

SUDAMÉRICA ANTE LAS DISRUPCIONES GEOPOLÍTICAS GLOBALES



**IDEI
PUCP**



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

**SUDAMÉRICA ANTE LAS DISRUPCIONES
GEOPOLÍTICAS GLOBALES
RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD**

Enrique Aranibar
Jaime Baeza Freer
Juliano Cortinhas
María Cristina Escudero Illanes
Carmela García Ganoza
Pablo Montenegro
Eduardo Pastrana Buelvas
Diego Pérez Enríquez
Antonio Jorge Ramalho
Michelle Reyes Milk
Diego Vera

Coordinadores:
Fabián Novak
Sandra Namihás

2023

Sudamérica ante las disrupciones geopolíticas globales

Red de Política de Seguridad

Tiraje: 400 ejemplares

1ª ed. – Agosto de 2023

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2023-07461

ISBN N° 978-612-49191-1-4

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú
Email: idei@pucp.edu.pe
URL: www.pucp.edu.pe/idei
Telf: (51-1) 626-6170

© Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Calle Grimaldo del Solar 162, Of. N° 1004
Lima 18 – Perú
Email: kasperu@kas.de
URL: www.kas.de/peru
Telf: (51-1) 501-4228
www.facebook.com/kasenperu

Autores (ID Orcid):

Enrique Aranibar (0009-0007-2812-4928)

Jaime Baeza Freer (0000-0001-8383-9773)

Juliano Cortinhas (0000-0003-4529-6813)

María Cristina Escudero Illanes (0000-0002-4908-3500)

Carmela García Ganoza (0000-0002-2209-2984)

Pablo Montenegro (0000-0002-9300-7193)

Eduardo Pastrana Buelvas (0000-0002-0638-4821)

Diego Pérez Enríquez (0000-0002-7487-1429)

Antonio Jorge Ramalho (0000-0001-5168-1983)

Michelle Reyes Milk (0000-0003-2909-5026)

Diego Vera (0000-0002-1954-3684)

Coordinadores:

Fabián Novak, Pontificia Universidad Católica del Perú

Sandra Namihas, Pontificia Universidad Católica del Perú

Editora:

Sandra Namihas, Pontificia Universidad Católica del Perú

Diseño de carátula: Shirley C.

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción de este texto por cualquier medio, siempre y cuando se realice la referencia bibliográfica.

Todas las publicaciones del IDEI-PUCP pasan por revisión de árbitros pares.

Se terminó de imprimir en agosto de 2023 en:

Equis Equis S.A. - RUC: 2011735525

Jr. Inca 130, Lima 34

Impreso en el Perú – Printed in Peru

Índice

Presentación	9
Tensiones y conflictos entre las grandes potencias. Sudamérica en la compleja multipolaridad del siglo XXI	11
<i>Antonio Jorge Ramalho y Juliano Cortinhas</i>	
La invasión rusa a Ucrania. Cambio de época global e impacto en Sudamérica.	41
<i>Jaime Baeza Freer y María Cristina Escudero Illanes</i>	
Problemas económicos globales	65
<i>Enrique Aranibar y Pablo Montenegro</i>	
Implicaciones del cambio climático en la seguridad y defensa de Sudamérica	99
<i>Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera</i>	
Seguridad e Inteligencia artificial. Vulnerabilidad y vacíos del Ecuador ante las disrupciones geopolíticas globales	145
<i>Diego Pérez Enríquez</i>	
Posibles cambios en el Derecho Internacional Humanitario frente a los retos actuales en contextos de conflictos armados. Consideraciones en términos de seguridad	169
<i>Michelle Reyes Milk y Carmela García Ganoza</i>	

Presentación

La Red de Política de Seguridad está conformada por especialistas y profesores de la Pontificia Universidad Católica del Perú, como también por académicos de la Universidad de Brasilia, la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

Esta iniciativa del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), tiene como objetivo investigar con carácter multidisciplinario los temas de seguridad y defensa, ampliar el conocimiento de estas temáticas, establecer los problemas o amenazas a la seguridad que son comunes a la región, plantear propuestas de políticas públicas y soluciones a los problemas identificados, y aunar esfuerzos para buscar una mayor cooperación entre los países participantes, con el fin de construir progresivamente una comunidad de seguridad.

En sus nueve años de existencia, ha desarrollado un conjunto de valiosas investigaciones, publicaciones y eventos públicos anuales, que han tenido una gran acogida por académicos y especialistas, pero también por investigadores y el público en general. Específicamente la Red ha trabajado temas como el nuevo rol de las Fuerzas Armadas en la región, el tráfico ilícito de drogas como amenaza a la seguridad, la posibilidad de conformar una comunidad de seguridad entre nuestros países, la cooperación vecinal ante las distintas amenazas regionales, los retos que para la seguridad implica el nuevo orden internacional, las amenazas extra-regionales a la seguridad, las implicancias para la seguridad de la presencia de China en la región y, las relaciones civiles-militares en la región sudamericana.

En esta oportunidad, la red ha dedicado el presente volumen —el noveno de la serie— a analizar “Sudamérica ante las disrupciones geopolíticas globales”. En cuanto a la metodología seguida, cada capítulo aborda los distintos elementos de disrupción del actual escenario internacional, tanto desde la perspectiva regional como del país directamente involucrado.

Para alcanzar dicho propósito, este volumen reúne los estudios de Antonio Jorge Ramalho y Juliano Cortinhas (*Tensiones y conflictos entre las grandes poten-*

cias. Sudamérica en la compleja multipolaridad del siglo XXI), Jaime Baeza Freer y María Cristina Escudero Illanes (*La invasión rusa a Ucrania. Cambio de época global e impacto en Sudamérica*), Enrique Aranibar y Pablo Montenegro (*Problemas económicos globales*), Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera (*Implicaciones del cambio climático en la seguridad y defensa de Sudamérica*), Diego Pérez Enríquez (*Seguridad e Inteligencia artificial. Vulnerabilidad y vacíos del Ecuador ante las disrupciones geopolíticas globales*) y, la obra culmina con el estudio de Michelle Reyes Milk y Carmela García Ganoza (*Posibles cambios en el Derecho Internacional Humanitario frente a los retos actuales en contextos de conflictos armados. Consideraciones en términos de seguridad*).

El IDEI-PUCP y la KAS Perú esperan que este libro contribuya al debate académico y político, en la esperanza de promover la reflexión de los decisores de políticas públicas en materia de seguridad en nuestros respectivos países.

Plaza Francia, 1 de agosto de 2023

Tensiones y conflictos entre las grandes potencias. Sudamérica en la compleja multipolaridad del siglo XXI

Antonio Ramalho*
Juliano Cortinhas**

1. Introducción

Hablar del impacto de las tensiones y conflictos entre las grandes potencias sobre la seguridad global actualmente es desafiante. Es así porque los actores involucrados son varios, las interacciones relevantes son muchas y complejas, los cambios son dinámicos, y los tiempos son cortos. La complejidad provoca miedo, pero no es razón para la parálisis. Si uno quiere comprender el espíritu del tiempo en el que vive, hay que identificar los constreñimientos a que está sometido, a fin de actuar responsablemente.

En nuestro caso, es preciso identificar las posibles evoluciones estructurales de las relaciones internacionales, las tendencias geopolíticas globales y los posibles eventos disruptivos. Con suerte, esto servirá para subsidiar a los decisores con informaciones relevantes para ubicar senderos que nos permitan avanzar de manera consciente, a lo mejor cuidando de ampliar la seguridad de nuestra gente en un mundo cada vez más complejo y peligroso.

La aldea global de la que se hablaba en los sesenta se construyó. Desafortunadamente, ahora carece de gobernanza apropiada. La interdependencia de economías y sociedades es profunda, abarcando estructuras económicas, sociales, políticas e informacionales, pero coexiste con las disputas de poder entre Estados soberanos, que todavía perciben sus interacciones como juegos de suma-cero.

Así es que, en el centro del ambiente estratégico contemporáneo, sobresalen tensiones y conflictos geopolíticos en paralelo a dinámicas globales que ponen

* Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.
ID ORCID: 0000-0001-5168-1983

** Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia. Coordinador del Grupo de Estudios e Investigación sobre Seguridad Internacional (GEPsi/UnB). Investigador del Programa de Cooperación Académica en Defensa Nacional (PROCAD-DEFESA). Este estudio fue realizado, en parte, con el apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamiento 001.
ID ORCID: 0000-0003-4529-6813

en riesgo la seguridad humana y, por ende, crean inseguridades para los gobiernos de turno. De una parte, los Estados se perciben unos a otros como amenazas, conllevando a guerras con consecuencias desestabilizantes del orden internacional; de otra, las sociedades están inmersas en vulnerabilidades sistémicas, que abarcan, entre otros, eventos extremos relacionados con cambios climáticos, crisis financieras, pandemias, desigualdades socioeconómicas disruptivas y migraciones internacionales.

El problema es que estas dinámicas, si bien pueden ser analizadas separadamente, en la realidad se mezclan e influyen mutuamente. La complejidad es de tal monta que distinguir entre política internacional y política interna se tornó un ejercicio de abstracción útil apenas para fines didácticos. Los ejemplos son numerosos. Las vulnerabilidades de una economía global integrada han causado tensiones políticas en todo el mundo, al tiempo en que los impases entre las grandes potencias se imponen. El panorama es preocupante. Las dinámicas geopolíticas se parecen a las que han antecedido la Primera Guerra Mundial: los conflictos pueden escalar contrariando los intereses inmediatos de las grandes potencias, al paso que la pandemia del Covid-19 evoca el drama de la gripe española, la cual cobró más vidas humanas que la propia guerra.

Mientras tanto, las instituciones multilaterales establecidas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial subsisten a duras penas y, carentes de legitimidad, pierden efectividad. La misma Organización Mundial de la Salud, que logró concertar una improbable cooperación entre EE.UU. y la Unión Soviética en los años sesenta y setenta para erradicar la viruela, apenas logró registrar los esfuerzos de las grandes potencias contra la Covid-19. Menos mal que el sector privado y la sociedad civil han liderado este esfuerzo, en la ausencia de claras directrices políticas.

Las guerras siguen siendo devastadoras, conllevando olas de refugiados cuya presencia genera tensiones entre países y en el interior de ellos. Lo mismo pasa con las migraciones asociadas a crisis económicas, como se ve en Sudamérica. El ACNUR estima que existen más de 108,4 millones de refugiados y desplazados en el mundo (ACNUR, 14 de junio de 2023): si fuera un país, sería el 15º más poblado en el mundo, atrás de Egipto. Denuncias de interferencia extranjera en elecciones nacionales han marcado las más recientes contiendas en todos los países relevantes, pero no está claro hasta qué punto se puede atribuir a otros países o a grupos organizados. En esta zona gris, los gobiernos no raramente sacan provecho de la incertidumbre para oprimir a sus enemigos políticos, reforzando tendencias autoritarias. Incluso es posible que sean también víctimas de sus oponentes internos o de enemigos del Estado capaces de manipular las disensiones internas de la sociedad para alcanzar sus intereses en el plano internacional.

La verdad es que en las últimas décadas la humanidad presenció dos cambios relevantes en las relaciones de poder: (1) uno entre los Estados, debido a la re-

ducción del costo de la producción de instrumentos de destrucción y a las transformaciones en las maneras de hacer la guerra; y (2) otro de los gobiernos para los individuos y organizaciones. En el primer plano, salimos de un ambiente bipolar hacia una multipolaridad desprovista de estructuras de concertación apropiadas, pasando por una brevísima unipolaridad. En el segundo, vivimos en una interdependencia con baja gobernanza y en constante flujo de informaciones, bienes y servicios, riquezas y personas.

En este capítulo tendremos dos objetivos principales. El primero es examinar los dos conjuntos de tensiones separadamente, al señalar un par de elementos estructurales que amplían permanentemente la inestabilidad global. El segundo es intentar responder a nuestra principal pregunta de investigación: cómo tales procesos pueden afectar a América del Sur, identificando formas de posicionarnos frente a ellos. Iniciaremos nuestro esfuerzo en el apartado 2, a seguir, donde llamaremos la atención sobre aspectos inherentes al sistema productivo global que, en el marco de las tendencias demográficas, han contribuido para operar estos cambios y producir inestabilidades de carácter permanente. Estas dinámicas generan vulnerabilidades que afectan a todas las sociedades, pero que no se distribuyen uniformemente, acentuando las desigualdades globales. A su vez, estas vulnerabilidades ponen en riesgo la seguridad humana y, por ende, la estabilidad política entre las grandes potencias, cuyos gobiernos siguen priorizando la manutención del Estado y de su posición relativa frente a los demás.

La tercera sección examinará las dinámicas geopolíticas tradicionales involucradas en una supuesta transferencia del protagonismo de EE.UU. hacia China en el escenario internacional. Visiones de una inevitable nueva Guerra Fría, con características propias, están equivocadas, por varias razones. Primero, porque la distribución de recursos de poder entre otras potencias es significativamente más fluida y compleja que en la Guerra Fría, al tiempo en que la distancia entre las dos grandes potencias y las demás es mucho más pequeña. Segundo, porque la interdependencia, que discutiremos en la próxima sección, si bien en descenso, mantiene los dos grandes polos asociados, por lo menos en el mediano plazo. Esto impone una dinámica a los enfrentamientos estratégicos más cercana a la que se observó a principios del siglo XX que la de la Guerra Fría.

Una cuarta sección, más breve, trata de las implicaciones de la guerra en Ucrania para el actual escenario estratégico, apuntando al fortalecimiento de la OTAN como consecuencia inmediata de la guerra, así como el acercamiento entre China y Rusia. En los dos casos, es aún muy temprano para afirmar que estos estándares se consolidarán, conformando el escenario estratégico del siglo XXI. Finalmente, seguros de que esta discusión se profundizará en otros capítulos de este libro, compartiremos notas iniciales sobre cómo las dinámicas a las que

se refiere este capítulo afectan a América del Sur y cómo podemos minimizar nuestras vulnerabilidades frente a ellas.

En la breve conclusión, recordaremos las dinámicas que los países de Sudamérica enfrentan en el ambiente global y la importancia de considerarlas en el proceso de redefinición de sus prioridades estratégicas.

2. Elementos desestabilizadores de la multipolaridad compleja

Terminada la Guerra Fría, no quedó claro cómo se organizarían las relaciones internacionales en el porvenir. La bipolaridad ya no existía; la unipolaridad de la *pax americana* sería efímera. Fracasada la propuesta soviética de organización de las economías y sociedades, poco a poco los países bajo su esfera de influencia han migrado hacia las instituciones de Bretton Woods, con el soporte del Consenso de Washington. Las migraciones eran intensas, las reorganizaciones socioeconómicas inmensas, las incertidumbres mayores aún.

Entre ideas de perpetuación de las democracias liberales, marcando el “fin de la historia” (Fukuyama, 1992), y miedos de resurgentes conflictos culturales, ubicados en “el choque de civilizaciones”(Huntington, 1995), la Comisión sobre Gobernanza Global rebautizó la aldea de “vecindad global”, con el intento de afirmar la necesidad de establecer gobernanza efectiva para el bien de la seguridad humana y tal vez contribuir con una visión que pudiera conllevar “niveles más altos de cooperación en áreas de preocupación común y destino compartido” (Commission on Global Governance, 1995).

Mientras tanto, EE.UU. se preocupó por impedir la proliferación nuclear (a pesar de que en los últimos años legitimó la adquisición de esta tecnología por parte de países como India e Israel, por ejemplo) y la difusión de conocimientos que pudieran poner en riesgo los regímenes que disciplinaban las armas de destrucción masiva, creando programas para atraer expertos soviéticos y así evitar la dispersión de informaciones y conocimientos sensibles desde el punto de vista militar.

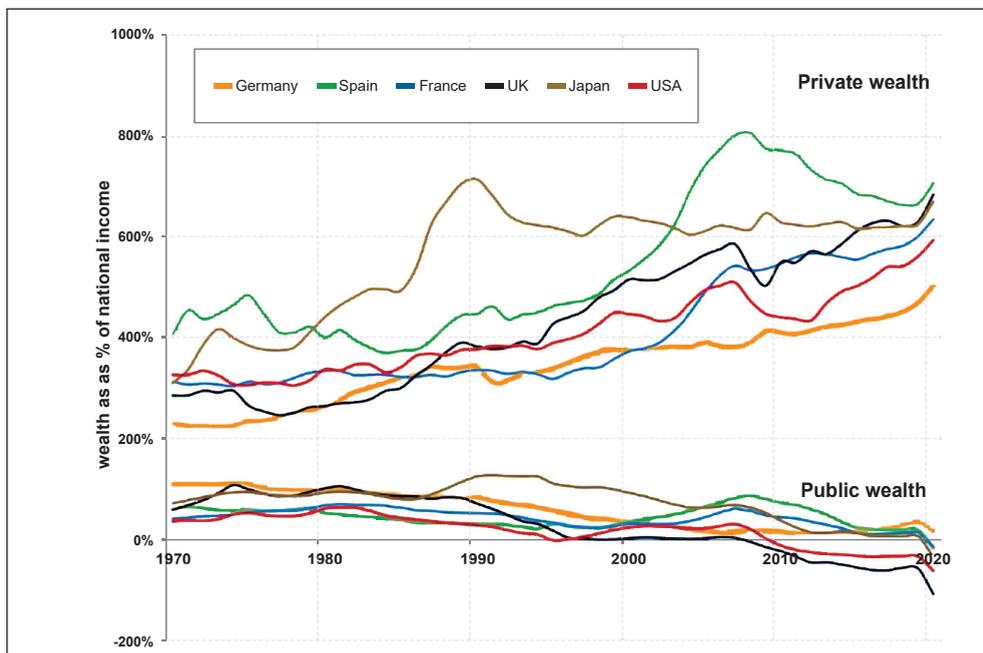
Las conferencias internacionales de los años noventa intentaron organizar áreas específicas de las relaciones internacionales, comenzando por el medio-ambiente, pero sus resultados permanecen como un conjunto de objetivos a perseguir: en raras ocasiones funcionan como regímenes capaces de organizar flujos y establecer claras estructuras de incentivos selectivos para los actores relevantes. En concreto, se hicieron las metas del milenio, sustituidas, en 2015, por los ambiciosos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Parece poco, pero no lo es. Esta agenda política global ofrece a los ciudadanos informaciones útiles para presionar a sus respectivos gobiernos y comparar po-

líticas públicas entre sociedades distintas y en sus propias sociedades a través del tiempo. Confiere, así, poder a los ciudadanos que tengan acceso a información y sepan organizarse. Combinada con las nuevas tecnologías y con la brutal reducción del costo del acceso a informaciones proporcionada por las plataformas públicas de los periódicos tradicionales y por las redes sociales, la Agenda 2030 sirve de parámetro para evaluar la performance de los gobiernos, sometidos a exigencias crecientes —no siempre razonables— de sus poblaciones.

Si uno tiene presente la creciente elevación de las desigualdades, inherente al funcionamiento de la economía global, la receta para confrontaciones y crisis políticas está completa. De hecho, las desigualdades en el mundo se han acentuado marcadamente en los últimos años, tanto en términos de renta como de riqueza: “The richest 10% of the global population currently takes 52% of global income, whereas the poorest half of the population earns 8.5% of it” (WIR, 2022). Esto contribuye a elevar las tensiones en el seno de las sociedades, particularmente las más abiertas, generando inestabilidades permanentes a ser enfrentadas por los gobiernos, que se han vuelto más pobres cuando son comparados con los ciudadanos, como revela el mismo informe (WIR, 2022):

Gráfico N° 1
Crecimiento del sector privado y disminución de la riqueza pública
en los países ricos
(1970-2020)



Fuente: WIR, 2022.

En este contexto, la economía de la información se impuso, viabilizando el *just-in-time*, generando crisis productivas y burbujas financieras con impactos profundos en la redefinición geográfica de las cadenas productivas globales. Basada en las instituciones de Bretton Woods, estas cadenas se han estructurado de manera tal de ampliar y profundizar la globalización hacia su punto máximo, el cual parece haber ocurrido en la segunda década del siglo XXI.

No es simple dimensionar la globalización e interpretar su dinámica (Vujakovic, 2010), pero, si el comercio global sirve como indicador, está claro que su valor sobre el PIB global se acomodó alrededor del 60% (Banco Mundial, 2020), decreciendo un 15% desde la crisis de 2008. Los indicadores financieros, migratorios y tecnológicos apuntan a la retracción de los intercambios a partir de entonces, en una dinámica que se aceleró a partir de 2019 (García-Herrero y Tan, 2020; Dover, 2022).

Esta revolución tecnológica se impuso sobre las cadenas globales de valor, redefiniendo la organización geográfica de la economía global mediante la destrucción creativa de que hablaba Schumpeter (2008) y sus implicaciones para la gestión de la globalización contemporánea (Aghion et al., 2021). Los cambios en las estructuras de producción global producen fragmentaciones en las cadenas productivas, las cuales, evidentes, han sido “securitizadas” a partir de las crisis financieras de 2008 y pandémica de 2019 (Ayar et al., 2023), desafiando el multilateralismo en su capacidad de gobernar las relaciones internacionales contemporáneas.

La debilidad del multilateralismo liberal construido a partir de los intereses estadounidenses interesa a China, que avanza en la construcción de su propia estructura multilateral, con las múltiples dimensiones de la nueva ruta de la seda, teniendo su propia economía como centro de gravedad de los flujos globales más importantes. No está claro hasta cuándo será útil para China participar de las dos estructuras simultáneamente, pero los dilemas se han vuelto inevitables en las dimensiones tecnológica (Pao, 2023) y financiera. En esta, China ha creado la posibilidad de anclar los intercambios en la versión digital de su moneda (BIS, 2022) y un sistema de registro de transacciones financieras alternativo al SWIFT (Kumar y Lipsky, 2022), cuya aceptación se amplió como resultado de las sanciones del Occidente a Rusia por ocasión de la guerra en Ucrania.¹

Esta realidad gana importancia porque las dinámicas industriales y financieras se comunican directamente con las geopolíticas, ampliando las tensiones

¹ En mayo de 2023, el *China's Cross-Border Interbank Payment System* (CIPS) registra 80 participantes directos y 1361 indirectos, alcanzando una media superior a 26,4 mil transacciones que ascienden a más de RMB 476,5 mil millones diarios (CIPS, 2023).

entre EE.UU. y China, que gradualmente van en su competencia involucrando a todos los sectores de sus propias sociedades, al tiempo en que aumentan las tensiones internacionales. Los dos utilizan argumentos morales para justificar la búsqueda de intereses comerciales, China con ideas de armonía y coexistencia pacífica; y EE.UU. con el énfasis constante en la asociación entre liberalismo y democracia: “our charge is to usher in a new wave of the digital revolution—one that ensures that next-generation technologies work for, not against, our democracies and our security” (Sullivan, 2023). En cuanto aprovecha su capacidad para realizar inversiones directas, China avanza su influencia, llenando los vacíos dejados por EE.UU. en Europa y por Rusia en Asia Central (Wenbin, 16 de mayo de 2023).

Esta dimensión estructural de las dinámicas geopolíticas globales acelera el proceso de redistribución de poder entre las grandes potencias, particularmente EE.UU. y China. En la dimensión económica, abulta la importancia del impacto de las nuevas formas de producir sobre las relaciones entre gobiernos, ciudadanos y firmas. La automatización elimina empleos e impone límites a la capacidad de planificación y acción política de los Estados. La evolución tecnológica favoreció transferir poder de los Estados a las organizaciones y a los individuos. La propia reducción del ciclo de vida de los productos e industrias confiere a las firmas mejores condiciones para negociar con los gobiernos subsidios y mejores condiciones tributarias para instalarse en las economías.

Una vez los insumos más valiosos son intangibles y se pueden alcanzar vía web, terminadas las condiciones favorables negociadas inicialmente, las firmas pueden simplemente reconstruir instalaciones en espacios bajo la jurisdicción de gobiernos que ofrezcan mejores incentivos a la generación de empleos. Así, las reorganizaciones productivas producen firmas itinerantes y amplían las distancias entre trabajadores y sociedades, obligando a un nuevo pacto social para enfrentar una dinámica compleja y poco transparente, mal comprendida en la mayoría de las sociedades occidentales y fácilmente distorsionada por liderazgos oportunistas.

Esto explica, en parte, el desempleo estructural en economías maduras y la carencia de mano de obra calificada para manejar sectores con altas tasas de innovación. Explica, también, las disputas entre gobiernos por inversiones extranjeras directas y por condiciones menos injustas para realizar los ODS. Explica, por fin, los programas volcados hacia atraer jóvenes del “Sur Global” con ofertas de empleo y becas de estudios, acentuando el drenaje de cerebros y las distancias entre países avanzados y en desarrollo. Sin embargo, a pesar de los aportes que las soluciones creativas puedan realizar (Ortiz et al., 2017), el problema es estructural y no se arreglará sin un acuerdo multilateral que armonice impuestos y tasas, condiciones de trabajo y acceso a infraestructura. En otras

palabras, hace falta construir gobernanza justa para esta dimensión de la interdependencia global.

Es verdad que conceptos como la agenda ESG (*Environment, Social and Governance*)² pueden contribuir a tornar menos desiguales las oportunidades de inversiones, pero el ritmo de la innovación es tan intenso, y los costos de entrada han bajado tan significativamente, que no se logrará alterar la transferencia de poder de negociación de los gobiernos hacia las firmas e individuos. O sea, la esencia del sistema de innovación actualmente en marcha en el mundo promueve crisis redistributivas constantes y favorece reordenaciones geográficas en las estructuras productivas globales. Este proceso genera tensiones sociales que son fácilmente instrumentalizadas por líderes populistas en períodos electorales, transformándose también en tensiones políticas.

La misma evolución tecnológica transfirió poder de destrucción a organizaciones criminales que también operan a través de las fronteras estatales con gran autonomía. Las estructuras que soportan el alto nivel de interdependencia de las economías y sociedades son frágiles, pudiendo ser rotas por acciones relativamente simples de operar, una vez que su funcionamiento es conocido. Imagínese, lector, un ataque cibernético a sistemas de distribución de agua o energía eléctrica en una gran ciudad; o al control de los flujos aéreos o ferroviarios, que puede afectar millones de personas a un costo mínimo. De hecho, el bajo costo y la facilidad con que actores privados pueden producir interrupciones en las economías y sociedades evidencia esta transferencia de poder hacia ellos.

Esta tendencia reciente se fortalecerá en los próximos años, con el advenimiento de la inteligencia artificial y de la computación cuántica, para mencionar las tecnologías más obviamente disruptivas. Se trata de un proceso que impone vulnerabilidades sistémicas a los gobiernos, así como las pandemias, las crisis financieras y los cambios climáticos. Desafortunadamente, el enfrentamiento de estos desafíos requiere una efectividad que no está presente en el multilateralismo existente.

La evolución tecnológica ha reducido el costo de los instrumentos de destrucción en manos de los Estados. No solamente se invirtió el sentido de apropiación de las innovaciones, las cuales durante la Guerra Fría se han comunicado

² Si bien esta agenda ha ganado mucha evidencia en los últimos cinco años, es interesante observar que desde 2004 ha sido difundida en el ámbito de la ONU (Global Impact, 2004). La Agenda ESG, al igual que otras ampliamente relacionadas con el concepto de desarrollo sostenible, enfatiza la necesidad de que las organizaciones, públicas y privadas, adopten formas de crecer responsablemente, respetando los límites de nuestro planeta.

mayormente desde el sector defensa hacia las industrias civiles, en la clásica dualidad, sino que ahora los gobiernos pueden contratar servicios privados de firmas capaces de realizar tareas antes exclusivamente estatales, como evidencia el empleo de Starlink por el gobierno de Ucrania y del grupo Wagner por el de Rusia.

En este contexto, las economías y sociedades siguen interdependientes, pero, de cara a las dificultades de concertación multilateral en pro de una agenda incluyente y a la consolidación de la nueva ruta de la seda, empezaron a considerar las vulnerabilidades inherentes a esta interdependencia cada vez más peligrosa. El vocabulario de eficiencia productiva ha cedido espacio a la gramática de la resiliencia, mediante redundancias (Brunnermeier, 2021), y la lógica del *just in case* ha substituido la del *just in time* (Tardif, 15 de noviembre de 2022; Choy et al., 2023), con el argumento de la necesidad de anticiparse a cambios disruptivos para sobrevivir en mercados dinámicos.

La dinámica inherente a las cadenas productivas es evidente, así como sus implicaciones para la construcción de confianza entre los Estados, que ahora promueven el *friendly-shore* y el *nearshore* en lugar del *off-shore*, pero este mismo proceso genera tensiones en el seno de las sociedades, las cuales no extrañamente son instrumentalizadas, con objetivos electorales, extendiéndose a las relaciones internacionales. De hecho, la guerra comercial iniciada por Trump contra China contribuyó a crear una dinámica negativa entre los dos países, que no solamente resisten al *decoupling* debido a las enormes dificultades para buscar nuevos socios, sino que se arriesgan a perder el control de los enfrentamientos, permitiendo una escalada que a nadie interesa.

En el próximo apartado trataremos de esta dinámica más atentamente.

3. ¿Una nueva Guerra Fría?

Además de los temas sistémicos abordados en la sección anterior, el mundo enfrenta un proceso de redistribución de poder entre las grandes potencias. Como es sabido, el pragmatismo confuciano bajo la ideología marxista oficial del PCC prevaleció en China, que desde fines de los setenta aceleró su crecimiento económico y redujo la pobreza, ampliando su capacidad de actuación internacional.

Esta Red ya examinó el ascenso chino y sus implicaciones para la seguridad de América del Sur. Recordemos apenas que la relación entre China y EE.UU. se muestra ambigua y que sus contiendas hasta ahora presentan bajo riesgo de escalada militar (Ramalho y Cortinhas, 2021, pp. 18-19). Para que esta tendencia permanezca, sin embargo, el diálogo constante y el trabajo conjunto en pro del multilateralismo, entre otros factores, son condiciones necesarias.

Este apartado discute la hipótesis de una transición de poder de EE.UU. hacia China y sus consecuencias para la seguridad internacional. El período actual quizás sea el más complejo de la historia mundial desde la consolidación del liderazgo estadounidense en Occidente después de la Segunda Guerra Mundial. A lo largo de las últimas décadas, ese liderazgo se mantuvo a partir de dos herramientas principales: a) la construcción de un conjunto de normas y organismos internacionales que se basaron en principios de Derecho Internacional; y b) la capacidad militar de la mayor potencia surgida a partir de 1940.

De hecho, la Organización de las Naciones Unidas, el principal de estos organismos internacionales, representó conceptualmente la primacía en las relaciones internacionales de principios tales que la soberanía, la libre determinación de los pueblos, la no intervención y la resolución pacífica de controversias. Al establecer la idea de democracia liberal en el mundo, creó oportunidad a la valoración del rol de los individuos en las relaciones internacionales, la cual se consolidó en los noventa con el concepto de seguridad humana, como hemos visto.

A su vez, las instituciones de Bretton-Woods, con sus efectos inicialmente potenciados por el Plan Marshall y la paridad oro-dólar, contribuyeron a consolidar las bases para la construcción de un sistema financiero y comercial que enfatiza la importancia del libre mercado y concedió a EE.UU. el *privilegio exorbitante*, según la definición de Giscard d'Estaing, de intervención en el mundo, proporcionándole un sistema político y económico relativamente estable, basado en principios que les eran muy favorables.

Además, EE.UU. ha también empleado o apoyado el empleo de la fuerza, principalmente en la periferia del sistema internacional, siempre amparado en narrativas de defensa de la democracia y contención del comunismo. Algunas de estas intervenciones militares, políticas y económicas, como la guerra de Vietnam, resultaron mal, pero la mayoría ha sido relevante para mantener la periferia del Hemisferio Occidental bajo la influencia estadounidense. Los golpes militares apoyados por EE.UU. a partir de 1960 en América Latina, por ejemplo, han servido a este propósito.

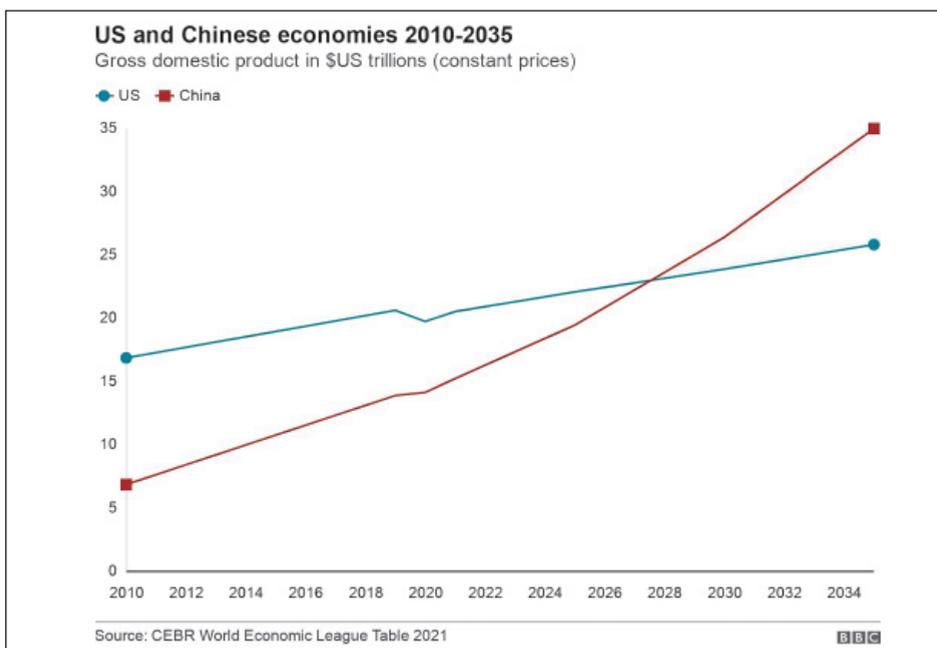
La interpretación de la forma cómo EE.UU. combinó estas herramientas para consolidar su posición durante la Guerra Fría nos ha dado conceptos que se han convertido en clásicos en la literatura de Relaciones Internacionales. El concepto de *Embedded Liberalism* (Ruggie, 1982), las nociones de poder estructural y relacional (Strange 1999), y las ideas de poder blando y poder duro (Nye, 1990), entre otros, registran la articulación de fuerza, coerción y poder de atracción para imponerse, bilateral o sistémicamente, al resto del mundo. Discusiones conceptuales aparte, en aquel período este conjunto de herramientas

permaneció relativamente estático y funcionó adecuadamente para mantener el orden estable y la preeminencia de EE.UU.

No se puede decir lo mismo del período actual. La bipolaridad observada por Waltz (1979) ya no existe. A pesar del optimismo inicial decurrente de la victoria sobre el modelo soviético, cuando imágenes como la producida por Fukuyama (1992) en “El Fin de la Historia y el Último Hombre” pronosticaban la mantención del liderazgo americano por muchos años, una profunda transición ya se iniciaba. Las primeras décadas del siglo XXI están marcadas por tensión e incertidumbre. Los procesos analizados en la sección anterior afectan el precario equilibrio entre las potencias internacionales.

Tal vez por estar en una zona de confort, EE.UU. no ha invertido en la creación de nuevos instrumentos para asegurar la estabilidad del orden mundial, evitando reformar organismos internacionales diseñados para un contexto muy diverso del actual. Mientras tanto, la emergencia de China redefine el escenario de seguridad estratégica global. Paciente, el gigante asiático avanza en su crecimiento económico y amplía sus relaciones con países de todas las regiones del mundo. El siguiente gráfico muestra el alcance del proceso de reequilibrio entre EE. UU. y China, un país cuyo PIB se espera que supere al de EE. UU. en 2028:

Gráfico N° 2
Economías de EE.UU. y China (2010-2035)

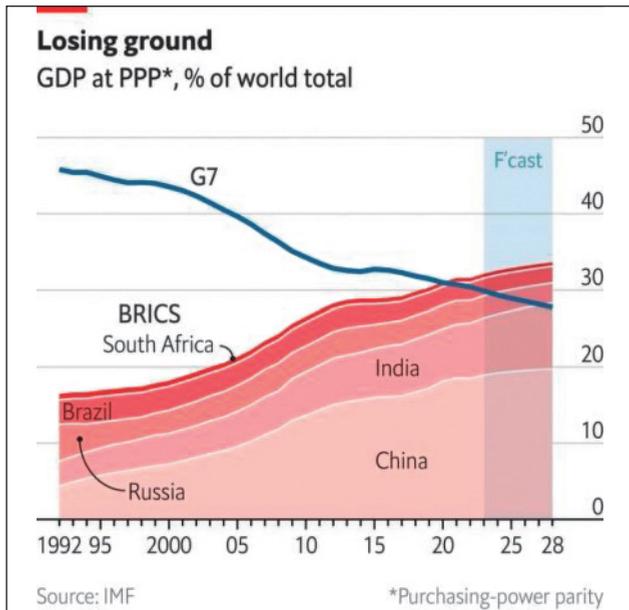


Fuente: BBC News, 2020.

Este proceso es complejo y China hasta ahora ha revelado gran capacidad de adaptación, especialmente en respuesta a la guerra comercial iniciada por Trump. No está claro si existirá un cambio de poder entre los dos, pero es cierto que, con la nueva ruta de la seda (BRI), China impone un desafío sistémico a EE.UU., especialmente en las dimensiones de infraestructura, comercio y finanzas. Más aún, el proyecto chino saca provecho de las instituciones creadas tras la Segunda Guerra Mundial para consolidar su crecimiento, al mismo tiempo en que establece nuevas estructuras y cambia constantemente sus modos de actuar, no siempre bien comprendidos por Occidente.

El aumento de la presencia china en el multilateralismo tradicional no le impide crear nuevos agrupamientos que amplían su capacidad de actuación. La asociación con países emergentes en el ámbito de los BRICS, su participación en el G20 y la Organización para la Cooperación de Shanghái, entre otras, han ganado más importancia para la estabilización del sistema internacional. El reequilibrio de las estructuras mundiales de poder puede ser demostrado por los siguientes números:

Gráfico N° 3
Economías en perspectiva comparada
(1992-2028)



Fuente: The Economist, 16 de mayo de 2023.

En términos económicos, el G7 ya no está más en el centro del poder mundial. Esa es una tendencia irrevocable, pero el ascenso chino se extiende a una su red de inversiones directas en el mundo por medio de un plan para establecer una inmensa red de comunicación, producción y transporte de personas, bienes y servicios que reestructuran la economía política internacional alrededor de su territorio y en función de sus intereses. La nueva ruta de la seda constituye una infraestructura cibernética, física y financiera que redefine el acceso a mercados y a materias primas, anclada en un sistema logístico que puede rápidamente convertirse en instrumento de soporte al empleo de la fuerza militar.

Por el momento, y como en otros temas en que China actúa decisivamente, los intercambios realizados en la construcción de la nueva ruta de la seda son compatibles y hasta se benefician del multilateralismo creado durante la Guerra Fría para servir a la institucionalización del peculiar orden liberal liderado por EE.UU. a partir de Bretton Woods. Más aún, curiosamente, en esencia el plan chino es compatible con las estructuras de gobernanza creadas por EE.UU. desde el fin de la Guerra Fría: “This was the essence of the embedded liberalism compromise: unlike the economic nationalism of the thirties, it would be multilateral in character; unlike the liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism would be predicated upon domestic interventionism” (Ruggie, 1982, p. 393). Lo que cambia en este contexto es el conjunto de principios, sustituyendo la prevalencia de la democracia en el plan político y del liberalismo administrado en el económico por el aumento de la intervención gubernamental.

Más allá de los temas de comercio, crecimiento económico y las inversiones directas, la actuación china también parece mirar el corazón del sistema financiero internacional. En coordinación con otros países en desarrollo, incluyendo Brasil, China ha acelerado el proceso de abandono del dólar como referencia para intercambios comerciales entre países, lo que podría significar el “fin de la supremacía del dólar” (Hirst y Tokatlian, 2023). De hecho, el yuan ya ha reemplazado al dólar como la moneda más utilizada en los intercambios comerciales entre países. En el mes de marzo de 2023, el yuan fue utilizado para el 48,4% de las transacciones comerciales entre Estados, mientras que el dólar representó solo el 46,7% (Reuters, 2023). Este proceso evidencia la profundización del posible intercambio de posiciones entre China y EE.UU., ya que el control de las transacciones comerciales y la internacionalización del dólar son dos de las bases del liderazgo norteamericano en el mundo.

En este contexto, EE.UU. no parece responder adecuadamente al desafío planteado por el ascenso chino. A partir de 2001, cuando cambió su enfoque de las disputas de poder entre países a la “guerra contra el terrorismo”, EE.UU. anunció una nueva lista de prioridades internacionales, enfocándose en el Medio Oriente. Su respuesta a los atentados del 11 de septiembre de aquel año, además de

minimizar la relevancia del evidente desafío chino, también debilitó decisivamente una de las bases históricas para la consolidación de su liderazgo mundial durante las décadas anteriores: el sistema ONU. Al confrontar las decisiones del Consejo de Seguridad para invadir Irak, EE.UU. terminó demostrando al mundo que el multilateralismo sólo sería interesante cuando sirviera a sus propios intereses, debilitando aún más la legitimidad de una institución ya carente de efectividad.

Más grave aún, las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante las guerras en el Medio Oriente (por las cuales servidores en el más alto nivel no han sido responsabilizados) demostraron que el propio EE. UU., que tradicionalmente se presenta como un bastión de los Derechos Humanos y un ejemplo a seguir, ya no estaba dispuesto a cumplir con los estándares que quería imponer a los demás. Las respuestas insuficientes a las violaciones de los derechos humanos observadas en Guantánamo y Abu Graib, por ejemplo, desautorizaron a EE.UU. en sus narrativas éticas, erosionando su liderazgo político.

Tras años de altísimo gasto en Medio Oriente casi sin resultados positivos, solamente en 2011 Barack Obama anunció, en un viaje a Hawái, Indonesia y Australia, el llamado *pivot to Asia* (Lieberthal, 2011), cuyo objetivo era retomar el liderazgo estadounidense en el continente. Obama buscó hacerlo basándose principalmente en una combinación de instrumentos de poder económico con la expansión del poder blando en la región, pero los resultados de este cambio también fueron insatisfactorios.

Donald Trump, por su parte, mantuvo su foco en Asia, pero actuó de forma mucho más dura e inhábil, lo que contribuyó para el alejamiento entre ambos países y aumentó la inestabilidad internacional a partir de una guerra comercial que perjudicó el desempeño de la economía mundial. Hoy, a pesar de la salida del republicano, Joe Biden mantiene las bases de la política *trumpista*, reproduciendo en el Ejecutivo el consenso bipartidista con relación a la postura conflictiva hacia China.

Desde entonces, ha surgido una rivalidad que muchos analistas llaman la Segunda Guerra Fría, con sus propias características. Allison (2023), Ferguson (2023) y Mearsheimer (2023) consideran que ya estamos en este proceso, aunque el primero entiende que todavía hay un espacio para evitar lo que él llama el *Thucydides Trap*³. Sin embargo, no solamente la guerra es evitable, como defiende

³ Teniendo en cuenta la explicación del historiador griego Tucídides y en base un trabajo de su equipo en el Centro Belfer de Ciencias y Asuntos Internacionales de Harvard, Allison sostiene que en la mayoría de los casos en que un poder en ascenso desafía a un poder gobernante (como Atenas lo hizo con Esparta en la antigua Grecia o Alemania

Rudd (2019), sino que es necesario evitarla, dadas las posibilidades de que un tal conflicto escape al control de las partes más importantes.

La analogía de la rivalidad entre EE.UU. y China con la Guerra Fría es inapropiada por al menos tres razones principales: (1) La distancia entre las dos grandes potencias y las demás potencias medias o grandes es mucho más pequeña de la que se veía entre EE.UU. y la Unión Soviética, de un lado, y las demás potencias, del otro. Además, muchas de las grandes potencias actuales tienen capacidades nucleares, por ejemplo, pudiendo participar del gran juego; (2) En vez de dos sistemas aislados, con sus respectivas zonas de influencia, las economías de EE.UU. y China son interdependientes; y (3) las tecnologías disruptivas actualmente tienen costos muy bajos, lo que permite a múltiples grandes potencias desarrollar capacidades críticas que mantienen el sistema en multipolar. En otras palabras, la comparación es útil solamente para subrayar las diferencias entre los dos contextos, las cuales imponen a los actores opciones estratégicas muy diversas de las de la Guerra Fría.

En este contexto, que ya era bastante complejo, la presión sobre EE.UU. se incrementó decisivamente tras la invasión rusa a Ucrania, en febrero de 2022. A partir de entonces, el foco de la potencia del Norte en materia de seguridad internacional comenzó a dividirse entre China y Rusia. Una de las estrategias desarrolladas por EE.UU. en inserción internacional fue evitar el surgimiento de una alianza entre China y Rusia que, juntas, podrían causar un gran daño y tomar el liderazgo de EE.UU. La estrategia, denominada *Wedge Strategy* (estrategia de cuña), ha sido desarrollada, entre otros autores, por Timothy Crawford (2021).

Esta estrategia pone énfasis en una perspectiva conflictiva de las Relaciones Internacionales y evita construir instrumentos que viabilicen la coordinación necesaria para el desarrollo de soluciones colectivas. De eso resulta una visión de mundo que no contempla la reconstrucción o el fortalecimiento de instituciones multilaterales o regímenes para enfrentar crisis globales. Además de no servir a sus intereses, evidencia cómo EE.UU. parece haber olvidado cómo condujo con éxito la transición desde la Segunda Guerra hasta la construcción de un sistema estable de alianzas, liderando la construcción colectiva (por lo tanto, relacional) de estructuras que han logrado prolongar en el tiempo su posición política en el ámbito global (Strange, 1999).

con el Reino Unido en el siglo XX), la situación ha terminado de manera tal que ambas partes han salido perjudicadas. En 12 de 16 casos en los últimos 500 años, el resultado fue la guerra y, cuando esta pudo ser evitada, se necesitaron enormes y dolorosos ajustes tanto para la parte retadora como para quien realizó el desafío (Allison, 2012; Allison, 2015).

Es una postura estratégica negativa también para el mundo. De hecho, el liderazgo de EE.UU. en el pos-Segunda Guerra Mundial favoreció no solamente una solución negociada para reorganizar las relaciones internacionales a mediados del siglo XX, sino la universalización de un modo de vida que trajo prosperidad y relativa paz al planeta. Para mencionar una sola estadística, la población global saltó de 2,5 mil millones a 8 mil millones entre 1950 y 2022, al tiempo en que se redujo el porcentaje de la humanidad que vive bajo la línea de pobreza. Sin embargo, este sistema tiene sus problemas, ya que la riqueza se concentró y la población tiene conciencia de las injusticias, presionando a los gobiernos a implementar políticas redistributivas. El problema es que estos procesos desestabilizadores no avanzan de manera aislada, sino que en el marco de estructuras actualmente incapaces de estabilizar la producción y el comercio en ámbito global.

En este sentido, tener como gran objetivo internacional la promoción del aislamiento de China y Rusia, como forma de intentar impedir una alianza entre ellas, además de destinada al fracaso, nos parece insuficiente para estabilizar el ambiente global en pro de concertar respuestas para los desafíos transnacionales compartidos, como pandemias, crisis financieras y cambios climáticos. Más aún, tiende a contribuir al proyecto chino de construcción de un multilateralismo alternativo, en el marco de la nueva ruta de la seda.

En otras palabras, es una receta para potenciar el proyecto chino, lo que podrá intensificar los miedos en el occidente y generar respuestas conflictivas. En este contexto, la guerra en Ucrania merece una atención detenida, a lo que pasamos en el próximo apartado.

4. La invasión de Ucrania y sus efectos para el equilibrio de poder en el sistema internacional

La invasión rusa del territorio ucraniano el 24 de febrero de 2022, como continuación a la anexión de Crimea en el 2014, aceleró los procesos ya mencionados de cambios relevantes en el equilibrio del poder mundial. Los debates sobre el tema se centran predominantemente en las causas de la guerra, las motivaciones de Rusia y la capacidad de resistencia de Ucrania, así como las implicaciones para Europa del imprevisible derecho de la guerra. Nuestro argumento tratará más bien de las consecuencias sistémicas del conflicto. Está claro que es imposible predecir cómo se producirá el fin de los combates y sus efectos en el largo plazo, pero ya se puede indicar transformaciones relevantes en el escenario internacional que tienden a prolongarse en el tiempo.

El primer efecto visible de la invasión rusa fue la construcción de una importante coordinación entre los países occidentales para condenar la decisión de Vladimir Putin de marchar sobre Ucrania. De inicio, la respuesta inmediata y asertiva de la Unión Europea fue imponer sanciones, elevar presupuestos de

defensa y defender Ucrania inequívocamente con armas y oro. No se esperaba respuesta tan rápida y armónica de líderes como Scholtz y Draghi ni el amplio soporte de la opinión pública a un movimiento que consolida la participación de Europa en una guerra de desgaste tras siete décadas de paz.

Posteriormente, la OTAN, considerada “en estado vegetativo” por el presidente Macron y duramente criticada por Trump (Emmott, 2018), ganó nueva vida y pasó a ocupar el centro del teatro geopolítico global. En gran medida, la OTAN sobrevivió tanto a los ataques de Trump como a la presión de Putin debido a las articulaciones de la burocracia profesional bajo el Secretario General Jens Stoltenberg, interesado en mantener la alianza (Schuette, 2021). De hecho, la OTAN recobró fuerza, con sus principales miembros operando juntos y logrando un nivel de coordinación bastante raro en la historia de la institución. Las ambiciones de Putin condujeron, al final, al “renacimiento” de la OTAN (Cohen, 2022), marcado por el reciente ingreso de Finlandia en la institución y el incremento en solicitudes de posible adhesión por otros países europeos. El ingreso de Suecia ya está en fase final de aprobación.

Este alto nivel de coordinación por parte de los países occidentales permitió imponer más de 11.000 sanciones (Snegovaya et al., 2023) a Rusia solo en el primer año de la invasión. Estas sanciones se han dirigido a individuos, empresas, productos y tecnologías rusas, imponiendo un alto nivel de presión sobre la economía del país. Sin el soporte de China e India, pero también de países asiáticos y africanos, Rusia no habría logrado mantener los niveles de estabilidad política y económica (su PIB se redujo en poco más del 2% en 2022) que le permiten sostener el costoso esfuerzo bélico.

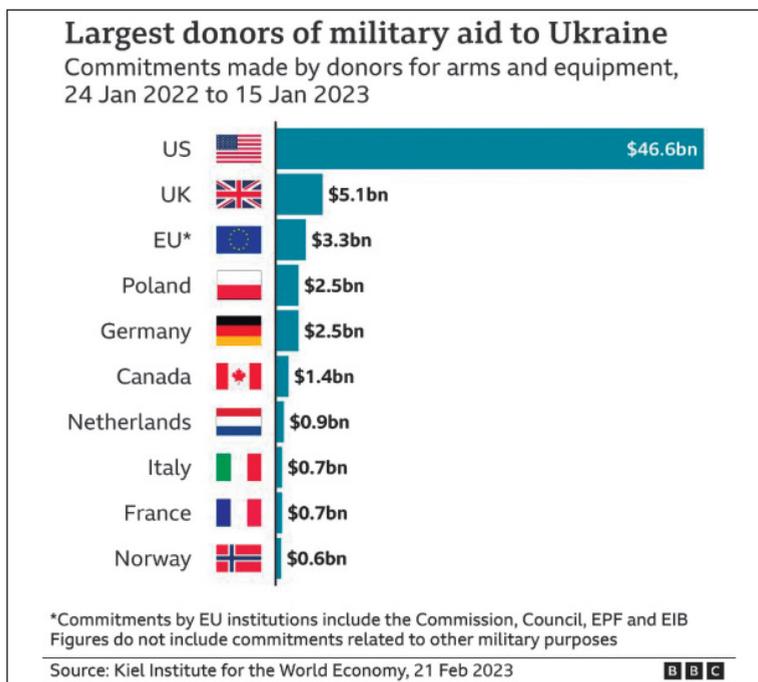
Los estudios divergen sobre el impacto de las sanciones que se impusieron a Rusia respecto a los efectos de largo plazo. Unos argumentan que las dificultades apenas comienzan (Snegovaya et al., 2023); otros minimizan el potencial de las sanciones para contener las guerras de agresión (The Economist, 2022). Sin embargo, es cierto que el nivel de sanciones impuestas a Rusia no tiene precedentes en el sistema internacional. Pero aún no se puede afirmar que estas sanciones evidencian la revitalización del liderazgo estadounidense sobre aliados con los que tenía dificultades para operar colectivamente antes de la invasión. Más aún, queda la duda sobre la capacidad de EE.UU. para mantener la coordinación de estas sanciones a la perpetuación de esta invasión.

Otro factor que evidencia el gran nivel de coordinación alcanzado por EE.UU. y sus principales aliados occidentales es el envío, desde el inicio de los conflictos, de donaciones a Ucrania. Según el Instituto de Kiel para la Economía Mundial, entre el 24 de enero de 2022 y el 15 de enero de 2023, 41 países donantes ya se habían comprometido a destinar 143.630 millones de euros para Ucrania. Esto

incluye compromisos de asistencia humanitaria, militar y financiera. Del total, EE. UU. había comprometido 73.180 millones EUR, los miembros de la Unión Europea 54.920 millones EUR y otros donantes habían comprometido 16.100 millones EUR, con el Reino Unido y Canadá a la cabeza de estos otros donantes (Trebesch et al., 2023).

Como se ve en el gráfico 4, las donaciones de equipos militares son impresionantes y parecen marcar el establecimiento de un nuevo estándar de cooperación militar. Aún no están claras las implicaciones de este fenómeno en el mediano y largo plazo. Como apunta Kissinger (2023), los aportes y donaciones han creado el mayor ejército en Europa bajo el control del gobierno con la menor experiencia de gestión estratégica. Admitiendo que el conflicto termine de manera negociada, el desequilibrio material está puesto y tendrá que ser administrado en el curso del tiempo. En este caso, el ingreso de Ucrania a la OTAN será más probable, como manera de contener este poder en el interior de la Alianza. Pero esta solución implica profundizar la tensión con Rusia indefinidamente, lo que interesa apenas a las industrias armamentistas. El riesgo de una escalada, incluso involuntaria, es enorme y, con los instrumentos de destrucción de que hablamos antes, sus consecuencias pueden ser catastróficas.

Gráfico N° 4
Ayuda militar a Ucrania (2022)



Fuente: Brown et al., 2023.

Estos datos indican una posible reanudación del liderazgo de EE. UU. ante aliados históricos importantes para alcanzar la victoria frente a un enemigo común. La guerra revitalizó la alianza occidental, al tiempo en que promovió un nivel de asociación improbable, aunque táctica, entre Rusia y China. El tiempo dirá si esta alianza se consolidará en el plan estratégico o si responderá apenas a los años iniciales de la guerra. Las dinámicas políticas internas de los dos países serán decisivas para alimentar una u otra tendencia.

De hecho, los lineamientos derivados de la invasión de Ucrania son perjudiciales para la “Estrategia de Cuña” de EE.UU., ya que China ha jugado un papel fundamental en el mantenimiento de la estabilidad política y económica de Rusia. En los últimos meses, se ha incrementado el acercamiento entre China y Rusia. De acuerdo con Schott (2023, p. 4), “China replaced the European Union as Russia’s top supplier of goods, accounting for 35.5 percent of Russian imports (up from 22 percent in 2021), while the EU27 share fell from 35 to 27 percent”.

El acercamiento de dos potencias que EE.UU. declara en su Estrategia de Seguridad Nacional ser rivales relevantes profundiza las rupturas en el orden creado a partir del final de la Segunda Guerra Mundial. Más aún, el hecho de que EE. UU. no está directamente involucrado en producir una solución del conflicto en Ucrania significa que ya no se le puede considerar la “nación indispensable” (Parsi, 2023), al menos en lo que respecta a la construcción de la paz. Si la solución del conflicto viene a partir de esfuerzos promovidos por países en desarrollo, por presiones de China o incluso por una gran alianza multilateral, el carácter prescindible de EE.UU. puede volverse aún más evidente.

Finalmente, la invasión de Ucrania evidencia que estamos ante una crisis del multilateralismo, lo que, de por sí, amplía la inestabilidad del sistema internacional. La ineffectividad del Consejo de Seguridad de la ONU es evidente. El comportamiento de EE.UU. y sus aliados en relación a la guerra de Ucrania ha dejado claro que el principal objetivo de los países de la OTAN no es anticipar el final de los conflictos y buscar una salida negociada en el marco de los organismos multilaterales. Al revés, el constante envío de armas y el aislamiento de Rusia demuestran que el foco principal está en debilitar al adversario, a costa de aumentar las muertes ucranianas y rusas.

Esto puede traer consecuencias graves para la humanidad. Por un lado, la permanencia de los conflictos y la anulación de la profundidad estratégica que la condición de neutralidad de Ucrania y Finlandia tenían pone a la OTAN en la frontera occidental de Rusia. Por eso, Putin amenaza periódicamente nuclearizar el enfrentamiento, lo que podría llevar a una catástrofe sin precedentes. Por otro lado, ninguna de las partes relevantes parece dispuesta a acortar la guerra, lo que hace que su final sea lejano e impredecible. Mientras tanto, China

(e India, secundariamente) sacan provecho de la mayor dependencia rusa y del acceso privilegiado tanto a sus tecnologías de empleo militar cuanto a *commodities* a precios más bajos.

En síntesis, los efectos sistémicos de la guerra evidencian, a la vez, la profunda crisis del multilateralismo y la elevación del riesgo de las relaciones internacionales contemporáneas “degenerar en prácticas unilaterales basadas en la supremacía militar, económica o tecnológica” (Fonseca et al., 2022, p. 10). Más allá del impacto sobre la relación entre China y EE.UU., si uno tiene presente lo que discutimos acerca de la relevancia de grandes potencias como Rusia e India, y de potencias medias celosas de su entorno regional, como Turquía, Irán, Japón, Australia, Arabia Saudita, Pakistán y las dos Coreas, así como los más bajos costos de acceso a tecnologías militares disruptivas, queda claro que la mayor inestabilidad carente de multilateralismo puede fácilmente incentivar escaladas de tensiones pasibles de universalizarse, acercando el escenario actual del que antecedió a la Primera Guerra Mundial. Como solía decir Whitehead, el futuro cumple su oficio de “ser peligroso”.

En el siguiente apartado, analizaremos brevemente cómo este escenario puede amenazar y, contradictoriamente, crear oportunidades para los países sudamericanos. Nuestra idea es que esto sirva como introducción a las discusiones más profundas que se harán sobre el tema en los próximos capítulos de este libro.

5. El lugar de América del Sur en este complejo escenario

Como ya subrayamos en este capítulo, el sistema internacional contemporáneo es complejo y dinámico. Estamos en un período de riesgos aún inconmensurables respecto al porvenir. Es probable que en el futuro próximo se observe una amplia reconfiguración del equilibrio de poder mundial, mediante la redistribución de poder entre las grandes potencias en proceso que tienden a desencadenar conflictos regionales y pueden resultar en un conflicto mundial.

Alternativamente, es posible que las tensiones globales se extiendan por décadas, a partir de entendimientos suficientes entre China y EE.UU. y algún perfeccionamiento de los regímenes estratégicos y organizaciones internacionales, lo que aportaría estabilidad al sistema internacional. El hecho de que ambos escenarios sean posibles demuestra el grado de incertidumbre con el que operan analistas y tomadores de decisiones internacionales. Esta incertidumbre exige cautela y atención a las posibles rupturas, pero también trae oportunidades.

En este contexto, América del Sur es un continente con características singulares, que amplían su potencial de obtener ganancias relevantes. Inicialmente, está geográficamente distante de las principales zonas de conflicto entre las grandes potencias. En un período de conflictos y amenazas crecientes, que in-

cluye la posibilidad de confrontación directa de las principales potencias mundiales, esta es una condición privilegiada. Si nuestros líderes la comprenden, podrán establecer políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones de vida de nuestros ciudadanos y a consolidar sistemas políticos y económicos más estables. Al mismo tiempo, esta condición puede facilitar la tarea de orientar nuestros aparatos de seguridad y defensa hacia la disuasión de las amenazas potenciales que enfrentamos.

Con relación a la lejanía geográfica de las principales zonas de conflicto, no es demasiado recordar que esto dificulta la invasión de territorios sudamericanos por parte de potencias extrarregionales. Las amenazas militares a los países sudamericanos, en ese sentido, se centran en la posibilidad de utilización de equipos intensivos en tecnología para negar el control de ciertas regiones de sus territorios, lo que incluye, en particular, el uso de la guerra cibernética o espacial. El riesgo mayor está en que hemos permitido el establecimiento de estas potencias en la región en los últimos años, debido al abandono del proyecto de integración regional. La importante presencia china en prácticamente todas las economías locales y las relaciones especiales que tienen EE.UU. y Colombia de un lado, Rusia y Venezuela del otro, complican el escenario estratégico regional.

En este contexto de amenazas militares limitadas, los riesgos más claros para los países del continente se relacionan con el crimen organizado transnacional y con las amenazas difusas de carácter global, como las ya mencionadas en los apartados anteriores (pandemias, cambio climático y otros), además de los problemas resultantes de vulnerabilidades de origen sociopolítico y económico. Enfrentar tanto la delincuencia internacional organizada como las amenazas difusas exige amplia cooperación, involucrando los países del Sur Global y los del Norte, algo muy poco probable de alcanzar en la realidad actual. A su vez, la reducción de las vulnerabilidades sociopolíticas y económicas depende de concertaciones políticas al interior de los países sudamericanos.

El enfrentamiento de los cambios climáticos, el incremento de la producción de alimentos y la descarbonización de las matrices energéticas son ejemplos de oportunidades que pueden conllevar acciones concertadas de los países de la región que contribuyan positivamente a la estabilidad del sistema internacional. Esta es una tarea que corresponde sólo a los países de la región. Desafortunadamente, son oportunidades que se presentan en un período marcado por intensa polarización política. Las rupturas políticas observadas en varios países de la región son a la vez causa y consecuencia de la profunda desigualdad económica y fragilidad de las instituciones políticas que marcan la historia de la región.

En otras palabras, la región no logró sacar provecho de las ventajas que tiene en relación a zonas en que conflictos internacionales son más comunes. De he-

cho, las crisis en el sistema internacional parecen sumarse a las domésticas, retroalimentándose y provocando consecuencias negativas en los ámbitos sociopolítico y económico, ampliando las históricas vulnerabilidades locales. En este contexto, Sudamérica no ha podido siquiera recurrir a las organizaciones internacionales, cuya ineffectividad es patente, lo que debilita adicionalmente su escasa legitimidad. Concebidas para un contexto internacional con características muy distintas de las actuales, estas organizaciones intentan ajustarse a un mundo en dinámica transformación.

Las soluciones posibles para minimizar las vulnerabilidades regionales y maximizar las oportunidades inherentes a un escenario de transición parecen concentrarse en dos conjuntos principales de acciones. Primero, mantener la equidistancia de la región frente a los crecientes conflictos entre las grandes potencias. Brasil, por ejemplo, hasta ahora resistió a las presiones para unirse a los esfuerzos de EE.UU. y Europa en el soporte a Ucrania contra Rusia, manteniendo su condición de neutralidad (Paúl, 2023; Spigariol y Nicas, 2023). No obstante, tarde o temprano no será posible evitar alinearse a uno de los lados del conflicto.

El segundo conjunto de iniciativas apunta a la conveniencia de revitalizar las instituciones regionales. Brasil hizo un primer esfuerzo en esa dirección al reingresar en UNASUR, pero este proceso aún no ha llevado a reanudar la institución, que carece del regreso de otros miembros. Perdido en negociaciones de alcance limitado, Mercosur se muestra incapaz de avanzar en el proceso de integración. La Comunidad Andina sufre en niveles más bajos de prioridad como consecuencia de las urgencias internas de sus países constituyentes. Las esperanzas recaen en plataformas que aún no han sido utilizadas ampliamente, como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, pero hace falta acción concertada y visión de largo plazo para involucrar a sus integrantes en una agenda integracionista más ambiciosa.

Lo que está claro es que las soluciones para maximizar las oportunidades y minimizar las vulnerabilidades de América del Sur en un contexto de crecientes incertidumbres no vendrán desde afuera; deben construirse, esto sí, al interior del continente y a partir de esfuerzos conjuntos.

6. Conclusiones

El ambiente estratégico contemporáneo está marcado por una multipolaridad compleja. Los conflictos geopolíticos tradicionales se han fortalecido en un contexto que, equivocadamente, se describe como una segunda Guerra Fría, debido a la importancia del ascenso chino, pero que es mucho más inestable y peligroso que la bipolaridad conocida en la segunda mitad del siglo XX. Tres factores principales tornan el actual ambiente global más inestable y peligroso: (a) La corta

distancia estratégica entre las dos mayores potencias y el conjunto de grandes potencias que tienen o son capaces de acceder a tecnologías militares disruptivas; (b) La resiliente interdependencia de economías y sociedades; y (c) Las dinámicas resultantes de la transferencia de poder de los Estados a los individuos y organizaciones.

De hecho, los Estados perciben unos a los otros como amenazas, conllevando a guerras con sus consecuencias desestabilizantes del orden internacional, construyendo un ambiente parecido al que antecedió la Primera Guerra Mundial. Esta es apenas una de las dinámicas que han tornado el mundo más peligroso. Hay otras, que ponen en riesgo la seguridad humana y, por ende, crean inseguridades para los gobiernos de turno. Las sociedades están inmersas en vulnerabilidades sistémicas, que abarcan, entre otras, crisis financieras, pandemias, desigualdades socioeconómicas disruptivas, migraciones internacionales y eventos extremos relacionados con cambios climáticos. Los gobiernos saben que necesitan colaborar para enfrentarlas, pero la crisis del multilateralismo y las polarizaciones políticas domésticas hacen las cosas más difíciles.

En parte es así porque la redistribución de poder ocurrió no solamente entre los Estados, debido a la reducción del costo de la producción de instrumentos de destrucción y a las transformaciones en las maneras de hacer la guerra, sino también de los Estados/gobiernos para los individuos y organizaciones. En el primer plano, salimos de un ambiente bipolar para una multipolaridad desprovista de estructuras apropiadas de concertación, pasando por una brevísima unipolaridad. En el segundo, vivimos en una interdependencia con baja gobernanza y en constante flujo de informaciones, bienes y servicios, riquezas y personas.

En breves palabras, lector, este es el contexto de multipolaridad compleja que marca este principio de siglo, y en el cual las tensiones y conflictos entre las grandes potencias se desarrollan. Los escenarios son inciertos, pues las variables son muchas y la dinámica del sistema es volátil: los tiempos en que los cambios ocurren y producen implicaciones globales son cortos, los riesgos de escalada de tensiones en crisis, de estas en conflictos, y de estos en guerras son muy elevados. Desde el punto de vista sistémico, Sudamérica está insertada en estas dinámicas. Desde el punto de vista geopolítico, Rusia y China están presentes de forma latente en la región, lo que se torna preocupante para EE.UU. quien percibe a Sudamérica como un área sensible estratégicamente.

Comprender estas dinámicas y definir estrategias de inserción global que las consideren es, pues, un deber de los gobernantes sudamericanos. Un primer acercamiento al problema apunta prioridades obvias, como la necesidad de concertar posiciones comunes frente a estos desafíos, fortalecer el multilate-

ralismo, combatir la criminalidad transnacional organizada, promover el desarrollo sostenible y perfeccionar los sistemas políticos para responder satisfactoriamente a las demandas de los ciudadanos. Esto involucra, inevitablemente, fortalecer las organizaciones regionales y traer a Venezuela de vuelta a las dinámicas formales de la región, dada la importancia intrínseca del país y al hecho de que su integración en Sudamérica actualmente ocurre vía procesos sociales, legales o no.

Pero estos son temas para un próximo encuentro de la Red.

Referencias bibliográficas

- ACNUR. (2023, 14 de junio). *Dados sobre Refúgio*. <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>
- Allison, G. (2012, 21 de agosto). Thucydides's trap has been sprung in the Pacific. *The Financial Times*. <https://www.ft.com/content/5d695b5a-ead3-11e1-984b-00144feab49a>
- Allison, G. (2015, 24 de setiembre). The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>
- Allison, G. (2023, 1 de mayo). *US-China Relations: An Interview with Goldman Sachs*. Elfer Center for Science and International Affairs. <https://www.belfercenter.org/publication/us-china-relations-interview-goldman-sachs>
- Aghion, P., Antonin, C. y Bunel, S. (2021). *The Power of Creative Destruction. Economic Upheaval and the Wealth of Nations*. The Belknap Press of HUP.
- Aiyar, S., Ilyina, A. et al. (2023). *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*. Staff Discussion Note SDN/2023/001. International Monetary Fund.
- BBC News. (2020, 26 de diciembre). Chinese economy to overtake US 'by 2028' due to Covid. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-55454146>
- BIS. (2022). *Project Bridge*. <https://www.bis.org/publ/othp59.pdf>
- Brown, D., Horton, J. y Ahmedzade, T. (2023, 19 de mayo). Ukraine weapons: What tanks and other equipment are the world giving? *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-62002218>
- Brunnermeier, M. (2021). *The Resilient Society*. Barnes & Noble.
- Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. (Coords.). (2023). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab. https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2023/03/D_FINAL_WIL_RIM_RAPPORT_2303.pdf
- Choi, T. Y., Netland, T. H., Sanders, N., Sodhi, M. S. y Wagner, S. M. (2023). Just-in-time for supply chains in turbulent times. *Production and Operations Management*, 00, 1–10. <https://doi.org/10.1111/poms.13979>
- CIPS. (2023). <https://www.cips.com.cn/en/index/index.html>
- Cohen, R. (2022, 16 de mayo). In Rebirth for NATO, Europe Unites in Face of Putin's Ambition. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/05/16/world/europe/nato-putin-sweden-finland.html>
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. OUP. <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/index.htm>
- Crawford, T. W. (2021). *The Power to Divide: Wedge Strategies in Great Power Competition*. Cornell University Press.

- Dover, R. (2022, 17 de noviembre). *Reflexiones rápidas: Desglobalización: ¿mito o realidad?* Franklin Templeton. <https://www.franklintempletonoffshore.com/es-os/articles/strategist-views/reflexiones-rapidas-desglobalizacion-mito-o-realidad>
- Emmott, R. (2018, 13 de julio). *Trump's portrayal of NATO in crisis carries risks for alliance*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-nato-trump-analysis-idUSKBN1K3286>
- Engelke, P. y Weinstein, E. (2023, 24 de abril). *Assessing China's approach to technological competition with the United States, Strategic Memo*. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/content-type/strategic-insights-memo/>
- Ferguson, N. (2023, 24 de abril). Cold War II: Niall Ferguson on the Emerging Conflict with China. Interview, Uncommon Knowledge / Hoover Institution. <https://www.youtube.com/watch?v=KDLTUMIR4jg>
- Fonseca Jr., G., Patriota, A.A., Milani, C. y Pereira, L.V. (2022). *Multilateralismo e Multipolaridade*. Cebri.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. Free Press.
- García-Herrero, A. y Tan, J. (2020). *Deglobalisation in the context of United States-China decoupling. Policy Contribution 2020/21*. Bruegel. https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp_attachments/PC-21-2020-211220.pdf
- Greitens, S. (2019, 30 de setiembre). "Surveillance with Chinese Characteristics": The Development & Global Export of Chinese Policing Technology. Paper presented at Princeton University's IR Faculty Colloquium, Princeton. <http://ncgg.princeton.edu/IR%20Colloquium/GreitensSept2019.pdf>
- Hirst, M. y Tokatlian, J. P. (2023, 16 de mayo). The end of dollar supremacy. *International Politics and Society*. <https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/the-end-of-dollar-supremacy-6700/>
- Huntington, S. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon & Schuster.
- Kumar, A. y Lipsky, J. (2022, 22 de setiembre). *The dollar has some would-be rivals. Meet the challengers*. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-dollar-has-some-would-be-rivals-meet-the-challengers/>
- Lieberthal, K. G. (2011, 21 de diciembre). The American Pivot to Asia. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/articles/the-american-pivot-to-asia/>
- Luce, E. (2023, 8 de marzo) China Is Right about US Containment *Financial Times*, March 8, 2023, <https://www.ft.com/content/bc6685c1-6f17-4e9e-aaaa-922083c06e70>
- Mearsheimer, J. (2023, 1 de mayo). Is China the Real Winner of Ukraine War? Interview, Gita Wirjahan. Endgame #136 (Luminaries). https://www.youtube.com/watch?v=YI7goPRw_eE&t=1954s
- Ortiz, I., Cummins, M. y Karunanethy, K. (2017). *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*.

- International Labour Office. ILO (Extension of Social Security Series No. 48).
- Pao, J. (2023, 22 de abril). US investment curbs on tech firms infuriate China. *Asia Times*. <https://asiatimes.com/2023/04/us-investment-curbs-on-tech-firms-infuriate-china/>
- Parsi, T. (2023, 22 de marzo). The U.S. Is Not an Indispensable Peacemaker. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/03/22/opinion/international-world/us-china-russia-ukraine.html>
- Paúl, F. (2023, 11 de abril). O que está em jogo para América Latina ao apoiar Rússia ou Ucrânia na guerra. *BBC Brasil*. <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c149zkkvp88o>
- Ramalho, A. J. y Cortinhas, J. S. (2021). China en Sudamérica. Implicancias para la seguridad en Brasil. En: S. Namihás. (Coord.), *La presencia de China en la región sudamericana. Las implicancias en el campo de la seguridad* (pp. 15-48). Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer (KAS). <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/182544>
- Reuters. (2023, 26 de abril). Yuan overtakes dollar to become most-used currency in China's cross-border transactions. <https://www.reuters.com/markets/currencies/yuan-overtakes-dollar-become-most-used-currency-chinas-cross-border-transactions-2023-04-26/>
- Rudd, K. (2019). *The Avoidable War: Reflections on U.S.-China Relations and the End of Strategic Engagement*. The Asian Society.
- Ruggie, J. G. (1982). International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, 36(2). https://scholar.harvard.edu/files/john-ruggie/files/international_regimes_transactions.pdf
- Scharre, P. (2023, 4 de mayo). The Dangers of the Global Spread of China's Digital Authoritarianism. Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission. https://www.uscc.gov/sites/default/files/2023-05/Paul_Scharre_Testimony.pdf
- Schott, J. (2023). Economic sanctions against Russia: How effective? How durable? *PIIE Policy Brief* 23-3. <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/economic-sanctions-against-russia-how-effective-how-durable>
- Schuette, L. A. (2021, 1 de noviembre). Why NATO survived Trump: the neglected role of Secretary-General Stoltenberg. *International Affairs*, 97(6), 1863-1881. <https://doi.org/10.1093/ia/iiab167>
- Schumpeter, J. A. (2008). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper Perennial.
- Snegovaya, M., Dolbaia, T., Fenton, N. y Bergmann, M. (2023, 23 de febrero). Russia Sanctions at One Year. Learning from the Cases of South Africa and Iran. Center for Strategic & International Studies. <https://www.csis.org/analysis/russia-sanctions-one-year>

- Spigariol, A. y Nicas, J. (2023, 12 de abril). Ucrânia quer comprar armas do Brasil, mas país recusa e pressiona para mediar negociações de paz. *O Globo*. <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/04/ucrania-quer-comprar-armas-do-brasil-mas-pais-recusa-e-pressiona-para-mediarnegociacoes-de-paz.ghtml>
- Sullivan, J. (2023, 27 de abril). *Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution*. The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>
- Tardif, V. (2022, 15 de noviembre). The New Supply Chain Mindset: From Just-in-Time to Just-In Case. <https://www.supplychainbrain.com/blogs/1-think-tank/post/35871-the-new-supply-chain-mindset-from-just-in-time-to-just-in-case>
- The Economist. (2022, 25 de agosto). Are sanctions on Russia working? The lessons from a new era of economic warfare. https://www.economist.com/leaders/2022/08/25/are-sanctions-working?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=18151738051&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct-response.anonymous&gclid=Cj0KCQjwyLGjBhDKARIsAFRN-gW87ip41ISWqFpgoQoezVwVV3ujiEmYHMPg57XjBLicE44D0imAWI-zAaAnfLEALw_wcB&gclsrc=aw.ds
- The Economist. (2023, 16 de mayo). Can the West win over the rest of the world? The G7 wants to build a broader alliance to resist Chinese and Russian coercion. <https://www.economist.com/asia/2023/05/16/can-the-west-win-over-the-rest-of-the-world>
- The Global Impact. (2004). *Who Cares Wins: Connecting Financial Markets to a Changing World*. https://www.unepfi.org/fileadmin/events/2004/stocks/who_cares_wins_global_compact_2004.pdf
- Trebesch, C., Antezza, A., Bushnell, K., Frank, A., Frank, P., Fran, L., Kharitonov, I., Kumar, B., Rebinskaya, E. y Schramm, S. (2023). The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how? Kiel Working Paper. Kiel Institute for the World Economy. https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Working_Paper/2022/KWP_2218_Which_countries_help_Ukraine_and_how_/KWP_2218_Trebesch_et_al_Ukraine_Support_Tracker.pdf
- Vanham, P. (2019, 17 de enero). *A brief history of globalization*. World Economic Forum. https://www.weforum.org/agenda/2019/01/how-globalization-4-0-fits-into-the-history-of-globalization/?DAG=3&gclid=CjwKCAjw36GjBhAkEiwAKwIWyeU-Sx83JKC--HD6YbcEh9mvhfDxKcNcpLPcbJ3e86lLc4uAZFCHNBoCy-4QAvD_BwE

- Vujakovic, P. (2010). How to Measure Globalisation? A New Globalisation Index (NGI). *FIW Working Paper*, (46). FIW - Research Centre International Economics. <http://hdl.handle.net/10419/121046>
- Wenbin, W. (2023, 16 de mayo). *Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference*. https://www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202305/t20230516_11078532.html
- WIR. (2022). *World Inequality Report 2022*. <https://wir2022.wid.world/category/executive-summary/>

La invasión rusa a Ucrania. Cambio de época global e impacto en Sudamérica

Jaime Baeza Freer* **

María Cristina Escudero Illanes* **

1. Introducción

La invasión rusa a Ucrania en febrero de 2022 significó un cambio geopolítico de relevancia para el orden multilateral global, puesto que terminaron por derribarse varios supuestos de la postguerra fría. Entre los anteriores, podemos contar con que Europa debía enfrentar como realidad que la guerra no escapaba a su continente y que además marca de alguna manera un punto de inflexión fundamental en el desarrollo del Siglo XXI. En este sentido, el conflicto, que en realidad partió en 2014, muestra nuevamente a un sector del mundo que no conoció la democracia occidental en las últimas tres décadas. Nunca hubo una real transición. Además, no se encuentra representado en el mapa geopolítico global. La invasión a territorio ucraniano desplaza al mundo de la globalización y deja su espacio al nuevo conflicto que es de orden político y cultural más que económico. Además, abre la caja de pandora para otras posibles guerras que vuelven a ser polémicas por efectos de comparación y resultados de lo que ven desplegados en el campo de batalla del este europeo. El más lógico de todos es Taiwán, el que esté amenazado de una posible invasión china, bajo los mismos principios de que no son realmente naciones independientes.

* Doctor (PhD) en Gobierno de la Universidad de Essex, Reino Unido. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención en Gobierno por la Universidad de Georgetown, EE.UU. Académico de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Exsubdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa de Chile.

ID ORCID: 0000-0001-8383-9773

** Jaime Baeza Freer agradece al Center for Latin American and Latino Studies (CLALS) de American University por el Visiting Research Fellowship mientras se escribió este artículo.

* Doctora en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención en Gobierno y Economía Política por la Universidad de Georgetown, EE.UU. Académica de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile.

ID ORCID: 0000-0002-4908-3500

** Este artículo es parte del Fondecyt de Iniciación N° 11220945 de la Agencia de Investigación y Desarrollo (ANID) del Ministerio de Ciencia- Chile otorgado a María Cristina Escudero Illanes.

Esta guerra tiene una larga data que precede a la toma de Osetia por parte de Rusia en 2014. Mirado desde Occidente, son dos factores que concurren de manera conjunta: Primero, la expansión de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) hacia Europa del Este. Segundo, la percepción por parte de Rusia de un desequilibrio en el orden global en contra de Rusia como potencia global. No se sienten meramente un poder emergente como China, India, y Brasil (aun así, siempre participaron de las cumbres BRICs, que reúnen a los cuatro más Sudáfrica). El presidente Putin considera que Rusia tiene un objetivo global que la Unión Soviética fue incapaz de cumplir, y que, por tanto, es urgente volver a las fronteras geopolíticas de 1991 en el fin de la Guerra Fría. Es decir, las razones últimas son geopolíticas y no tienen un componente económico como central.

De alguna manera, no podemos separar al propio Putin de la razón del conflicto. El líder ruso es un convencido anticomunista (de hecho, culpa de los males de Rusia a Lenin y Stalin) (Fink, 21 de febrero de 2022). Está hoy más que antes vinculado con la Iglesia Ortodoxa, institución que tiene altos niveles de preeminencia en la sociedad rusa y en la toma de decisiones políticas. Ucrania no es considerado como un país independiente por el poder del Kremlin, sino más bien el lugar de fundación para la imperial zarista “madre Rusia”. Sin embargo, el conflicto no es Ucrania en sí misma. Rusia considera a Ucrania el punto inicial para recuperar un equilibrio estratégico global. El propio hombre fuerte de Rusia ha señalado varias veces que su objetivo es salvar a Occidente de su decadencia moral. De alguna manera se siente heredero del Imperio Romano de Oriente que termina definitivamente con la muerte de los Romanov en 1917. Al punto que alguna prensa lo señala como el último emperador bizantino (Martínez, 2022).

En todo este cuadro pareciera que Sudamérica es una de las regiones más apartadas geográficamente del conflicto, donde además se viven problemas endógenos de mala calidad de la democracia, corrupción y pobreza persistente. Sin embargo, las consecuencias de lo que ocurre en Ucrania es global y este subcontinente está en el muy diferenciado en sus realidades, en cada país o grupo de países están marcados por las particularidades de cada uno. Adicionalmente, la guerra no es inocua para la región. Por el contrario, esta tiene un gran impacto en lo que toca intereses nacionales, geopolíticos y económicos que son fundamentales a la hora de pensar en el futuro, al menos de la próxima década.

En este cuadro, cabe preguntarse cuál es el rol de Sudamérica y cómo se ve afectado. En ese mismo sentido, desde las Relaciones Internacionales cabe reflexionar si la región solamente sufre los efectos sin ningún tipo de intervención, o se puede hacer algo desde dos posibilidades. Por un lado, lo que señalan autores como Long (2017), que los países pequeños y medianos tienen una capacidad de *norm entrepreneurship* o generador de normas que son capaces de alterar el

escenario multilateral. Por otro lado, puede también construirse la capacidad de articular una visión concertada en el orden subregional para enfrentar los efectos geopolíticos y económicos de la crisis.

En este aspecto, nos cuestionamos si la región tiene unidad de propósito en algunos de los dos aspectos. Aventuramos que la respuesta no es uniforme y, por lo tanto, cabe el riesgo de la intrascendencia en las décadas que construyan el nuevo orden. Es lo que Schenoni y Malamud (2021) consideran como la creciente irrelevancia. Al respecto señalan que nunca hubo una agenda común, ni siquiera una posición común frente a los organismos internacionales, agregando que “El derrumbe de la interdependencia intrarregional fue acompañado por la reducción, igualmente abrupta, de la coordinación diplomática. Argentina, Brasil y México integran el G20 desde su fundación, pero jamás procuraron construir una agenda o posición común” (Schenoni y Malamud, 2021, p. 77).

Es decir, el problema parte por una autopercepción de un rol pasivo frente al conflicto y, de hecho, frente al cambio de la arquitectura internacional. Esto contrasta con la fuerte presencia en la construcción del orden de la postguerra, con una fuerte influencia de Brasil como potencia vencedora de la II Guerra mundial, y una importancia relativa mayor de países como Argentina y Chile en la construcción de la Naciones Unidas y el derecho internacional. Lo anterior lleva a plantear que, para ver los efectos sobre Sudamérica de la invasión rusa a Ucrania, necesitamos un marco epistemológico adecuado y que dé cuenta de lo que siente la región frente al proceso.

Por lo mismo, planteamos en este trabajo un enfoque de teoría de roles como parte de un análisis de política exterior, el que nos ayuda a entender por qué Rusia ataca en el momento que lo hace y genera las consecuencias que se reportan desde inicios de 2022. Parte de la explicación se encuentra en la propia apreciación rusa de su *National Conception Role (NCR)*. El NCR de un país resulta de la contestación interna de los actores en equilibrio con las expectativas de rol en el exterior. En esta situación, los actores se encuentran siempre en un resultado de equilibrio subóptimo, porque están al menos a una unidad de su resultado máximo deseado. Es decir, se pregunta en términos relativos y de percepción en un sentido más permanente de su rol en el mundo tal como sostiene la literatura de roles que entrega a este factor de política interna una importancia capital (Cantir y Kaarbo, 2016) y la autopercepción del agente particular que es el tomador de decisiones, en este caso el propio Vladimir Putin. Su liderazgo autoritario tiene una autopercepción de una misión para el destino manifiesto de la cultura rusa. Junto con considerar a Rusia como la continuación del imperio bizantino, quiere dejar claro que pretende recuperar un peso estratégico propio en el nuevo orden global. Esta percepción sería en términos de las categorías de Holsti (1970), un master role con categoría contra hegemónica de Occidente,

muy lejos de un mero liderazgo regional. Al respecto, es pertinente considerar lo planteado por Breuning (2011; 2019) en cuanto a la agencia de actores particulares, donde las racionalidades limitadas de un actor en particular (historia, experiencias de vida y otras que son casi personales) terminan generando efectos de lo que formulan las normas a escala internacional (Breuning, 2011, pp. 138-139). En esto la definición de la Teoría del Rol toma como clave la interacción entre agente y estructura, y cómo el primero influye y altera la segunda en su comprensión del Comportamiento de la Política Exterior (Breuning, 2018, p. 16).

Algunos años después, la misma autora reconocía la importancia de la agencia, al argumentar que esta teoría pone su énfasis en los tomadores de decisiones (o agentes) al tiempo que reconoce que están insertos en instituciones (o estructuras). Sin embargo, en el modelar estas estructuras internacionales, los seres humanos tienen limitaciones cognitivas o como señala la autora “una capacidad limitada para procesar información y están sujetos a diversos sesgos que afectan a su razonamiento en la toma de decisiones” (Breuning, 2019, p. 7). En el caso de Putin, él como agente es consciente de la historia rusa desde 1917, la Guerra Fría y la actualidad. Es en este escenario donde el problema de la autopercepción rusa no es la propia de una potencia emergente (a la altura de Brasil), pero de un *National Conception Role* propio de un imperio que va de nuevo por sus fueros.

En este contexto, este capítulo analiza cómo lo que ocurre en el campo de batalla tiene influencia en los procesos productivos básicos en la región sudamericana, incluyendo los fertilizantes necesarios para la producción agrícola, hasta los procesos inflacionarios. Estos últimos, aunque puedan tener una naturaleza multiconilínea, es decir, que se esconda dentro de otros fenómenos económicos post pandémicos, precisan de mirar en la guerra una variable independiente fundamental. El impacto sobre la región es profundo, pero de alguna manera, las poblaciones generales no lo dimensionan en su globalidad. En este aspecto, otros de los factores que explican la situación actual son los grados de independencia que tienen los países de Sudamérica frente al otro actor clave del conflicto que es China. Como vemos, no es posible separar a Beijing del conflicto. Rusia hace todo lo posible por vincularlos, y como analizaremos, ataron el conflicto ucraniano a lo que pasa en Taiwán, tratando de hacer de ambos destinos una sola cosa. Lo anterior se vio reflejado en la posibilidad que tuvo Xi de sostener frente a Occidente que la recuperación de la isla de Formosa va a ocurrir en algún momento, cuestión clave dentro de las conclusiones del 20° Congreso del Partido Comunista Chino de noviembre de 2022. De hecho, en el discurso inaugural de la reunión quinquenal, Xi hizo una velada amenaza a EE.UU. de no involucrarse, porque era un asunto interno chino que resolver (Davidson y Graham-Harrison, 16 de octubre de 2022). Es así como chocan percepciones de

dos potencias con capacidad contra hegemónica que actúan de manera similar, aunque no necesariamente concertadas, pero que impactan a la región de manera profunda.

Con el panorama presentado, en las próximas páginas analizaremos el conflicto en sí mismo y el impacto global de la invasión a Ucrania, enmarcada en una nueva geopolítica global. Posteriormente analizamos, los impactos en la toma de decisiones, para continuar con un análisis al interior de la región, para continuar un análisis de los impactos económicos. Todo este panorama se basa en la idea de un cambio de época que impacta en Sudamérica, lo que la obligará en algún momento a tener que abandonar la neutralidad en la que muchos países se encuentran actualmente. Decidimos el concepto subregional de manera explícita, de suerte tal de comprender fundamentalmente una idea subregional bajo la preeminencia de Brasil como la potencia emergente y que tiene impactos diferenciados de otras zonas de América Latina o el Hemisferio Occidental. Pese a lo anterior, también hacemos algunas referencias al conjunto de América Latina por la importancia que tenga un dato en particular o porque afecta más allá de la subregión.

2. El conflicto bélico y puzle geopolítico global

Hasta el mismo día antes del 24 de febrero de 2022 muchos en Occidente creían que una invasión rusa en el territorio ucraniano era improbable. Incluso, pese a que EE.UU. lo venía repitiendo por varias semanas. Sin embargo, una vez producida se asumió la realidad que venía desde mucho antes. Autores como Haass (2022) consideran que estamos, dada la crisis, viviendo una década peligrosa, en donde muchas de las certezas que hemos tenido en el sistema internacional se pondrán a prueba. Otros como Kroenlg (27 de agosto de 2022), en el Atlantic Council, sostienen que, si los textos con que se enseñan a los estudiantes de Relaciones Internacionales en las universidades de EE.UU. están en lo correcto, el mundo va directo a una confrontación global de las grandes potencias. De alguna manera la crisis en Ucrania puede terminar siendo un catalizador del fenómeno de un conflicto bélico a gran escala.

Estamos ante una coyuntura crítica para el orden multilateral y para la seguridad internacional. Sin embargo, esto está lejos de ser un asunto espontáneo. Algunas fuentes sostienen que las autoridades fiscales en Moscú se prepararon con ahorros por años para la actual situación. De hecho, vienen por una década generando las condiciones (Tan, 18 de enero de 2022). Es decir, si bien enfrentaron algunos *defaults* en pagos, tienen en la actualidad, muchos recursos para resistir. Además de los mercados euroasiáticos, tienen a China e India abiertos para los negocios rusos. Por lo pronto, también siguen recibiendo dólares de los mercados alternativos y los mercados negros que le permiten a Rusia sortear con relativa tranquilidad las sanciones comerciales que se le han impuesto. La

decisión de cortar el gas a Europa es un redireccionamiento del orden político global y en que algunas democracias en Occidente se perciben como débiles porque no pueden imponer un orden mundial y demasiada alternancia en el poder. En este ámbito los autoritarismos y/o los populismos toman su lugar para mostrar fuerza y poder.

Para muchos, las razones de por qué el conflicto se desata ahora, y no antes de la pandemia, se encuentran en dos líneas de explicación. Por un lado, Rusia percibe una debilidad en el frente interno de la política norteamericana con la Administración Biden y de Occidente en general (Khidasheli, 2022). Lo anterior no necesariamente es culpa del mandatario norteamericano, pero sigue siendo un gobierno con baja iniciativa internacional dado el contexto que se encuentra y con una parte de la oposición republicana que no lo apoya frente al conflicto y que se hace eco de las teorías de la conspiración. El mejor ejemplo de aquellos son representantes como Marjorie Green Taylor o el avance del populismo jacksoniano, que es la versión norteamericana del antiglobalismo y nativismo político (Baeza, 2022). Además, EE.UU. está ad portas de una batalla cultural de proporciones que puede minar su capacidad de influencia global. Incluso, lleva a periodistas como uno de los editores políticos del New York Times en 2022 a cuestionarse si una posible guerra civil es inminente o es necesario calmarse al respecto (Bokat-Lindell, 13 de enero de 2022).

La percepción de debilidad que los rusos tienen respecto a EEUU se traslada también a la evaluación rusa respecto de Europa. La Unión Europea se encuentra más frágil tras el Brexit británico y la arremetida de partidos populistas cuestionándola. A esto se suma que la dependencia de Europa al gas ruso se produjo por la relación personal del propio Putin con el excanciller alemán Gerard Schroeder mientras este ocupaba el cargo entre 1998 y 2005 (Driedger, 2022). Tras el estallido del conflicto, el exmandatario alemán tuvo que dejar la junta de supervisión de la petrolera estatal rusa Rosneft y rechazar el ofrecimiento para estar en el directorio de Gazprom. De hecho, las relaciones del líder socialdemócrata permitieron que, durante los años de Angela Merkel como Canciller (2005 - 2021), y en gran coalición con los socialdemócratas de Schroeder, que se mantuviera la relación comercial con Rusia. Hoy fuera del gobierno la líder alemana, la lectura desde Moscú señala que hay una Alemania algo detenida en sus propios problemas y el resto de Europa tratando de superar sus propias crisis de multilateralismo.

Sin ir más lejos, todos los trabajos sobre populismo europeo señalan como van al alza partidos que sostienen un rechazo al europeísmo, y particularmente a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como coalición (Henke y Maher, 2021). Particularmente, esto va con el alza de partidos como el Frente Nacional en Francia o la Alternativa para Alemania. Incluso toman el gobierno

en países como Hungría y Polonia. En el primer caso, es algo más grave pues incluso desatado el conflicto juega en las dos bandas. En el caso húngaro, es la cercanía con Rusia por parte del presidente Orban es un factor relevante. Al igual que Trump, tampoco confronta a Putin, pese a que mantiene las relaciones intactas con la OTAN. (Baeza, 2022; Pengelly, 10 de junio de 2018; Polyakova y Haddad, 2019). En el caso de los polacos, la relación siempre busca ser bilateral con EE.UU., más que se parte de la Unión Europea o cualquier otro medio de operar al alero de los marcos multilaterales.

A lo anterior debe sumarse el progresivo deterioro operacional de la OTAN durante los años del presidente Trump. Para la administración de Trump, la esencia de la política internacional fueron los principios del aislacionismo que devenía de lo que se denomina populismo jacksoniano (Baeza, 2022) (antiglobalista y nativista en honor de Andrew Jackson como primer promotor de este), el que en definitiva no veía sentido que existan este tipo de bloques. Huelga recordar a la canciller alemana Angela Merkel con cara muy molesta enrostrando su enojo a Trump con los demás líderes detrás de ella. Frente a ella, un desafiante Trump que seguía sentado mirándolos a todos con algún grado de desprecio (Pengelly, 10 de junio de 2018).

De hecho, el problema tiene una connotación central para la administración del presidente Biden (2020). Junto con relevarlo desde la primera cumbre en Bélgica, ya en su en su campaña presidencial había señalado que la principal cuestión en política internacional era revitalizar la alianza con Europa a través de la OTAN. En un artículo en *Foreign Affairs*, durante la campaña presidencial sostuvo que el compromiso de los EE.UU. con la organización es sagrado, afirmando que

La OTAN está en el corazón mismo de la seguridad nacional de Estados Unidos y es el baluarte del ideal democrático liberal: una alianza de valores, lo que la hace mucho más duradera, fiable y poderosa que las asociaciones construidas mediante la coerción o el dinero en efectivo. (Biden, 2020, p. 73)

Es en este contexto que la reunión Biden-Putin en Suiza, durante junio de 2021, terminaron de convencer al líder ruso sobre actuar porque Occidente estaba en un curso de colisión (*The Economist*, 19 de junio de 2021).

En efecto, en estas conversaciones Biden logró avanzar poco en aumentar el respeto a sus aliados europeos (incluyendo el respeto a la soberanía de Ucrania) y la responsabilidad de Moscú frente a los ciberataques, los cuales Putin negó. Por otra parte, el llamado de atención que hizo el mandatario norteamericano respecto del respeto a los derechos humanos, y en particular sobre las negativas consecuencias que tendría si el líder de la oposición Alexei Navalny muriese

en prisión, fue leído como una débil acción en defensa de dicha causa. En los hechos, Putin advirtió que Biden no estaba tan comprometido con su involucramiento en Europa (*The Economist*, 25 de agosto de 2022).

Mientras tanto, Putin buscaba la mejor oportunidad, las sospechas de las intenciones rusas estaban internalizadas en Europa como una posibilidad. De hecho, varios despliegues navales en el mar Negro en este período responden a un riesgo asumido. Finalmente, la invasión se concretó a finales del invierno europeo. Esto permitió que los países europeos pudiesen seguir consumiendo energía hasta la primavera, pero los obligó a entrar en negociaciones durante el verano para satisfacer sus respectivas demandas y prever planes de contingencia energética. El relativo fracaso militar ruso dificulta las negociaciones.

Una vez iniciada la guerra, se agrava la cadena logística de transporte para el comercio, que ya estaba complicada desde la pandemia. La diferencia es que, en esta circunstancia, crece el poder negociador de Rusia fuera de Occidente. A los dos días de iniciadas las acciones bélicas, Occidente y particularmente EE.UU. establecieron sanciones a Rusia como una forma de hacerla desistir de sus intenciones con Ucrania. Sin embargo, las sanciones han tenido un efecto real pero limitado, fundamentalmente porque otros mercados como China y la India han continuado recibiendo producción energética y otros desde Rusia. Es irreal en ese contexto suponer que EE.UU. y Europa saben que no pueden controlar la situación de seguridad y restaurar el orden internacional sin entrar, aunque sea de manera indirecta, en el terreno militar.

Sin perjuicio de que pueda escalar, lo más probable es esperar un despliegue en el terreno hacia una guerra de baja intensidad, pero muy prolongada en el tiempo. Algunos analistas militares hablan de varios años considerando el desarrollo de la fuerza, las capacidades convencionales adquiridas y el escenario de los combates actuales. Varios analistas sugieren que la guerra será de largo aliento. En este cuadro, Daalder y Goldgeier (9 de enero de 2023) sostienen que EE.UU. debe prepararse para un largo conflicto, en parte porque el actual estado en el campo de batalla ya requiere arsenal y equipamiento en el límite de lo que Occidente les puede producir.

En este cuadro, aunque toda la capacidad ucraniana está a disposición, y con éxitos innegables, sigue el curso de la guerra. Al frente, Rusia demostró tener una cadena de mando y logística muy por debajo de lo esperado, lo que significa un fracaso operacional de proporciones. Sin perjuicio de ello, un desbalance a favor ruso de las fuerzas en el terreno le han permitido conservar muchos territorios ganados en el campo de batalla. Es así como Occidente está complicado por dos motivos esenciales. Primero, parte de las demandas rusas están sobre Suecia y Finlandia. Ambos países tienen importancia en los países del Báltico

que consideran como propios y que son parte de la OTAN. En efecto, Estonia, Letonia y Lituania, son esencialmente países que son leales a la organización porque es su fuente de defensa. Es esperable que, si aumenta la retórica finlandesa sobre encarar a Rusia posterior a su entrada a la OTAN, el escalamiento del conflicto puede tomar ribetes insospechados e, incluyendo, una guerra total en Europa. Rusia, pese a su descalabro logístico tiene la capacidad de enfrentar varios adversarios al mismo tiempo.

En segundo término, Moscú contaría con el apoyo o silencio de varios países eslavos (incluso que son parte de la Unión Europea). Particularmente interesante es el caso de Hungría bajo el liderazgo populista juega a dos bandas, o en una suerte de juego de doble nivel (Putnam, 1988). En ese sentido, en el frente interno trata de apoyar a Rusia, pero afuera sostienen un discurso prooccidental. El caso de Orban en Hungría es el más decisivo. Como sostiene Simon (2019), Hungría juega un papel de contradictor independiente de las potencias mundiales, pero sin romper con la Unión Europea ni con sus relaciones con EE.UU. Para ello utiliza un lenguaje interno a su pueblo que es populista antiglobalista y contrario a las élites europeas favorables al libre comercio. Aprovechó un momento de falta de un poder central más presente para cuestionar los poderes regionales y centrales. Lo mismo ocurre en otras zonas del mundo, donde el apoyo no es irrestricto y más bien hay un estatus quo que se prolonga sobre los escenarios posibles durante y posterior a la guerra misma. Además, el apoyo interno a Putin es una realidad pese a que existe un mutismo completo de qué realmente se piensa al interior de Rusia, no solo por los abusos de derechos humanos, pero también porque no hay encuestas de opinión pública que reflejen el verdadero pensamiento de la población rusa, aunque a finales de mayo de 2023, *The New York Times* señaló que habría las primeras indicaciones de pérdida en el apoyo a la guerra por las múltiples bajas en el frente (Barnes, 26 de mayo de 2023).

En este cuadro, la guerra de Ucrania ya no solo es un problema regional europeo, sino que también repercute en cómo otros actores intervienen en la escena mundial. Ese es el caso particularmente de China, que desde el inicio de la crisis se negó a condenar al régimen de Putin. La razón se encuentra en un escenario similar y muy real de lo que a ellos les podría ocurrir en el caso de Taiwán. Es este punto donde el problema toma otra escala. Las recurrentes tensiones entre Occidente y Beijing en el Mar del sur de China se intensificaron hacia finales del 2022 y se prolongaron durante el siguiente año. Es durante este período que el 20° Congreso del Partido Comunista señaló la irrenunciable vocación a tomar nuevamente el control sobre la isla de Formosa, a la cual simplemente no reconocen ninguna independencia. Sobre el punto además agregó que jamás renunciará al uso de la fuerza para lograr dicho objetivo (BBC News Mundo, 16 de octubre de 2022) En este contexto, la escena es particularmente similar al caso ruso. Es más, el propio Kremlin interviene durante este tiempo al señalar

dentro de su nueva estrategia naval como país, la importancia de proyectarse en el Pacífico como prioritario (Rakov, 19 de agosto de 2022). Las reuniones bilaterales entre Xi y Putin lo ratifican. Pese a la pretendida neutralidad china, la realidad muestra que ambos conflictos no son separables.

Resulta evidente un reposicionamiento de los roles que asumen las potencias emergentes. En algún momento, se planteó si Rusia no debía ni siquiera considerarse como una potencia emergente y que la R de Brics simplemente había que sacarla (Mcfarlane, 2006). Es así como los roles auto percibidos por Rusia tienen una base en la contra hegemonía, pero a la vez consideran válida una revancha con Occidente por la guerra fría. En este contexto, la aproximación de Thies (2012, pp. 33-34) es particularmente útil, porque la búsqueda de Moscú y Putin en particular es volver al rol de Gran Potencia, asumiendo que iba en un sendero que lo podía dejar como potencia emergente y teóricamente es posible terminar siendo un país más pequeño o con menos influencia.

Es en ese ámbito donde resulta el panorama más complejo para América Latina. En la siguiente sección dedicamos análisis específicos sobre los efectos económicos de la guerra en sí misma sobre la región de Sudamérica. Los países se han visto altamente afectados en producción agrícola producto de la ausencia de una cadena logística continua de fertilizantes, los que mayoritariamente en el mundo provienen de los dos países en conflicto. A lo anterior, debemos sumar que las cadenas de valor en el mundo están rotas por las crisis logísticas que este conflicto tiende a acentuar, provocando que los procesos inflacionarios en muchos de los países de la región sean aún más complejos.

Pese a los problemas económicos existentes, tenemos que revisar también las graves consecuencias geopolíticas e internacionales que tiene el conflicto para la región. A la consabida creciente irrelevancia continental que arguyen Schenoni y Malamud (2021). Sin embargo, frente al conflicto mismo existen una serie de problemas que deberán ser resueltos y que son eminentemente políticos. En primer lugar, un cambio del orden intencional donde la probabilidad de influir en la agenda por la vía del *norm entrepreneurial activity* se disminuya sustancialmente, dado que en este nuevo orden no tendrían la misma capacidad de influencia. En este sentido, no tener claro quiénes son los actores involucrados y por qué se les apoya puede ser un problema muy complejo. En este sentido, algunos actores regionales entienden el desafío a regañadientes de apoyar a Ucrania, mientras que otros son más entusiastas, como en el caso chileno de apoyo irrestricto a Occidente.

En segundo término, está la inestabilidad institucional interna de los países, muchas veces contaminadas por un clima de inflación y descontrol de las economías locales, lo que afecta la sana continuidad de los proyectos políticos. A su

vez, la guerra en Ucrania genera tomar definiciones y salir de la pretendida neutralidad regional. En este contexto, podemos apreciar que la región de Sudamérica enfrenta con distintos grados de preocupación el fenómeno de la invasión. Por un lado, es posible apreciar el alineamiento con la postura norteamericana del gobierno de Gabriel Boric en Chile, que, pese a ser de izquierda tiene una muy buena relación con Washington, en este y en otros temas internacionales. En este sentido, llama la atención que el presidente Volodimir Zelensky de Ucrania ya haya hecho dos intervenciones en Chile, las primeras en América Latina referidas al conflicto. Primero fue un discurso ante el Rector y la comunidad universitaria de la Pontificia Universidad Católica de Chile (CEIUC, 2022). La segunda oportunidad fue de Estado, cuando se dirigió por videoconferencia al pleno del Congreso Nacional, primera vez que lo hacía frente a un parlamento de la región (Senado de Chile, 4 de abril de 2023).

Por otro lado, el líder regional Brasil tuvo un cambio importante de gobierno, no siempre pacífico por la actitud del expresidente Jair Bolsonaro. El mandatario saliente, pese a su declarada cercanía con EE.UU., no apoyó de inmediato a Ucrania. De hecho, pocos días antes de la invasión visitó personalmente a Putin en el Kremlin. Lo hizo señalando que era su amigo y a pesar de las presiones del Departamento de Estado para no hacerlo (McCoy, 16 de febrero de 2022). Una vez que asumió el presidente Lula da Silva, trató de ejercer algún grado de liderazgo, en una suerte casi de agencia oficiosa entre las partes. Para estos efectos se reunió en abril de 2023 con Xi, en el interés de ser el gran mediador global del conflicto, aunque claramente sin éxito hasta ahora (Bradsher, 14 de abril de 2023). Lo mismo ocurrió en términos de cierta independencia de Brasil, al estilo de lo que hizo el presidente Macron en Francia, con respecto a la relación con China, incluso con una visita a Beijing. En este contexto, Brasil asumió que cumplía un rol de hegemónico por designación consensual de toda la región (Wehner, 2025, pp. 438), pero eso no se nota en dimensionar los efectos de su rol en el orden global, en tanto que va más allá de ellos mismos, pero de una subregión completa.

El otro extremo de la medalla es Venezuela que mantiene fuertes vínculos con Putin (el otro país está fuera de Sudamérica y es Nicaragua). Estos lazos se traducen en una importante presencia en el país, tanto de inversiones como también de presencia militar. En este contexto, algunos en la literatura consideran a Venezuela como el puerto de entrada de Moscú al continente completo (Rosental y Jeifets, 2022). A su vez, Evan Ellis del Center for Strategic and International Studies (CSIS) (2022) señaló en un testimonio al Congreso de EE.UU. que la cooperación militar a Venezuela aumenta a un ritmo constante desde 2008, incluyendo despliegue de tropas, sistemas de defensa antiaérea y más de 100 militares para entrenar a las fuerzas armadas bolivarianas. Todo esto se suma a la ya consabida presencia china en el país sudamericano. Menos se ha estudia-

do, pero a nivel bilateral, Bolivia bajo Morales ha sido constante en su apoyo a Rusia en todos los foros multilaterales. También es sabido que hay una correlación con la presencia china en todos estos países.

En este contexto, las relaciones con cada particular país de la región de las naciones involucradas y los superpoderes son relevantes, pero también es pensar el conjunto de la región en la redefinición de las estructuras globales de poder y, sobre todo, cómo el otro conflicto en ciernes, como es Taiwán, podría ser un aditivo que altere de manera definitiva cómo la región se aproxima a la escena internacional. Si pensamos en los países de la Alianza del Pacífico, muchos de ellos tal como es el caso de Chile, el 49% de sus exportaciones van todas hacia el Asia Pacífico. La construcción del Trans Pacific Partnership significa involucrar a países de la región (con excepción de EE.UU. por una decisión en el período de Donald Trump) en el tratado comercial más importante y audaz que considera a buena parte de las economías más importantes de la región, más otros países como el Reino Unido, que sin ser parte manifiestan su adhesión. Es en este contexto donde surge la importancia de entender cuáles son los roles que juegan las superpotencias frente al conflicto. Sin embargo, también requiere entender que las potencias secundarias tendrán un decir frente al problema basado fundamentalmente en un sus “roles *expectations*” o como bajo lo que pueden hacer tendrán un impacto para sus propios intereses.

Otros países de la región, tal como es el caso colombiano, peruano y ecuatoriano están viviendo complejos procesos internos que sacan de alguna manera la mirada del conflicto, pero que sin embargo han sido claros en su apoyo a la postura occidental, particularmente a través de una votación en la OEA, en la que incluso México que suele no participar de este tipo de resoluciones, se sumó en apoyo de Kiev. Sin embargo, otros como Brasil se mantuvieron ajenos a la discusión. De hecho, en un mensaje a la organización el presidente Zelensky preguntó con algo de sorna donde habría estado Bolívar, San Martín e Hidalgo (CNN en Español, 6 de octubre de 2022). En realidad, más que un problema de dónde estarían los próceres de la región, el gran problema que desnuda la actual situación es la falta de relevancia regional en las discusiones globales, mientras Brasil aún discute su *master role* en medio de sus disputas internas de poder.

3. Impacto global de la guerra: la economía y el factor China

En términos generales, la guerra entre Rusia y Ucrania afecta la economía global, el comercio, los precios de las materias primas, el abastecimiento de fuentes de energía, y flujos migratorios. La economía global se desaceleró al momento que la guerra hizo desarreglos en la cadena de producción y comercio de la economía mundial. El alza de los combustibles y de los alimentos se convirtió en uno de los factores más relevantes del aumento de la crisis alimentaria que

evidenció el mundo durante el año 2022 (Organización de las Naciones Unidas, 3 de mayo de 2022).

Las estimaciones actuales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2022) sostienen que el actual costo de la guerra podría reducir el crecimiento mundial un punto porcentual. Sin embargo, lo más importante para Sudamérica porque está sufriendo sus efectos es que aumenta 2,5 puntos porcentuales a la inflación global. A su vez, en materia de tasas de interés, vemos cómo los Bancos Centrales han elevado las tasas para impedir que todos los ahorros vuelen de las economías locales, lo que significa en lo que va del conflicto un incremento de al menos 1,5 puntos porcentuales, particularmente en los mercados emergentes. Estas cifras de alguna manera coinciden con las del Banco Interamericano de Desarrollo (Giordano y Michalczewsky, 2022, p. 2).

Aunque el alza de los precios de los alimentos es un factor de preocupación para las economías del mundo y Europa, lo más disruptivo para este último ha sido la dependencia energética. Una vez lanzadas las sanciones económicas a Rusia, este país respondió cortando el suministro de gas de la cual dependen los europeos (The Economist, 25 de agosto de 2022). En consecuencia, la mayor revisión a la baja del crecimiento proyectado, después de los países involucrados directamente, es la Unión Europea, cuya economía es muy dependiente de fuentes rusas de energía. En atención a ello, en junio de 2022, se ajustaban las perspectivas de crecimiento para esta zona en 1,4 puntos porcentuales menos de lo esperado antes del inicio de la guerra, es decir, a un 2,8% (CEPAL, 2022b, p. 3).

Los efectos de la Guerra en Ucrania en el mercado energético son múltiples. Ante los anuncios de diversos países de Europa, como Alemania e Italia, de construir nuevas terminales de GNL (gas licuado), extender el uso del carbón y aumento en la integración de renovables, el mercado internacional de precios de combustibles y tecnologías renovables está escalando. En efecto, las inversiones en extracción de carbón se habían ralentizado dadas las metas climáticas adoptadas a nivel mundial, por lo que esta nueva “ola” de demanda de carbón ha hecho aumentar su precio un 300% en los últimos 12 meses. Algo similar ocurre con el GNL, que ha visto incrementar el índice Henry Hub¹ en 200% en similar plazo.

A su vez, la mayor demanda por energía renovable, junto con los efectos que provocan los cierres de obras en China para el control del COVID y el alza de hasta cuatro veces del costo logístico (transporte), han implicado que los costos

¹ El índice Henry Hub es un indicador del precio del Gas Natural GNL con el que se transa en la Bolsa de Comercio de Nueva York todos los días.

de desarrollo de energía eólica y solar se proyecten en el corto y mediano plazo al alza, en torno al 10%-20% más caro. En el ámbito específico sudamericano y dependiendo del comportamiento de la hidrología, este escenario generará un alza creciente de los costos marginales y de los precios de contratos de suministro, junto con un desafío de generar nuevos consensos estratégicos acerca del desarrollo energético que requiere el país, en lo que se refiere a sus metas de descarbonización, integración regional y desarrollo de soluciones autónomas que permitan una menor dependencia de factores coyunturales.

En materia energética, el conflicto ha empujado más a las economías petroleras para acercarse a Occidente, profundizando los impactos de los acuerdos de Abraham con Israel que vienen desde el 2020, a la vez que tratando de mostrar una cara amable para los norteamericanos de cara a las demandas energéticas en el corto y mediano plazo.

La economía mundial reacciona con preocupación ante la posibilidad de un escalamiento, lo que se refleja en las medidas monetarias de la Reserva Nacional de EE.UU. Su política restrictiva no solamente es para el control inflacionario, sino también un ahorro obligatorio para períodos previos a guerras de alta demanda de recursos. En ese orden, las acciones del Federal Reserve pueden impactar en el conjunto de la región. Lo anterior es ocurre justo en medio de la crisis cambiaria y de fuga de divisas para países como Argentina, sumidos en problemas que obligaron a la no postulación del actual presidente Alberto Fernández para las elecciones de octubre de 2023.

También se ha sacudido el escenario geopolítico con atención a las acciones de China. Al comienzo de la guerra el mundo observaba si el gigante asiático se acercaba a Rusia siguiendo los vínculos forjados entre el Xi y Putin o si EE.UU. lograba atraerlo hacia un terreno de neutralidad y quiebre con Rusia. En el transcurso de las semanas un tercer escenario se fue generando, uno guiado por acciones chinas guiadas por su propio interés, aprovechando la guerra para mejorar su posición en el mundo y presentándose como una alternativa a Occidente. Para China, el apoyo irrestricto a Rusia tiene límites en su propia economía. El mercado ruso es pequeño para suplir lo que las sanciones podrían significarle en términos de comercio. Por otro lado, dado sus lazos económicos y comerciales con occidente, China también tiene interés en la estabilidad mundial que le garanticen una fluidez en las cadenas de suministro (The Economist, 19 de marzo de 2022).

Sin perjuicio de lo anterior, Europa Occidental y EE.UU. han observado durante el 2022 que la relación China-Rusia se ha fortalecido. China efectivamente ha abierto su mercado para que Rusia destine sus exportaciones saltándose parte de las sanciones económicas que se le han impuesto y en marzo de 2023 ha

iniciado maniobras militares conjuntas con Irán (CNN en Español, 15 de marzo de 2023). Aunque estas operaciones son continuación de las realizadas en 2019 y 2022, en el contexto de la guerra son una fuerte señal. A su vez, las dinámicas del conflicto en Ucrania, podría haber despertado la ambición China de invadir Taiwán, isla a la que consideran de su soberanía, pero que se organiza como una república constitucional. Esta acción sería considerada inaceptable para EE.UU., escalando un conflicto cuyo impacto es insospechado a nivel mundial. Además, como hemos discutido en este capítulo se suma el escalamiento de tensiones de Occidente con China, aunque desde Europa han tratado de calmar sin gran éxito, fundamentalmente con la visita del presidente de Francia Emmanuel Macron en abril de 2023.

4. Impacto regional: desarreglo económico y precaución política en América Latina

A comienzos de 2022, la región Latinoamericana en general, aún no terminaba su recuperación económica después de la pandemia, cuando el escenario internacional hizo bajar las expectativas de crecimiento. Cepal reportó números positivos de crecimiento para el 2021 (6,6%), pero el optimismo cedió ante la realidad de la guerra con las perspectivas de desaceleración en el 2022 (Giordano y Michalczewsky, 2022) En los hechos, el Banco Mundial ajustó sus perspectivas de crecimiento para LA de un 3% a un 2,5% para el 2022, mientras que Cepal ponía sus expectativas en un 2,1% para el mismo año. A mediados de 2022 CEPAL volvió a bajar las expectativas de crecimiento a un 1,8% (Giordano y Michalczewsky, 2022; CEPAL, 2022). Finalmente, el crecimiento de la región fue de 3,6% motivado por el efecto rebote de la recuperación post pandemia del primer semestre. Sin embargo, a partir del segundo semestre se ha visto una desaceleración que hace que las proyecciones para el 2023 sean de solo 1,3% de crecimiento (CEPAL, 2022b).

La guerra generó en el 2022 un menor flujo de capital a las economías latinoamericanas como efecto directo de la respuesta a la política monetaria global restrictiva (altas tasas de interés) para hacer frente al agudo aumento en la inflación, que provocó incrementos en la volatilidad financiera y en los niveles de aversión al riesgo. En este contexto, las economías latinoamericanas no solo contaron con menos recursos para reactivar sus economías tras la pandemia, sino que también vieron mermadas sus posibilidades de préstamo y liquidez para políticas sociales que pudiesen hacer frente a la desaceleración económica.

Uno de los impactos más visibles para la población fue el alza de precios. La presión inflacionaria fue generada por la disrupción del comercio donde Rusia o Ucrania ocupaban un sitio protagónico. Tal es el caso de algunos productos agrícolas, en especial el trigo y el maíz, los fertilizantes y combustibles fósiles

como el petróleo, el gas natural y el carbón. De esta manera, en julio de 2022, el informe del Banco Interamericano de Desarrollo BID (2022) señaló:

Del lado de las importaciones, la disrupción de los flujos de cereales y fertilizantes, sumada al aumento de los precios de los productos energéticos, puede suscitar inseguridad alimentaria y llevar a una reducción de la productividad y la competitividad del sector agrícola. Con respecto a las exportaciones, la supresión de mercados clave puede provocar una contracción de los ingresos de las empresas y sus trabajadores. (Giordano y Michalczewsky, 2022, p. 6)

La inflación afectó mayormente a los alimentos. Sudamérica (y el conjunto de la región latinoamericana) es muy sensible a las alzas internacionales de productos básicos que importa. Específicamente, el consumo de la población en alimentos y transporte significan un 24% y 14% respectivamente de la canasta con la que se calcula el índice de precios al consumidor. En otras palabras, se trata de un peso muy grande sobre los presupuestos familiares, especialmente de los sectores más vulnerables. En efecto, los quintiles de ingresos más bajos gastan entre el 22% y el 50% de su presupuesto en alimentos (Cepal, 2023). También la expansión de la demanda como un esfuerzo sostenido por los países para incentivar la reactivación post pandemia presionaron los precios al alza ante la escasez provocada por el corte de las líneas de distribución a nivel global. Por otra parte, el alza del costo de producción de los bienes agrícolas dependientes de la importación de fertilizantes y energía fueron otro factor que encareció los alimentos de producción interna.

En consecuencia, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 11 de abril de 2023), el costo de la vida en Latinoamérica subió significativamente como efecto de la guerra. PNUD reportó que el promedio regional de la inflación anualizada de los alimentos fue del 43,9% en septiembre de 2022, mientras que a nivel global no superó el 23%. Es decir, el impacto fue mucho mayor que en resto del mundo. Esto fue inmediato una vez iniciado el conflicto. En los hechos, en marzo de 2022 la región alcanzó un 11% de aumento en el precio de los alimentos respecto de febrero y un 55% en comparación a marzo de 2021. En la mitad de los países latinoamericanos, la inflación de los alimentos duplicó la inflación general. Los países más afectados son Haití con 33%, Argentina con 87% y Venezuela con 110%, seguidos de Colombia (27%), Chile (22%) y Costa Rica (22). El resto de los países latinoamericanos tuvo una inflación de los alimentos entre 11% y 17%, incluyendo Brasil y México. Solo se salvaron de esta tendencia Ecuador (7%) y Bolivia (2%) donde el subsidio a los alimentos ha generado su baja inflación, pero una crisis económica severa por el déficit fiscal que impera (BBC News Mundo, 2 de mayo de 2023). Si bien las cifras consideran países fuera de Sudamérica, también debemos mirar otro tipo de efectos específicos en la subregión.

Sin perjuicio a lo señalado anteriormente, la guerra también ha favorecido a algunos países respecto a la exportación de productos estratégicos que de cierta manera compensan los impactos negativos. “Las oportunidades más evidentes se encuentran en el cobre (Chile y Perú), el hierro (Brasil) y los crustáceos (Ecuador). La lista de los países con más oportunidades de exportación está encabezada por Brasil (12) y Chile (7)” (Giordano y Michalczewsky, 2022, p. 6). También pueden existir oportunidades en otros productos que reemplacen a los ucranianos. Tal es el caso de los aceites vegetales y el maíz a los que pudieran apuntar Brasil, Argentina y Paraguay (Giordano y Michalczewsky, 2022, pp. 6-7). En orden de ser precisos, estas oportunidades no han apaleado el principal problema de la inflación y la falta de recursos para hacerles frente.

En la línea de lo señalado, los problemas económicos con impacto directo en la ciudadanía han traído consigo consecuencias políticas. Los gobiernos intentan sobrevivir electoralmente. En el caso de Chile, la inflación y el impacto económico afectó el proceso constituyente que se desarrolló tras el estallido social de 2019. En primer lugar, la imagen del gobierno se encontraba deteriorada para apoyar la opción del apruebo de la propuesta hecha por la Convención Constitucional. Aunque esta no es la única razón del fracaso, la inflación y la desaceleración de la recuperación tras la pandemia generaron un ambiente adverso en lo electoral.

El delicado equilibrio que deben lograr los gobiernos respecto de su apoyo internacional y sobrevivencia interna ha hecho que su inclinación a apoyar a Ucrania varíe en intensidad. Aunque el apoyo público a Ucrania ha sido mayoritario, las críticas a Rusia han sido en algunos casos esquivas. Por otra parte, un apoyo concreto en armas y ayuda militar ha sido aún menos concreta. En otras palabras, las reacciones de los presidentes latinoamericanos han sido pragmáticas tratando de contener el impacto económico que significa perder toda relación con el mercado ruso, cuando este es importante, pero, sobre todo, tratando de no rivalizar con China donde muchos países latinoamericanos ya tienen intereses económicos, pero también estratégicos, arraigados.

Sin sorpresas, los presidentes de Venezuela, Cuba, El Salvador y Nicaragua se alinearon públicamente y en sus acciones (votaciones) en la OEA y ONU con los fines rusos. Esto quiere decir, que las declaraciones de sus presidentes al iniciarse el conflicto, expresamente se alinearon con Putin y tampoco firmaron la declaración de la OEA donde se condena enfáticamente la invasión rusa y se abstuvieron de la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) con el mismo propósito, como también se abstuvieron de la resolución para suspender a Rusia del Consejo de DDHH de Naciones Unidas, entre otras instancias.

En el resto de los países, los cálculos estratégicos de los gobiernos excedieron las explicaciones ideológicas y no dependen de si se trataba de gobiernos de izquierda o de derecha. *American Society y Council of the Americas* reportaban en abril de 2022 que países como Brasil, Argentina y México mantenían una postura más ambigua pero diferenciada, es decir, no actúan concertadamente. Bolsonaro, por ejemplo, intentó tomar un tono neutral en sus apariciones públicas, pero sus acciones finalmente pasaron de la solidaridad personal a Putin a la más tibias de las condenas, cuestión que terminó por manifestarse en la abstención de suspenderlo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Lula también siguió una política de neutralidad enfatizando la búsqueda del diálogo y la paz en un esfuerzo coordinado con China e India, aunque no siempre con buenos resultados (Padinger, 23 de febrero de 2023).

Fuera de Sudamérica, no podemos dejar de mencionar a México y su presidente Manuel López Obrador. El mandatario también ocupó una estrategia ambivalente, aunque más pro rusa que Brasil: Públicamente evita nombrar a Rusia como invasora, pero condena en términos generales el uso de la violencia. México firma la declaración de la OEA, pero vota en contra de la resolución condenatoria de la AGNU y se abstiene de la resolución que busca establecer sanciones a Rusia. Fernández en Argentina es explícito en su condena, pero no firma la carta condenatoria de la OEA, aunque si se alinea con EE.UU. en la ONU. Por otra parte, los presidentes de Panamá, Paraguay y Perú no se pronuncian explícitamente en contra de la invasión, pero son condenatorios en la OEA y en la ONU. Solo Chile, Uruguay, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Ecuador son enfáticos condenando a Putin tanto en sus acciones en los organismos multilaterales, como en la declaración de sus presidentes (Harrison y Wilkinson, 2022).

5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos analizado la invasión de Rusia a Ucrania, enmarcada en una nueva geopolítica global. En este sentido, podemos ver que es un cambio de época que impacta todo el orden internacional y que modificará las estructuras de poder multilateral. Posteriormente, revisamos los impactos en la toma de decisiones, tanto en el nivel global como en las zonas alejadas del conflicto. Con este panorama vemos el impacto en Sudamérica, lo que le obligará en algún momento el tener que abandonar la neutralidad en la que muchos países se encuentran actualmente. Hemos analizado que la región tiene la posibilidad de sumarse al nuevo orden mundial a través de ejercer una capacidad de constructor de normas internacionales como lo hizo en otro momento posterior a la Segunda Guerra Mundial o, por el contrario, un mero receptor pasivo de los efectos globales.

Es así como vemos a los diferentes líderes y países de la región que adoptaron posturas diferentes frente al conflicto, en un momento donde no hay instancias

de diálogo subregional que aúnen posturas. Mientras países como Chile han apoyado irrestrictamente a Ucrania, otros como el líder regional Brasil apostó a ser un agente oficioso para la resolución del conflicto. Sin embargo, muchos de sus esfuerzos, orientados fundamentalmente a posicionarse junto a China como actores externos con peso mundial aún no produce los frutos esperados por la nueva administración del presidente Lula da Silva. Como vemos, la importancia de los líderes y su proceso de toma de decisión es fundamental. Por eso como idioma de análisis hemos recurrido a la teoría de roles en las Relaciones Internacionales. Este conflicto tiene una base en las percepciones y auto percepciones de los actores internacionales, partiendo por el propio Vladimir Putin que le asigna un *National Role Conception* de master role y poder contrahegemónico a Rusia, pensando en una suerte de salvador de la cultura cristiana conservadora a nivel global, es decir el último emperador bizantino. Para ese fin no tiene problemas de abrir flancos con China y otros países para luchar contra lo que llama la decadencia occidental.

Ahí está la principal tensión geopolítica. No podemos separar la percepción de roles que tienen Rusia y China frente a la escena internacional, pensando en lo que pueda ocurrir sobre algunos de los valores fundamentales del globalismo como es el libre comercio y las libertades individuales occidentales. En este contexto, la discusión se hace inseparable en el destino de Ucrania y Taiwán como uno mismo. Son los dos frentes de tensión que definirán el nuevo orden global, pues dependiendo como se lleven a cabo cada uno de los conflictos se modelará la institucionalidad multilateral y económica internacional

La demanda energética también se verá afectada dependiendo de lo que China haga con su economía. Son evidentes los símiles entre la Guerra en Europa Oriental y la posible intervención en Taiwán. Una de las grandes discusiones es cuándo y cómo ocurriría, amén de que tipo de *timing* tenga con respecto a un conflicto que se extiende en el tiempo y que tiene un horizonte bastante largo de término. En ese aspecto Sudamérica vive los efectos sobre el mercado energético, la cadena logística y por sobre todo los suministros de fertilizantes agrícolas claves para la economía. Si bien países como Chile y Perú se pueden ver beneficiados por los precios del cobre, el gran problema sigue siendo la inflación que asola en diferentes medidas a todos los países de la región (siendo Argentina el caso más extremo).

La región sudamericana no está ajena tampoco a la discusión si somos parte de Occidente, aunque sea en sus márgenes. Por lo tanto, que en sus efectos políticos, estratégicos y económicos finalmente todos corramos la suerte del hemisferio en su conjunto (sin poder realmente separarnos de Europa y de EE.UU.). En ese contexto, debemos entender que para morigerar los efectos de la actividad bélica debemos ser más proactivos en tener una mirada común,

con una institucionalidad regional que nos permita enfrentar el desarrollo del nuevo orden mundial que surge en la década peligrosa que señala Haass (2022). Por lo mismo, asumiendo que será una guerra larga, con un posible frente oriental e impactos económicos, esta es la hora de un nuevo multilateralismo regional, pero más pragmático y orientado a insertarse en el siglo que ya está en pleno curso.

Referencias bibliográficas

- Baeza, J. (2022). Política exterior de los Estados Unidos bajo Donald Trump: El populismo Jacksoniano como método para enfrentarse a Latinoamérica. *Revista Política*, 60(2), 129-152.
- Barnes, J. (2023, 26 de mayo). Russian Public Appears to Be Souring on War Casualties, Analysis Shows. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/05/26/us/politics/russia-public-opinion-ukraine-war.html>
- Bradsher, K. (2023, 14 de abril). Brazil's Lula Meets Xi in China as They Seek Path to Peace in Ukraine. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/04/14/world/asia/brazil-china-russia-ukraine.html>
- BBC News Mundo. (2022, 16 de octubre). "No renunciaremos al uso de la fuerza": la advertencia de Xi Jinping sobre Taiwán y otras claves de su discurso en el Congreso del Partido Comunista de China. <https://www.bbc.com/mundo/vert-cap-63277253>
- BBC News Mundo. (2023, 2 de mayo). Inflación en América Latina: por qué es la región del mundo con los precios de los alimentos más altos. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65271642>
- Biden, J. (2020). Why America Must Lead Again Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump. *Foreign Affairs*, 99(2), 64-76.
- Bokat-Lindell, S. (2022, 13 de enero). Is Civil War Looming, or Should We Calm Down? *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/01/13/opinion/civil-war-america.html>
- Breuning, M. (2011). Research in International Relations: State of the Art and Blind Spots. En S. Harnisch, C. Frank y H.W. Maull. (Eds.), *Role Theory Research in International Relations: Conceptual Challenges and Political Promise* (pp. 16-35). Routledge.
- Breuning, M. (2018). Role Theory in Politics and International Relations. En A. Mintz y L. Terris. (Eds.), *Oxford Handbook of Behavioral Political Science* (pp. 3-20). Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780190634131.013.29
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2016). Unpacking Ego in Role Theory: Vertical and Horizontal Contestation and Foreign Policy. En C. Cantir y J. Kaarbo. (Eds.), *Domestic Role Contestation, Foreign Policy and International Relations*. Routledge.
- Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (CEIUC). (2022). Presidente Volodimir Zelensky hace un llamado a América Latina desde la UC. <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/noticias/5253-presidente-volodimir-zelensky-hace-un-llamado-a-america-latina-desde-la-uc>

- CEPAL. (2022a). Economías de América Latina y el Caribe se desacelerarán en 2023 y crecerán 1,3%. <https://www.cepal.org/es/comunicados/economias-america-latina-caribe-se-desaceleraran-2023-creceran-13>
- CEPAL. (2022b). Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis? Organización de Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47912-repercusiones-america-latina-caribe-la-guerra-ucrania-como-enfrentar-esta-nueva>
- CEPAL. (2023). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48574/4/S2201296_es.pdf
- CNN en Español. (2022, 6 de octubre). OEA a los países que no apoyan a Ucrania frente a la agresión rusa. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/10/06/zelensky-oea-mensaje-ucrania-rusia-orix/>
- CNN en Español. (2023, 15 de marzo). China, Irán y Rusia realizarán maniobras militares conjuntas, según Ministerio de Defensa chino. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/03/15/china-iran-rusia-maniobras-militares-conjuntas-golfo-oman-trax/>
- Daalder, L. y Goldgeier, J. (2023, 9 de enero). The Long War in Ukraine: The West Needs to Plan for a Protracted Conflict With Russia. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/long-war-ukraine-russia-protracted-conflict>
- Davidson, H. y Graham-Harrison, E. (2022, 16 de octubre). Xi Jinping opens Chinese Communist party congress with warning for Taiwan. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2022/oct/16/xi-jinping-speech-opens-china-communist-party-congress>
- Driedger, J. J. (2022). Inertia and Reactiveness in Germany's Russia Policy. *German Politics and Society*, 40(4), 135-151. <https://doi.org/10.3167/gps.2022.400407>
- Ellis, E. (2022). *Russia in the Western Hemisphere: Assessing Putin's Malign Influence in Latin America and the Caribbean. Statement before the House Foreign Affairs Subcommittee on Western Hemisphere, Civilian Security, Migration and International Economic Policy*. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/russia-western-hemisphere-assessing-putins-malign-influence-latin-america-and-caribbean>
- Giordano, P. y Michalczewsky, K. (2022). *El impacto comercial de la guerra en Ucrania en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004336>
- Fink, J. (2022, 21 de febrero) Putin Invokes Soviet Heroes Lenin, Stalin, Says Russia 'Created' Ukraine. <https://www.newsweek.com/putin-invokes-soviet-heroes-lenin-stalin-says-russia-created-ukraine-1681185>
- Harrison, C. y Wilkinson, H. (2022). Latin American Leaders React to Russia's Invasion of Ukraine. Americas Society/Council of the Americas (AS/COA). <https://www.as-coa.org/articles/latin-american-leaders-react-russias-invasion-ukraine>

- Haass, R. (2022). The Dangerous decade: A Foreign Policy for a World in Crisis. *Foreign Affairs*, 100(5), 25-38.
- Henke, M. y Maher, R. (2021). The populist challenge to European defense. *Journal of European Public Policy*, 28(3), 389-406. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1881587>
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.
- Khidasheli, T. (2022). *Western weakness has emboldened Putin and invited Russian aggression*. The Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/western-weakness-has-emboldened-putin-and-enabled-russian-aggression/>
- Kroenig, M. (2022, 27 de agosto). International Relations Theory Suggests Great-Power War Is Coming: According to IR textbooks, the United States, Russia, and China are on a collision course. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2022/08/27/international-relations-theory-suggests-great-power-war-is-coming/>
- Macfarlane, S. N. (2006). The 'R' in BRICs: is Russia an emerging power? *International Affairs*, 82(1), 41-57.
- McCoy, T. (2022, 16 de febrero). Brazil's Bolsonaro embraced the U.S. under Trump. Now he's in 'solidarity' with Russia. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/world/2022/02/16/bolsonaro-putin-brazil-russia-ukraine/>
- Martínez, F. (2022). Putin el último emperador bizantino. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/historiayvida/historia-contemporanea/20220322/8141245/putin-ultimo-emperador-bizantino-justiniano.html>
- Long, T. (2017). Small States, Great Power? Gaining Influence through Intrinsic, Derivative, and Collective Power. *International Studies Review*, (19), 185-205
- Organización de Naciones Unidas – ONU. (2022, 3 de mayo). El hambre aumenta por cuarto año consecutivo y azota ya a más de 250 millones de personas. <https://news.un.org/es/story/2023/05/1520632>
- Padinger, G. (2023, 23 de febrero). ¿Cuánto ha impactado en América Latina la guerra en Ucrania tras un año de su inicio? *CNN en Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/02/23/guerra-ucrania-america-latina-orix/#:~:text=El%20freno%20a%20la%20globalizaci%C3%B3n,y%20altas%20tasas%20de%20inter%C3%A9s>
- Pengelly, M. (2018, 10 de junio). Merkel's G7 photo says everything about Trump's diplomacy – or does it? *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/10/angela-merkel-photo-donald-trump-diplomacy>
- PNUD. (2023, 11 de abril). El Costo de la Vida Sube Otra Vez. <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/el-costo-de-la-vida-sube-otra-vez>
- Polyakova, A. y Haddad, B. (2019). Europe Alone: What Comes after the Transatlantic Alliance? *Foreign Affairs*, 98(4), 109-120.

- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Rakov, D. (2022, 19 de agosto). Russia's New Naval Doctrine: A 'Pivot to Asia'?: Russia's new maritime doctrine gives increasing importance to the Pacific and the Arctic. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2022/08/russias-new-naval-doctrine-a-pivot-to-asia/>
- Rozental, D. y Jeifets, L. (2022). Russia and Venezuela: Russia's Gateway to Latin America. En V. Rouvinski y L. Jeifets. (Eds.), *Rethinking Post-Cold War Russian-Latin American Relations*. Routledge.
- Schenoni, L. y Malamud, A. (2021). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, (291), 66-79. <https://nuso.org/articulo/sobre-la-creciente-irrelevancia-de-america-latina/>
- Senado de Chile (2023, 4 de abril). Diario de Sesiones del Senado República de Chile. Publicación Oficial Legislatura 371ª Sesión Conjunta. <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&listado=1&ac=listado&legi=503>
- Simon, E. (2019). When David Fights Goliath: A two-level Explanation of Small-State Role Taking. *Foreign Policy Analysis*, 15(1), 118-135. <https://doi.org/10.1093/fpa/ory002>
- Tan, H. (2022, 18 de enero). It's no surprise Russia is weathering the West's sanctions: Putin has been preparing for them for nearly a decade. *Business Insider*. <https://www.businessinsider.com/russia-putin-preparing-west-sanctions-decade-since-ukraine-crimea-annexation-2022-6>
- The Economist (2021, 19 de junio). Joe Biden's summit with Vladimir Putin yielded only modest gains. <https://www.economist.com/leaders/2021/06/19/joe-bidens-summit-with-vladimir-putin-yielded-only-modest-gains>
- The Economist (2022, 19 de marzo). The war in Ukraine will determine how China sees the world. <https://www.economist.com/leaders/2022/03/19/the-war-in-ukraine-will-determine-how-china-sees-the-world>
- The Economist. (2022, 25 de agosto). *As the war in Ukraine drags on, the costs for Europe are mounting*. <https://www.economist.com/europe/2022/08/25/as-the-war-in-ukraine-drags-on-the-costs-for-europe-are-mounting>
- Thies, C. (2012). International Socialization Processes vs. Israeli National Role Conceptions: Can Role Theory Integrate IR Theory and Foreign Policy Analysis? *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 25-46. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00170.x>
- Wehner, L. (2015). Role expectations as foreign policy: South American secondary powers' expectations of Brazil as a regional power. *Foreign Policy Analysis*, 11(4), 435-455. <https://doi.org/10.1111/fpa.12048>

Problemas económicos globales

Enrique Aranibar*
Pablo Montenegro**

1. Introducción

La economía mundial pasa por un momento delicado, agravado por una creciente incertidumbre sobre lo que ocurrirá en el corto plazo. Desde de la crisis económica de 2008, el mundo no había sufrido un impacto tan grande en la economía. Si bien la pandemia del Covid-19 fue un evento excepcional y de gran magnitud, en muchos casos solo agravó los problemas ya existentes.

Resulta interesante observar cómo el panorama político, social y económico mundial cambió en unos años. Tiempo atrás, uno de los temas económicos más preocupantes en los países desarrollados o economías avanzadas era la posibilidad de una deflación¹, actualmente es la alta inflación e incluso el riesgo de una estanflación².

Igualmente, existía una inquietud sobre las tasas de interés de los bancos centrales y su prolongado nivel cercano a cero, que generaba riesgos principalmente en el sistema financiero. Ahora el debate se centra en que quizá ya llegaron a un nivel aceptable e, incluso, que están muy altas, hasta convertirse en un freno del crecimiento en el planeta.

* Investigador y profesor universitario. Economista de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz) con maestría en Economía por la Universidad Católica Boliviana.

ID ORCID: 0009-0007-2812-4928

** Investigador y ex diplomático. Egresado de la carrera de Sociología y graduado en la Academia Diplomática de Brasil. Cursó un posgrado en Seguridad y Defensa en el IADC y una maestría en la Universidad de Londres.

ID ORCID: 0000-0002-9300-7193

¹ La definición clásica de la inflación es el incremento generalizado de los precios, pero cabe aclarar que debe ser un hecho persistente y no excepcional, ya que de lo contrario solo sería un ajuste de precios en la economía y, además, debe afectar el poder adquisitivo del dinero.

El dato que reportan distintas instituciones oficiales alrededor del mundo es la tasa de inflación, que se calcula como un porcentaje de aumento, de un período de tiempo específico, de un índice de precios. Por lo tanto, la deflación puede entenderse como la tasa de disminución de un índice de precios.

² Este término es la combinación de dos palabras: estancamiento e inflación, y hace referencia a un escenario en el que se combinan un crecimiento económico bajo o incluso negativo, con una alta tasa de inflación, además de crecientes niveles de desempleo.

En los últimos 50 años, la deuda pública total del mundo experimentó un incremento sustancial que dio paso a un problema adicional que no se limita al campo financiero/económico, sino que abarca también los ámbitos social y político. Un efecto no deseado del actual ascenso de las tasas de interés en las principales economías del mundo es el incremento del riesgo de crisis de deuda, que podría obligar a pensar en la necesidad de una reestructuración de la deuda.

Cuando comenzó a hablarse de la globalización³, aunque muchos parecían apoyar este proceso, también aparecieron sus detractores, dando un énfasis mayor a los problemas y las desventajas. Dentro de este debate emergió la pregunta de si nos encontrábamos camino a una hiperglobalización⁴. Ahora se habla de una desglobalización y desacoplamiento, lo que implica distintos procesos encaminados a reducir la integración económica mundial. Queda claro que los riesgos económicos cambiaron con el tiempo.

El presente trabajo trata de responder a la pregunta de cuáles son los principales problemas económicos que aquejan al mundo y que amenazan con pausar el desarrollo de las naciones. Si bien los problemas se los trata de manera separada, todos ellos se encuentran fuertemente interrelacionados.

2. Crecimiento

Varios hechos lastraron a la baja, e incluso con valores negativos, el crecimiento económico del mundo en los últimos años y algunos fueron inesperados. Entre estos está inicialmente la pandemia, que llevó a tomar medidas sanitarias de emergencia de carácter preventivo tales como el uso de desinfectantes, protectores faciales o el distanciamiento social, que se convirtieron en algo cotidiano.

Ante la incertidumbre que generaban el riesgo de contagio, la duración y la tasa de mortalidad del virus, los gobiernos optaron por imponer el confinamiento obligatorio de la población. La duración de la cuarentena varió de país a país, pero repercutió de manera negativa en la economía de todo el mundo el año 2020. El crecimiento del producto cayó, en muchos casos con cifras negativas no vistas en décadas.

Aproximadamente a principios de 2021, la distribución de las vacunas contra el virus se materializó finalmente de manera masiva por todo el mundo, permitiendo a las naciones tomar con más calma la situación, que en un inicio parecía

³ La globalización no se limita al campo del comercio internacional, ya que se incluiría, además, el incremento del flujo de capitales, la internacionalización de los procesos productivos y la tendencia hacia una armonización de las instituciones económicas de los países del mundo.

⁴ En términos simples, se refiere a una integración económica global plena.

catastrófica. Las restricciones se levantaron poco a poco, en tanto que el comercio y diversas actividades económicas fueron retomando el impulso recientemente perdido por efecto de la emergencia sanitaria.

Para fines de 2021 parecía que la economía comenzaba a recuperarse, pero 2022 comenzó con un hecho que cambió el panorama mundial: la invasión de Rusia a Ucrania. En la primera quincena de febrero de 2022, el gobierno de EE.UU. advirtió que la invasión comenzaría en cualquier momento (BBC News Mundo, 12 de febrero de 2022). Pese a diversas declaraciones por parte de Rusia negando dicho escenario, el 24 de febrero se inició la guerra (BBC News Mundo, 24 de febrero de 2022).

Los efectos de aquel evento no se dejaron esperar: comenzó a sentirse con mayor fuerza el riesgo de una división geopolítica que afectaría las relaciones comerciales entre países. Al ser Rusia y Ucrania dos de los principales productores de granos en el mundo, el estancamiento de la provisión de esos productos provocó que las cotizaciones internacionales subieran de manera importante en poco tiempo.

Inicialmente, la perspectiva tras la invasión fue que el ejército ruso tomaría el control del territorio ucraniano en un corto período de tiempo, es decir una “guerra relámpago”. Los argumentos para ello eran que Rusia contaba con experiencia del pasado por la invasión de Crimea en 2014 (BBC News Mundo, 26 de febrero de 2022), y mostraba una significativa superioridad militar, tanto en número de soldados como en cantidad de armamento. Pasaron los meses y después de más de un año la guerra continúa sin que se pueda vislumbrar un final en el futuro cercano.

Esto generó nuevos riesgos y presiones a la baja en el crecimiento del producto a corto plazo. Si bien los precios de los productos directamente relacionados con la guerra (granos, gas y petróleo principalmente) empezaron a bajar después de su repunte inicial, aún no es posible asegurar que la tendencia se mantendrá y, por el contrario, persiste la incertidumbre.

Ambos eventos, la pandemia y la guerra, fueron las principales causas del menor crecimiento económico global en los últimos años dado su importante impacto sobre la oferta y la demanda de bienes y servicios a nivel global. La pandemia disminuyó de manera significativa el consumo de los hogares, lo que forzó a una menor actividad de las empresas y, por ende, a la disminución del Producto Interno Bruto (PIB) de las naciones. Todas las actividades empezaron a normalizarse durante el período de pospandemia, pero las cadenas de suministro aún se encontraban afectadas, lo que limitó la oferta.

Igualmente, la invasión a Ucrania, además de los precios más altos y la persistente incertidumbre causados previamente por la pandemia, desaceleró la economía mundial. Por un lado, los países tuvieron que lidiar con un ajuste en los precios y, nuevamente, con una limitación en la oferta de diversos productos. Por otro, el estallido de una guerra obligó a reconsiderar planes de inversiones en todo el mundo, al menos hasta tener un panorama más claro de lo que sucedería en distintas regiones, principalmente aquellas en conflicto tanto directa como indirectamente.

Es razonable esperar que en el mediano plazo la situación económica vaya mejorando, ya que lo peor de estos dos eventos habría pasado. Después de casi tres años de acaecida la emergencia sanitaria, la mayor parte de las actividades económicas retornó a sus niveles de producción prepandemia e incluso los superó. En el caso de la guerra, el diagnóstico es menos complejo porque, como se mencionó, su efecto en los precios tiende a diluirse por haberse encontrado bienes sustitutos y, en caso extremo, por la adaptación del mundo a la nueva situación. No obstante, la recuperación de la economía global no será homogénea, rápida ni tranquila.

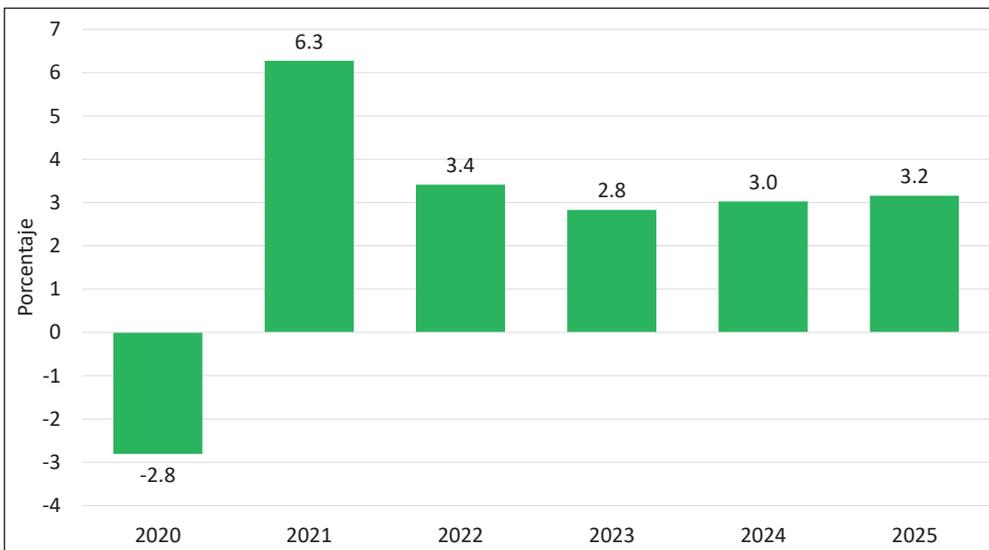
En este sentido, una noticia importante y positiva para la economía mundial fue la paulatina normalización de las actividades en China a fines de 2022. Hay que recordar que este fue uno de los países con las medidas restrictivas más severas en lo que se refiere a la pandemia. Aun cuando la mayor parte del mundo en la primera mitad de 2022 ya había relajado una buena parte de los controles, China las mantuvo.

Las estrictas cuarentenas en China, bajo la premisa de “cero Covid”, afectaron tanto a los individuos como a las empresas, ya que regiones enteras eran puestas bajo observación y aislamiento ante la presencia de casos positivos. Por su parte, muchas empresas se vieron en la obligación de cerrar sus operaciones de manera indefinida e incluso marcas de renombre sufrieron ese impacto negativo, como *Apple* en su producción de celulares (Palazuelos, 26 de diciembre de 2022).

Siendo la economía china una de las más grandes del mundo, es tan vital en el comercio internacional, que un peor desempeño de esta nación se traduce en un menor crecimiento y comercio para el mundo entero. Por esta razón, una normalización de sus actividades podría llegar a tener un impacto considerable. Esto se refleja, por ejemplo, en la más reciente perspectiva de crecimiento mundial expresada por el Fondo Monetario Internacional (FMI, abril de 2023), que mejoró con respecto a la revisión anterior de mediados del 2022 ante el optimismo de una recuperación más rápida de China.

No obstante, los riesgos de recesión siguen latentes. Actualmente, el mayor riesgo en China se relaciona con la construcción y el mercado de bienes raíces, que representan aproximadamente un cuarto de su economía. Ante los precios de los inmuebles presionados a la baja, el gobierno chino decidió intervenir para limitar la caída de los precios. A mediados del 2022 se reportaron problemas en el sector, con obras inconclusas y propietarios preocupados (BBC News Mundo, 11 de agosto de 2022). La intervención del gobierno logró mantener la situación controlada momentáneamente.

Gráfico N° 1
Crecimiento del mundo
Años 2020- 2025



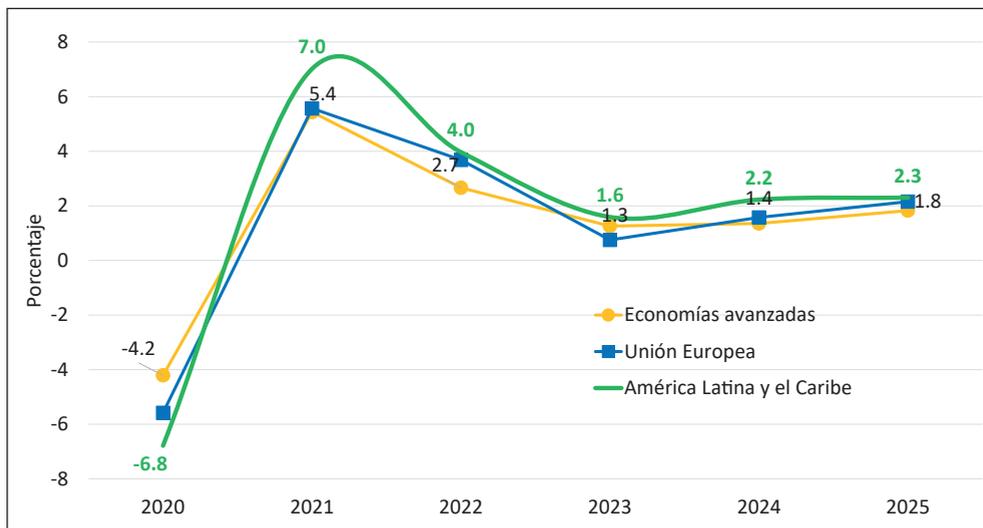
FUENTE: elaboración propia en base a datos del Fondo Monetario Internacional.

Como se observa en el Gráfico 1, después del año 2020, el mundo decreció en -2,8% por causa de la pandemia; la apertura de los países y la eliminación de una serie de restricciones tuvieron un efecto excepcional y positivo en 2021, con un 6,3% de crecimiento. Se estima que 2022 cerró con un 3,4% de crecimiento global.

Así, tal parece que el crecimiento en el mundo llegará a su nivel mínimo en 2023, por lo que se espera que en 2024 tanto las economías avanzadas como aquellas en desarrollo mostrarían leves repuntes, en parte gracias a los menores niveles de inflación y la recuperación del comercio mundial, y a la normalización de las actividades que actualmente todavía enfrentan algunos problemas, como es el caso del turismo. Sin embargo, estas cifras se sitúan por debajo del promedio

previo al año 2019 y mantienen una débil recuperación de la economía (Fondo Monetario Internacional, 2023, enero).

Gráfico N° 2
Crecimiento en regiones seleccionadas del mundo
Años 2020- 2025



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Fondo Monetario Internacional.

El Gráfico 2 muestra que a nivel de las regiones el comportamiento es similar, con la diferencia de los porcentajes. La zona de América Latina y el Caribe fue la más afectada por la pandemia en términos de contracción económica, reflejada en un -6,8 %. Esto no es de extrañar, ya que la región cuenta con diversos países pobres, una desigualdad significativa y varias vulnerabilidades tanto políticas como económicas. En muchos casos, la pandemia desnudó las carencias de los sistemas sanitarios en América Latina, con pocas posibilidades de hacer frente a la situación.

Para la gestión 2023, América Latina tendrá todavía una situación complicada, no solo por el impacto del contexto internacional, sino también por razones internas que se suman a los problemas estructurales propios de la región, los cuales se vienen arrastrando históricamente. Su crecimiento, al igual que en el resto del mundo, inicialmente tenderá a ser menor, con la perspectiva de que repuntará en el mediano plazo.

Su alta dependencia de otras regiones ocasiona que un menor crecimiento y comercio en estas incida negativamente en su propia economía. Por ahora, se entiende que los menores precios de las materias primas registrados este 2023

afectarán los ingresos recibidos. De igual forma, en el ámbito financiero existe una fuerte dependencia de lo que sucede en los países desarrollados, de tal suerte que el cambio en la orientación de la política monetaria del último año tiende a reducir los flujos de capitales recibidos.

Internamente, el mayor problema es el referido al menor espacio para el uso de políticas económicas, es decir que las políticas monetarias y fiscales en la mayoría de los países de América Latina presentan limitantes debido a que para enfrentar la pandemia y la posterior escalada de la inflación se recurrió a dichas políticas, factor que desembocó, por ejemplo, en que la deuda pública alcance niveles significativos que deben ser controlados⁵.

Por su parte, las economías avanzadas registran menor crecimiento que América Latina y el Caribe, con un 2,7% en 2022 y la posibilidad de bajar a 1,3% en 2023, además de la expectativa de recuperar ligeramente a 1,4% en 2024. Estos bajos números denotan, en gran medida, la lenta recuperación del impacto negativo de la pandemia y de la guerra, con el añadido de los problemas económicos de larga data y la profundización de la incertidumbre.

A pesar de que estas proyecciones ofrecen un panorama general de lo que se esperaría que suceda en la economía siempre y cuando todo siga como hasta ahora, existen diversos riesgos que pueden derivar en una situación diferente, con un crecimiento mayor o menor en los próximos años.

Lamentablemente, los riesgos que derivan en un bajo crecimiento son mayores. Uno es el estancamiento de China o simplemente una recuperación más débil de la esperada. Reportes recientes de la economía china van en este sentido señalando que el primer trimestre creció en 4,5% (El Economista, 17 de abril de 2023), por debajo de los niveles previos a la pandemia. Adicionalmente, los datos tanto de exportaciones como de importaciones chinas en el mes de mayo de 2023 cayeron respecto a 2022 (Infobae, 7 de junio de 2023), demostrando cierta debilidad en la demanda.

Otro riesgo latente es el recrudecimiento de la guerra en Ucrania, que implicaría un nuevo *shock* negativo por el probable incremento del precio de la energía. Asimismo, se contemplan el sobreendeudamiento, una inflación persistente, una política monetaria mal sincronizada, cambios en el mercado financiero y la fragmentación geopolítica.

⁵ Para un análisis más completo del panorama para América Latina se recomienda revisar el texto de la CEPAL (diciembre de 2022).

Hoy por hoy, uno de los grandes retos para los hacedores de política económica es mantener la senda del crecimiento mientras se baja la inflación y se preserva la estabilidad financiera. Conseguir este equilibrio no es poca cosa, ya que un mal cálculo puede llevar a que la intervención estatal vaya más allá de lo debido o, al contrario, haga muy poco. De una u otra forma, el resultado sería un peor desempeño económico.

3. Inflación

Si todos los precios y sueldos subieran al mismo nivel, la inflación no tendría mayor repercusión. Sin embargo, ni todos los precios ni todos los sueldos se mueven al unísono en el corto plazo. De esta forma, un aumento de la inflación significaría pérdidas imprevistas para unos y ganancias inesperadas para otros.

Una inflación moderada no plantea mayores problemas en la economía, pero una elevada inflación tiene un alto costo social, e incluso llega a mostrar devastadores resultados durante un período hiperinflacionario⁶, como lo experimentaron algunos países latinoamericanos en años recientes.

Como se mencionó en la introducción de este texto, la preocupación con respecto a la variación de precios cambió con el paso del tiempo. En la década pasada, algunos países desarrollados seguían con atención la información de las tasas de inflación, cuyos valores no llegaban al dos por ciento e incluso eran inferiores al uno por ciento. Dichas naciones optaron por políticas económicas expansivas destinadas a estimular el gasto y consumo de los hogares principalmente. De esta forma se buscaba subir la inflación.

Pero, ¿por qué algunos países quieren subir la inflación si esta puede derivar en efectos negativos? Una respuesta inicial es que la inflación produce algunos efectos que se considerarían por lo menos parcialmente beneficiosos, de los cuales el más importante es la estimulación de la actividad económica en el corto plazo mediante unos mayores ingresos de los productores. No obstante, la principal razón es el temor a quedar atrapados en una espiral de constantes caídas de precios, por ello no es aconsejable menospreciar los riesgos de una deflación⁷.

⁶ En un entorno de inflación elevada, las empresas tienen que cambiar los precios frecuentemente, con un costo logístico. Un ejemplo extremo es el período de hiperinflación en Alemania el año 1923, cuando los precios se duplicaban cada tres o cuatro días, es decir que cada hora los precios subían un 1% aproximadamente. Los precios relativos se distorsionan porque los precios no se mantienen en sincronía cuando la inflación es elevada.

⁷ Si bien existen costos derivados del incremento de precios, una caída constante de éstos genera riesgos no deseables. Hay que aclarar que ante una eventual cifra negativa no se corre riesgo alguno, sino ante un escenario de recurrente caída. Los menores pre-

Es en esa perspectiva que hoy muchos países del mundo, principalmente los desarrollados, tienen bancos centrales con objetivos o metas de inflación, ya sea explícitos o no, de alrededor del 2%, por ser el nivel que garantizaría un estímulo suficiente a la economía para compensar cualquier costo generado por la inflación.

Después de varios años que los países desarrollados practicaron una política económica expansiva dirigida a incrementar la inflación y el PIB, la tendencia cambió. El nuevo foco de atención fueron las tasas de interés de los bancos centrales, con el cuestionamiento de que si estaban muy bajas podían generar nuevos problemas y dejar desprotegidos a los países ante una eventual recesión, y con sus principales herramientas agotadas. Es así como las tasas de interés empezaron a subir gradualmente para mantener la inflación controlada. Nadie podía prever lo que se vendría.

Entonces, la pandemia hizo su aparición y al poco tiempo pasó de ser una preocupación meramente sanitaria a una económica. Frente a la inicial desaceleración y posterior caída del crecimiento, se optó por una política económica expansiva. Con el paso del tiempo, una medida que parecía excepcional terminó ampliándose indefinidamente. En esos momentos no se pensó mucho en los posibles efectos negativos de estas medidas, los que se hicieron evidentes a mediados de 2021.

Una de las consecuencias de la pandemia fue el menor flujo comercial entre los países del mundo entero. Las ciudades y puertos trabajaron de manera irregular y a baja capacidad, limitándose al intercambio de los productos básicos más necesarios. Por tanto, muchas industrias y proveedores de materias primas trabajaron al mínimo de su capacidad instalada.

A medida que la recuperación mundial ganó terreno, la demanda de materias primas clave, insumos intermedios y servicios logísticos tendió a superar la oferta disponible, lo que provocó precios crecientes y retrasos en las entregas. Los desajustes resultantes que pusieron a las cadenas de suministro bajo presión provocaron los denominados *cuernos de botella*, que surgen cuando la demanda de un insumo excede de manera repentina y significativa la cantidad máxima que se puede producir y/o entregar.

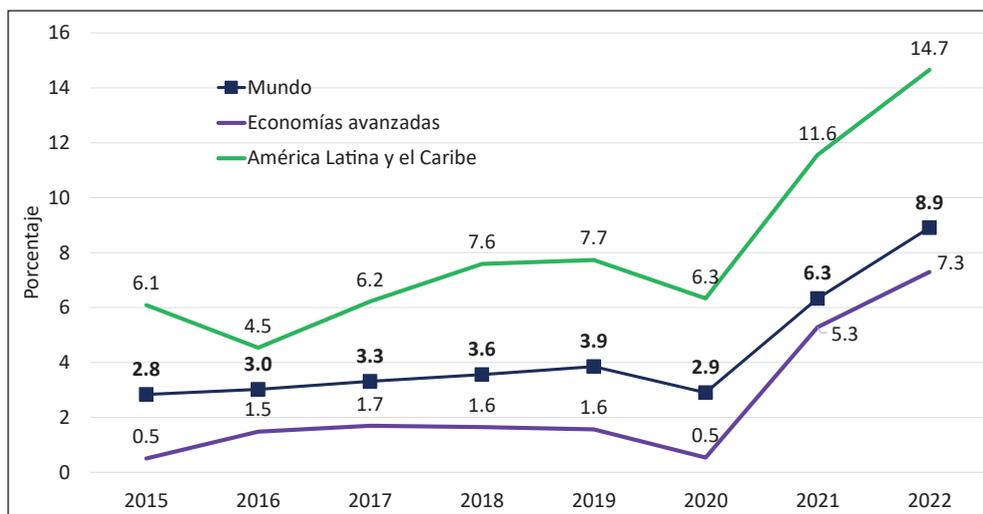
cios en la economía terminan desincentivando la producción que, a su vez, afectará la generación de empleo y eventualmente elevará el desempleo. Una población con menos trabajo también significa menores ingresos y una menor disponibilidad de gasto de las familias, que nuevamente golpeará a las empresas al ver disminuida la demanda de sus productos y se verán obligadas a reducir sus precios.

Ante una mayor demanda (tanto de productos finales como de materias primas) y una oferta rígida en el corto plazo, los precios aumentaron de forma gradual. Esta demanda, si bien fue originada en un retiro de las restricciones que permitió una normalización de las actividades, tuvo dos ingredientes adicionales con una incidencia importante: el dinero y la guerra.

Un efecto de las políticas económicas más laxas, además de las transferencias en forma de bonos en EE.UU. y en otras economías desarrolladas, fue el incremento de la cantidad de dinero en manos de las familias que, una vez que tuvieron la oportunidad, comenzaron a gastarlo. No obstante, al existir una oferta limitada de productos, esto se tradujo en una mayor inflación, una consecuencia inintencionada de la intervención estatal.

Finalmente, la invasión de Rusia a Ucrania exacerbó los problemas ya observados en gran parte del mundo. Los precios de los alimentos y de la energía fueron impactados por la reducción abrupta de su oferta. La menor provisión de gas natural y petróleo por parte de Rusia incidió de manera importante sobre todo en países donde, como en Alemania, aproximadamente la mitad de su energía generada dependía del gas ruso⁸.

Gráfico N° 3
Inflación anual en el mundo
Años 2015 - 2022



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Fondo Monetario Internacional.

⁸ Debido a la guerra contra Ucrania, Alemania suspendió la puesta en marcha del gasoducto Nord Stream 2 ya finalizado, que cuenta con una extensión de 1.200 kilómetros y costó aproximadamente 11.000 millones de dólares.

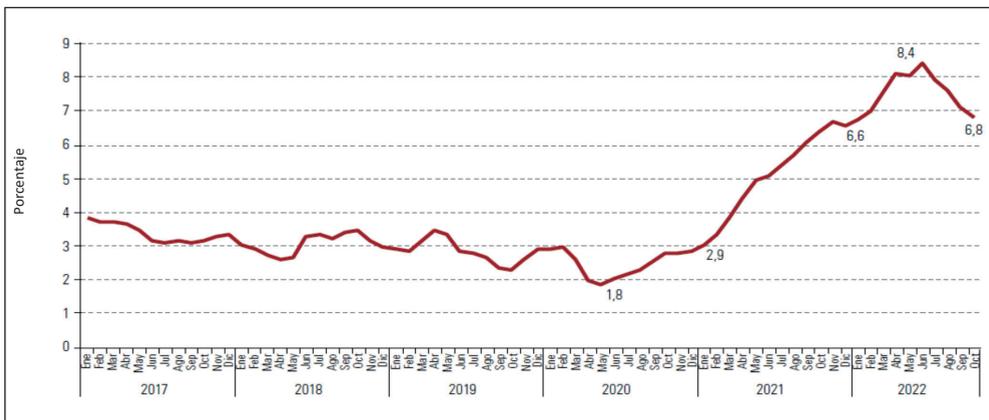
La evolución de la inflación en el mundo, reflejada en el Gráfico 3, describe lo previamente analizado. En 2015, la tasa de inflación anual llegó al 2,8%, y si bien los siguientes años superó el 3%, el ascenso fue gradual hasta llegar a un 3,9% en 2019. Durante el año de pandemia, esta bajó a 2,9%, pero con un aumento rápido en 2021 y 2022, que cerraron con 6,3% y 8,9% respectivamente.

Claramente existe una diferencia entre regiones, ejemplificada en este caso con América Latina y el Caribe, además de las economías avanzadas. La brecha entre ambas no es nueva, con América Latina por encima del promedio de las economías avanzadas. Los últimos dos años la tasa de inflación de América Latina fue de dos dígitos, con un máximo de 14,7% en 2022.

La mayor parte de la inflación actual en América Latina y el Caribe no se debe a factores específicos de la región, sino a razones compartidas a escala mundial, como son los cuellos de botella en la cadena de suministro generados tras la pandemia y el aumento de los precios de las materias primas provocado por la recuperación de las economías tras la crisis sanitaria y la invasión rusa a Ucrania (Fondo Monetario Internacional, octubre de 2022).

Sin embargo, Argentina y Venezuela son claras excepciones en la región, ya que presentan una escalada de precios superior a los dos dígitos desde antes de la pandemia, resultante de políticas económicas nacionales desacertadas. Los eventos de los últimos años solo profundizaron dichos problemas, elevando las tasas de inflación en dichos países hasta los tres dígitos.

Gráfico N° 4
Inflación mensual anualizada de América Latina y el Caribe
(Enero/2017 - Octubre/2022)



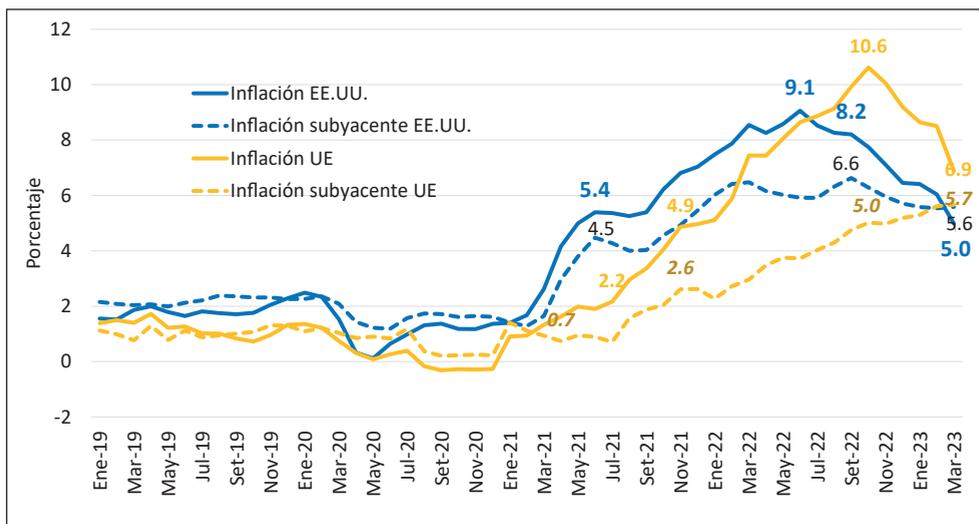
FUENTE: CEPAL, 2022.

El promedio no incluye a Argentina, Cuba, Haití, Suriname y Venezuela.

Dejando de lado los datos de inflación crónica de países como Argentina, Cuba, Surinam y Venezuela, según la CEPAL (agosto de 2022), el promedio de inflación anual para América Latina y el Caribe habría llegado a su máximo nivel la primera mitad de 2022, con un 8,4% en junio, como se observa en el Gráfico 4. Los siguientes meses, los valores fueron disminuyendo hasta situarse en 6,8% en octubre. Al igual que en otras regiones del mundo, en América Latina los precios están bajando lentamente.

Un rasgo de la reciente inflación regional es que una parte importante de esta se originó en los bienes transables⁹, principalmente en la gestión 2022. Por su lado, los bienes no transables, si bien se incrementaron, lo hicieron a menores tasas. En el segundo semestre de 2022, mientras la inflación de transables persistía con valores cercanos a los dos dígitos, los no transables empezaron a bajar, incluso llegando a estar en el orden del 5%. Esto muestra que la actual persistencia de la inflación en América Latina depende, en gran media, de lo que sucede a nivel internacional y no tanto de las economías locales.

Gráfico N° 5
Inflación anualizada de Estados Unidos y la Unión Europea
(Enero/2019 - Marzo/2023)



FUENTE: elaboración propia en base a datos del BLS y EUROSTAT.

⁹ Se denominan *bienes transables* a aquellos que pueden tanto exportarse como importarse, es decir que se relacionan con el comercio exterior y por tanto consumirse en territorios distintos al de su origen. Al contrario, los *bienes no transables* solo pueden ser consumidos en la economía en la que se producen.

Como se detalla en el Gráfico 5, EE.UU. mantuvo una inflación anual de alrededor del 1,5% en la gestión 2019, que cayó hasta el 0,1% anual en mayo de 2020, fecha en la que ya estaba presente la pandemia y las consecuentes cuarentenas. Desde marzo de 2021, los valores subieron de manera acelerada hasta un 5,4% a mediados del mismo año, cuando se empezaron a sentir los efectos negativos de la intervención estatal. El pico máximo, hasta el momento, fue junio de 2022, con 9,1%.

La Unión Europea no se quedó atrás, desde un valor mínimo de 0,4% anual en julio de 2020, la inflación alcanzó el 2,2% en julio de 2021 y el 5,9% en febrero de 2022, como se observa en el Gráfico 5. La guerra tuvo un mayor impacto en Europa que en el resto del mundo respecto a los precios de la energía, que subieron aceleradamente. Antes de este evento, la inflación europea se mantenía por debajo de los valores de EE.UU., pero los superó hasta un pico máximo del 10,6% anual, registrado en octubre de 2022.

Todo parece indicar que la inflación tocó su nivel máximo y hoy está en descenso. Las principales razones del surgimiento de la inflación fueron la guerra, la pandemia y la política monetaria expansiva, que se corrigieron en mayor o menor medida al pasar los meses, pero existe un matiz, y es que la baja está tardando más de lo esperado. Los últimos datos disponibles al mes de marzo de 2023 muestran una inflación anual del 5,0% para EE.UU. y del 6,9% para la Unión Europea, muy lejos de la meta del 2%.

Un indicador más preciso que la tasa de inflación y de utilidad ante la actual mayor volatilidad de los precios es la inflación subyacente¹⁰. Como se observa, tanto en el caso de EE.UU. como de la Unión Europea, la diferencia frente a la tasa de inflación general se amplió desde mediados de 2021.

Debe destacarse que mientras la inflación general de EE.UU. siguió su senda ascendente hasta junio de 2022, la inflación subyacente se mantuvo relativamente estable alrededor del 6,6% anual entre febrero y septiembre de 2022. La caída de la inflación general fue más pronunciada e incluso se situó por debajo de la inflación subyacente en marzo de 2023, con un 5,0% anual. Esto significa que mientras los problemas con la energía y alimentos se aligeraban, el resto de los productos mantuvo los precios al alza.

¹⁰ La inflación subyacente es aquella que se mide omitiendo determinados bienes y servicios cuyo precio suele ser más volátil que el resto, en este caso se omite los precios de la energía y determinados alimentos. Cuanto mayor la volatilidad de estos elementos mayor será la diferencia entre la inflación subyacente y la general y, en sentido contrario, cuanto menor sea la volatilidad, más similares serán.

En la Unión Europea, los dos indicadores de inflación ampliaron su diferencia, aunque el comportamiento de la inflación subyacente fue diferente. Desde enero de 2022 hasta marzo de 2023, el incremento fue constante entre el 2,6% al 5,7% anual. Así, en general, se puede afirmar que el problema de los precios es más acucioso en Europa porque en su núcleo persisten las presiones al alza, aunque de manera más moderada el primer trimestre de 2023.

Pese a que se espera que la inflación general en este 2023 sea menor a la de 2022, existe el riesgo real de que la inflación subyacente sea superior al valor de 2022. Lo más probable es que lo peor de la inflación haya pasado, pero es muy pronto para aseverar que el regreso a un nivel del 2 % está cerca. Dada la persistencia de la inflación, las proyecciones del FMI consideran que no será hasta fines del 2025 que se empezará a lograr el objetivo deseado.

4. Tasas de interés

Uno de los principales objetivos de los bancos centrales alrededor del mundo es mantener la estabilidad de precios, es decir, tener una inflación baja y controlada, para cuyo cumplimiento cuentan con algunas herramientas de política monetaria, entre ellas la tasa de interés. Es así como la inflación termina teniendo relación con los tipos de interés en la economía.

En los bancos comerciales, las tasas de interés pueden definirse como el coste anual de un préstamo, es decir cuánto le cuesta a un prestatario el haber recibido dinero prestado. Los bancos centrales pueden considerarse un banco de bancos, por lo que el razonamiento es similar y una tasa de interés de referencia es aquella que cobrarán a la banca comercial.

Desde la crisis financiera mundial de 2008, muchas economías han enfrentado problemas para estimular el crecimiento económico y mantener la estabilidad del sistema financiero. Una de las herramientas clave utilizadas por los bancos centrales para abordar este problema ha sido justamente la de las tasas de interés.

A través de la reducción de las tasas de interés, los bancos centrales buscan incentivar la inversión y el gasto, lo que a su vez puede impulsar el crecimiento económico. En sentido contrario, el aumento de las tasas de interés ayuda a controlar la inflación en la economía, pero también a generar menos dinamismo.

Como consecuencia de la crisis financiera, muchos bancos centrales adoptaron una política monetaria más relajada con la reducción de las tasas de interés a niveles históricamente bajos. Por ejemplo, la Reserva Federal de EE.UU., el Banco Central Europeo y el Banco de Japón mantuvieron las tasas de interés cercanas

a cero durante mucho tiempo e incluso este último experimentó con tasas de interés negativas.

Por un lado, reducir las tasas de interés incentivó la demanda de crédito tanto de las empresas como de las familias y esta, a su vez, se reflejó en el aumento de la inversión y del gasto en general. Por otro lado, esta política también generó problemas tales como el incremento de la volatilidad en los mercados financieros y una mayor probabilidad de la formación de burbujas especulativas.

A medida que las economías comenzaron a recuperarse y se alertaba de los problemas que podía ocasionar el mantener una política monetaria laxa durante mucho tiempo, algunos bancos centrales decidieron aumentar progresivamente las tasas de interés.

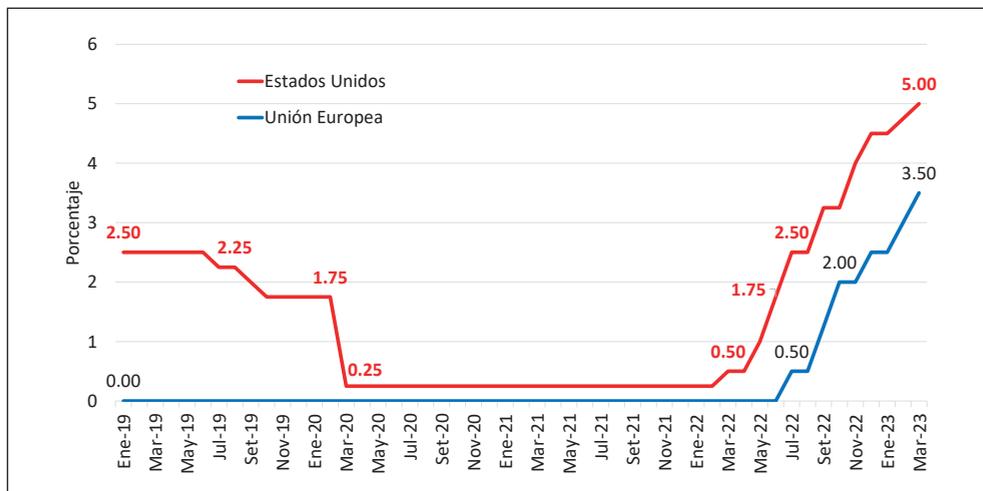
La relación entre las tasas de interés y la inflación no es necesariamente lineal ni inmediata. Un gran problema con las políticas económicas en su generalidad es que en la mayoría de los casos se actúa bajo determinados supuestos con la esperanza de alcanzar los resultados esperados en un tiempo deseado, pero lamentablemente no se tiene absoluta certeza de los resultados finales.

Según la experiencia internacional, desde la implementación de las medidas económicas por parte del Estado hasta obtener los resultados existe usualmente un rezago más o menos largo, y dependiendo de diversos factores, puede ir desde algunos meses hasta incluso un año en observarse los primeros efectos. En algún momento, al no ver resultados rápidos, la población y/o el gobierno se impacientan y deciden tomar medidas adicionales con el consiguiente riesgo de empeorar la situación antes que mejorarla¹¹.

¹¹ Dos ejemplos comunes son los controles de precio y el incremento de los salarios por decreto. En el primer caso, el gobierno impondrá un precio máximo usualmente bajo el argumento que busca proteger al consumidor de los altos precios; si bien suena como una buena idea, existe un problema importante debido a que el límite del precio elegido por el Estado estará por debajo del nivel de equilibrio en el mercado; en determinado momento se llegará a una situación de escasez (comúnmente reflejado en la aparición de filas de espera) en la que tanto el consumidor como el productor estarán en peor situación.

Al igual que los controles de precios, el incremento de los salarios por decreto, según la perspectiva de los que lo implementan, tiene el objetivo de mejorar la situación de los trabajadores y compensar la pérdida de poder adquisitivo originada por una alta inflación. No obstante, en la práctica, esto genera una mayor cantidad de dinero sin respaldo en la producción y tiende a incrementar más los precios de los productos y, por ende, deteriorar aún más el poder adquisitivo de la gente.

Gráfico N° 6
Tipos de interés de referencia de los Bancos Centrales
(Enero/2019 - Marzo/2023)



FUENTE: elaboración propia en base a datos del BdE.

En el Gráfico 6 se observa que la Reserva Federal de EE.UU. (FED) y el Banco Central de la Unión Europea (BCE) mantuvieron bajas tasas de interés hasta inicios de la gestión 2022, y posteriormente las subieron de manera continua. Actualmente existe la duda de que esta medida siga en vigencia.

La tasa de referencia del BCE se mantuvo en el orden del 0% desde el año 2016, es decir por aproximadamente seis años. Esto se explica principalmente, aunque no únicamente, por los bajos niveles de inflación que no llegaban al nivel objetivo y por los temores de una deflación, motivo por el que se quería estimular la economía.

Si bien su lucha por una mayor inflación dio resultados parciales, lo hizo de manera muy gradual, pasando del 0,2% anual en 2015 al 1,7% anual en 2019. Sin embargo, la pandemia revivió los temores de una caída de los precios y el año 2020 cerró con una inflación del 0,1%. En ese momento, un mayor recorte de las tasas de interés resultaba poco factible.

La FED de EE.UU., en cambio, optó por subir la tasa de interés a fines de 2015, después de casi una década con niveles bajos. Si bien la inflación de ese año estuvo por debajo del 2%, los datos de crecimiento económico de los EE.UU. daban cuenta de una recuperación importante, lo que llevó a temer una elevada inflación futura. Como se observa, ante la llegada de la pandemia, la FED rebajó las tasas hasta casi cero para estimular su economía.

Los resultados del análisis que ambos bancos centrales realizaron en 2022 sugerían que habían llegado muy lejos con la reducción de las tasas de interés. El primero en reaccionar fue EE.UU. al considerar que una inflación superior al 7% anual ya era preocupante y en marzo de 2022 elevó las tasas en 0,25%. Por su parte, la Unión Europea tenía una inflación superior al 5%, que consideraba manejable; pero el fuerte impacto de la guerra sobre sus precios obligó al BCE a reaccionar de manera más agresiva con un aumento inicial del 0,5% en sus tasas de interés.

Durante la vigencia de esta política, los incrementos se sucedieron de manera acelerada. Por lo general, los ajustes se dan de manera más pausada con un valor del 0,25%, pero en el actual contexto alcanzaron un incremento de incluso el 0,75% en más de una ocasión; algo histórico. De ahí que surge la duda de por qué los bancos centrales se apresuraron tanto en combatir la inflación y actuaron de manera tan agresiva hasta el primer trimestre de 2023. La respuesta se encuentra en la historia.

Durante la década de los setenta, EE.UU. pasó por un período de alta inflación que no pudo ser controlada sino hasta principios de los ochenta. Una de sus causales fue la relajada política fiscal y monetaria de la época, con un papel incluso pasivo de la FED¹². Al contrario de lo que algunos creen, no fue la crisis petrolera de 1973 la que generó la inflación, sino que simplemente la agravó.

Los constantes y elevados estímulos de la década de los sesenta permitieron alcanzar un mayor crecimiento y empleo, pero la inflación empezó a elevarse poco a poco, de tal suerte que en los años 70 ya era motivo de preocupación. Fue entonces que la administración de Richard Nixon implantó algunas medidas orientadas principalmente al control de los precios y no así a corregir la relajada política fiscal y monetaria. Durante un par de años parecía que habían sido exitosas, pero lo que se logró en realidad fue no solo retrasar el problema, sino darle un impulso que terminó por desencadenar una estanflación, algo nuevo que se creía imposible que sucediera en EE.UU.

El alza de los precios superó el 12% en 1979, al mismo tiempo que aumentaba el desempleo y la economía crecía cada vez menos. El estancamiento económico, agravado por la elevada inflación, obligó al gobierno a repensar sus acciones

¹² Actualmente resulta poco probable, al menos en los países desarrollados, que un banco central actúe como se lo hizo en esa época, aunque existe una razón para ello. La visión predominante en ese entonces era que las presiones inflacionarias difícilmente serían un problema, dado que existiría una compensación entre el nivel de empleo e inflación, logrando mantener un nivel óptimo de la tasa de desempleo, de entre 3% y 4%, con una inflación controlada. Entonces podía tomarse el riesgo de incrementar un poco más la inflación, ya que al final esto mantendría un alto nivel de empleo.

y decidió otorgar un papel más activo a la FED para revertir la difícil coyuntura. Para ese efecto, el entonces presidente de EE.UU. Jimmy Carter posesionó en la presidencia de la FED a Paul Volcker, quien estaba convencido de que esa entidad necesitaba desarrollar una política monetaria creíble y disciplinada para vencer a la inflación (Bernanke, 2014).

Uno de los cambios más importantes que introdujo Volcker hacia una política monetaria más rígida fue la decidida elevación de las tasas de interés para bajar los precios. Es cierto que esa decisión causó la caída de la producción y el aumento del desempleo por un lapso de tiempo, pero logró su objetivo de controlar la inflación: de 1980 a 1983 la tasa pasó de casi el 13% a aproximadamente el 3%.

Este hecho histórico quedó grabado en la memoria de la sociedad y en particular de los bancos centrales, ya que demostró que la inflación puede ser algo difícil de controlar una vez desatada y a un costo elevado. No es de extrañar que ante cualquier riesgo de que la inflación se salga de control, la reacción sea rápida y contundente por parte de algunas autoridades monetarias.

Volviendo al presente, la situación es todavía incierta respecto del nuevo rumbo de las tasas de referencia. Existen señales que apuntan a que la inflación empezó a ceder y que lo peor ya pasó, aunque habrá que esperar unos años antes de que se pueda llegar al objetivo de política monetaria del 2% anual, siendo esto lo más probable. En ese caso ya no sería prudente subir más las tasas de interés y más bien debían empezar a bajar para no poner en riesgo el crecimiento de la economía. No obstante, aún se tiene el temor de que si se relajara la política monetaria de manera anticipada pudiera resurgir la inflación.

La incertidumbre aumenta ante el hecho de que existe un rezago en el efecto de las medidas tomadas, por lo que en 2023 se sentirá a plenitud el impacto de las altas tasas de interés. De una u otra forma, la decisión que tomen la FED y el BCE tendrá efectos importantes, al menos en el corto plazo, tanto en su ámbito nacional como en el global. Demás está decir que la tarea que llevan adelante en el actual contexto es sumamente delicada.

En América Latina, los bancos centrales de las economías más importantes no se quedaron inmóviles y también incrementaron sus tasas de interés de referencia para hacer frente al fenómeno de la inflación. A diferencia de la FED y el BCE, el impacto de los movimientos en las tasas de los bancos de la región es más local, y su alcance es limitado a nivel internacional. En cambio, los ajustes en EE.UU. y Europa tienen impacto en América Latina, principalmente mediante la deuda externa y el flujo de capitales.

5. Deuda pública

La deuda pública es el conjunto de obligaciones financieras que un gobierno adquiere a través de préstamos destinados a financiar el gasto público. Por lo tanto, la principal causa de la deuda pública es el déficit fiscal, que ocurre cuando los gastos del gobierno son superiores a los ingresos fiscales y se crea un desequilibrio en las finanzas públicas.

El déficit fiscal puede ser resultado de varios factores, como la baja recaudación de impuestos, gasto público excesivo o una combinación de ambos. Si el déficit fiscal se hace recurrente, la deuda pública comienza a acumularse. Recurrir al endeudamiento no necesariamente tiene que ser algo negativo, siempre y cuando ese dinero no se destine al consumo sino más bien a la inversión que en el futuro permita pagar la deuda.

Otra causa común de la deuda pública son las crisis económicas. Durante períodos de recesión o crisis financiera, los ingresos fiscales suelen disminuir debido a la desaceleración o contracción de la economía y el aumento del desempleo. En estas situaciones, el gobierno se ve obligado a realizar mayores gastos producto de la implementación de políticas de estímulo económico, programas de asistencia social y rescate de instituciones financieras, aun cuando paradójicamente sus ingresos son menores. Estas circunstancias pueden llevar a un incremento significativo de la deuda pública^{13 14}.

En este contexto, en diciembre de 1991, los países miembros de la Unión Europea firmaron el Tratado de Maastricht, que contemplaba entre sus principales objetivos la armonización de las políticas económicas conjuntas, de manera tal que se facilitara la implementación de una política monetaria común. En ese entendido, se establecieron varios criterios de convergencia en calidad de requisitos de admisión a la moneda única referidos a la inflación, la deuda y el déficit fiscal, además de los tipos de cambio e intereses.

Sobre la política fiscal, se acordó que el criterio para el déficit fiscal de un país es que este nunca debía sobrepasar el 3 % de su producto interno bruto (PIB) y que el tope de la deuda pública sería el 60 % de este, o al menos ser cercano a

¹³ Una alta deuda pública puede derivar en la pérdida de credibilidad del país ante los inversionistas, los mercados financieros e incluso los acreedores. Si los inversionistas perciben que un país tiene una deuda insostenible o que el gobierno no es capaz de cumplir con sus obligaciones de pago, pueden exigir tasas de interés más altas para compensar el mayor riesgo que implicaría el concederle un préstamo.

¹⁴ El sobreendeudamiento también pone en riesgo la estabilidad macroeconómica de un país. Cuando un gobierno acumula una deuda pública elevada, externa e interna, en casos extremos podría llegar a desencadenar una crisis de deuda, como sucedió en América Latina en los años 80 y en Europa en 2010.

ese límite. Para finales de 1999, prácticamente ninguno de los miembros registraba una deuda pública inferior al valor de referencia.

En criterio de muchos entendidos, el Tratado de Maastricht fue la principal influencia en la mejora de los indicadores fiscales europeos durante la década de 1990. Sin embargo, controlar el déficit fiscal se hizo cada vez más difícil por causa de los crecientes gastos, por ejemplo, en los sistemas de pensiones estatales o en políticas económicas destinadas al estímulo económico para enfrentar la crisis, que ocasionaron que los gobiernos infringieran los límites establecidos por el tratado.

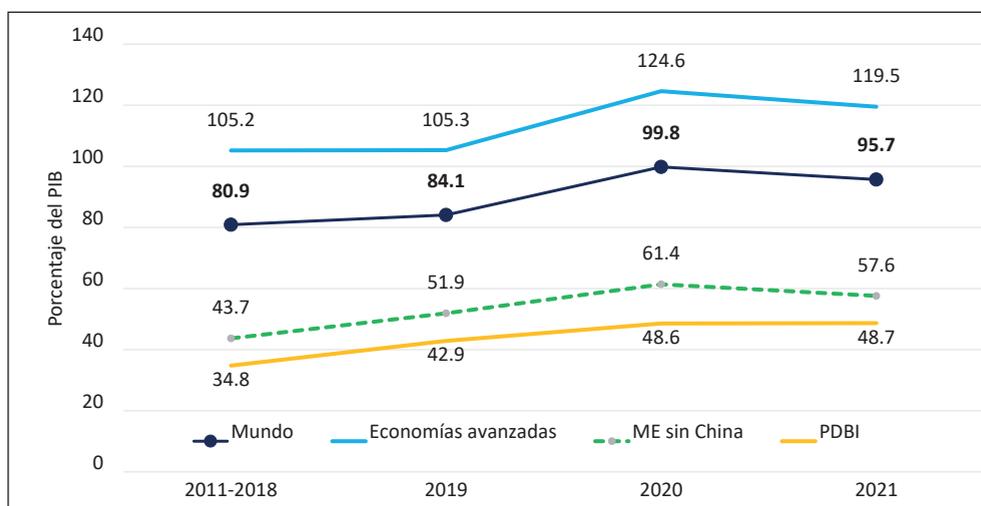
En la primera década del siglo XXI, la deuda pública de EE.UU. se elevó significativamente a la par de su deterioro fiscal. Tras el estallido de la crisis económica en 2008, y con miras a amortiguar la caída de su economía, los países desarrollados incrementaron notablemente su gasto público, factor que nuevamente elevó la deuda y el déficit fiscal hasta niveles muy preocupantes en algunos casos.

En el transcurso del aquel año, la situación se tornó complicada en algunas economías de Europa. A fines de 2009, el gobierno de Grecia anunció que el estado de las finanzas públicas del país era alarmante y que el déficit fiscal para esa gestión era en realidad tres veces más alto que lo indicado por la anterior administración gubernamental. Esa debacle dio pie a una investigación que encontró indicios de manipulación de las cifras fiscales griegas con la intención de aparentar una situación más favorable.

Con el propósito de recuperar credibilidad, el gobierno griego anunció la implementación de varias medidas orientadas a reducir el déficit fiscal, entre las que contemplaba fuertes recortes y ajustes en distintos sectores, las cuales generaron un descontento ciudadano que derivó en violentos enfrentamientos en todo el país. Las dudas de los mercados con respecto a la capacidad de Grecia para realizar un ajuste fiscal efectivo crecieron rápidamente, la crisis social empeoró y los rumores de cesación de pagos se expandían sin control. Finalmente, el país colapsó y no tuvo otra opción que recurrir a un rescate financiero.

Para el año 2010, la experiencia griega despertó el temor de que otros países que acusaban finanzas públicas frágiles sufrieran la misma suerte. Por esa razón, Irlanda, Portugal y España se vieron obligados a aceptar ayuda más temprano que tarde y con ello reforzaron los temores que inicialmente se limitaban a unos cuantos países de Europa, a los que se incluyó Italia con el consiguiente riesgo para la estabilidad de Europa. Finalmente, las preocupaciones se disiparon y aunque el temor estaba latente, se dejó el tema de lado por unos años (Larraín y Sachs, 2013, pp. 531-535).

Gráfico N° 7
Deuda pública global
Años 2011 - 2021



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Fondo Monetario Internacional.

Desafortunadamente, los temores del pasado remezón económico en Europa se han renovado recientemente, alentados por el promedio mundial de la deuda pública registrado entre 2011 y 2018, medido en relación con el tamaño total del PIB, de 80,9%; de 84,1% en 2019 y cercano al 100% del PIB en 2020. Si bien en 2021 bajó al 95,7% del PIB, este se mantuvo por encima del promedio 2011–2018. En el Gráfico 7 se registra el efecto de la pandemia sobre la deuda pública global (Fondo Monetario Internacional, 2022).

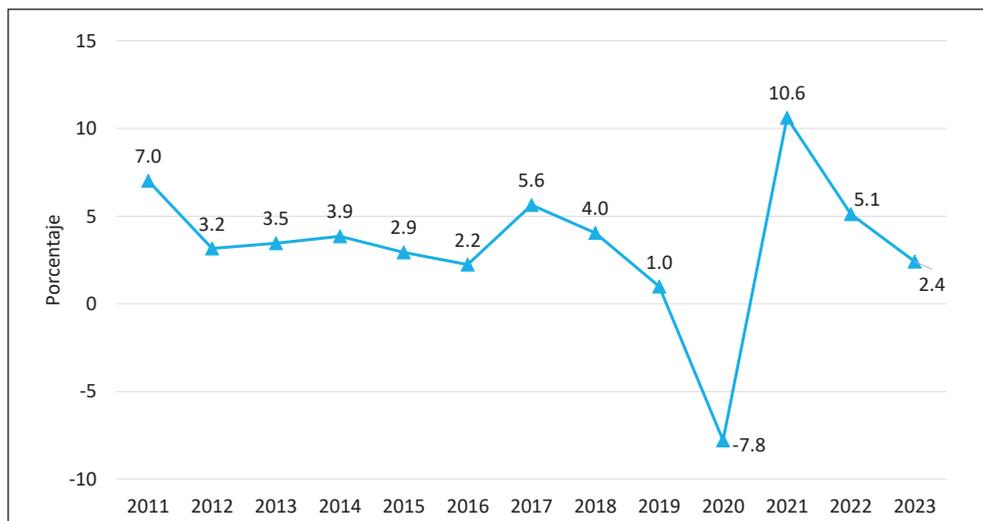
Lo preocupante de esta situación es el nivel de deuda registrado desde 2021, que tardará algunos años en retornar al nivel previo a la pandemia, en caso de no presentarse ningún percance. A esto se suma que el menor ritmo de crecimiento esperado en los próximos años hará más difícil esta tarea.

En este contexto, el riesgo de una recesión en los países desarrollados o de una recuperación más lenta de lo esperado en China pone aún más en riesgo a la economía mundial. Las economías avanzadas son las que acumulan gran parte de la deuda global, cuyo promedio entre 2011 y 2018 ya superaba el 105% del PIB y en 2020 era del 124,6% del PIB, prácticamente el doble de los valores sugeridos por el Tratado de Maastricht.

Por fortuna, el resto de las regiones cuenta, en promedio, con indicadores de deuda más moderados. Pese a que la tendencia fue a un mayor endeudamiento ante la pandemia, los mercados emergentes superaron el 60% del PIB solo

en 2020. Esta es una buena noticia que al parecer demuestra que estos países aprendieron de las lecciones del pasado, es decir de las crisis de deuda en América Latina en los ochenta y de Europa en 2010.

Gráfico N° 8
Variación del volumen de comercio mundial
Años 2011 - 2023



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Fondo Monetario Internacional.

Tomando en cuenta solamente América Latina observamos en el Gráfico 8 que el promedio de la deuda en 2021 fue de 53,1% del PIB, sin incluir a Venezuela, superior al 29,9% del PIB una década atrás. A pesar de que el nivel de endeudamiento subió de manera continua, todavía es manejable a nivel agregado.

La situación en el sur del continente americano no es homogénea. Se observa que los nueve países presentados incrementaron su deuda pública entre 2011 y 2021, aunque no a un mismo ritmo. Perú es uno de los que hizo mejor manejo de su deuda, pasando del 21,4% al 33,7% del PIB en el período revisado; también destacan Chile y Paraguay con valores menores al 40 % del PIB.

Los valores más altos estuvieron en Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia y Ecuador, que incluso llegaron a duplicarlos en tan solo diez años. Llama la atención el caso de Bolivia, que después de una condonación parcial de la deuda entre 2005 y 2007, además de superávits consecutivos hasta 2013, no mantuviera un menor endeudamiento. Al contrario, Argentina tiene periódicamente problemas crediticios con sus consecuentes crisis de deuda, por lo que no son de extrañar sus actuales niveles.

En América Latina, la sostenibilidad de la deuda es un problema recurrente¹⁵. No obstante que en la mayoría de los casos la deuda se sitúa en niveles manejables, el actual contexto internacional poco favorable no solo limita el crecimiento de la región, sino que además presiona al alza el servicio de la deuda e incrementa las tasas de futuros préstamos. Después de haber superado la pandemia, el espacio fiscal disponible es más pequeño, por lo que se hace necesario manejar de mejor forma la deuda si no se quiere correr riesgos¹⁶.

En el caso específico de la deuda pública, la pandemia no generó el problema, simplemente lo agravó. La falta de control del gasto público, principalmente en los países avanzados, ha llegado a niveles preocupantes y, en muchos casos, estos conocen el origen de sus problemas fiscales, pero deciden posponer la solución para el futuro gobierno, o simplemente consideran que pueden lidiar con esos gastos.

Una de las razones del mayor gasto en Europa reside en sus sistemas de pensiones, que además de no adecuarse a la realidad de su población, en mayor o menor medida dependen de la cantidad de trabajadores activos en relación con la población pasiva, es decir los jubilados. Los gobiernos pasados no pusieron atención en este tema porque la cantidad de trabajadores activos era significativamente mayor a la de los jubilados, pero ahora los cambios demográficos dan cuenta de una población cada vez más envejecida frente a una menor proporción de gente joven y en edad de trabajar¹⁷.

Durante 2022 era común escuchar sobre las protestas en Francia en rechazo a los ajustes propuestos por el presidente Emmanuel Macron, principalmente el

¹⁵ Un punto importante desarrollado en el texto de la CEPAL (2023) es que, de no conseguirse la sostenibilidad, se corre el riesgo de limitar el desarrollo de la región, reduciendo la inversión y el gasto social.

¹⁶ Según el economista Nouriel Roubini (2022), nos encontramos en las puertas de una gran crisis de deuda nunca antes vista que podría desencadenarse cualquier momento en la próxima década. ¿Qué la diferenciaría de las muchas otras vividas en el pasado? Primero, el nivel de endeudamiento al que se llegó a nivel global, cuya suma de la deuda pública y privada supera el 300% del PIB; segundo, el prolongado período con tasas de interés bajas y abundante dinero; tercero, la elevada proporción del crédito destinado a consumo que generó burbujas en el sistema financiero, además de la menor posibilidad de respuesta de política económica. (Una explicación más completa se encuentra en Roubini (2023).

¹⁷ Bajo el actual esquema de pensiones, los jubilados reciben una pensión que depende de la cantidad de aportantes activos que exista. Mientras mayor sea el número de aportantes (trabajadores) y menor sea el de los rentistas, el monto recibido será mayor; claro que también sucede lo contrario y ante el incremento natural de los jubilados y la menor población joven, se tiene menos dinero para repartir.

referido al incremento de la edad de jubilación. Entre los que se oponen, algunos arguyen que todavía no se llegó a un problema grave en las pensiones francesas y, por lo tanto, no son necesarias las reformas; otros consideran que es un ajuste injusto y que el Estado debería buscar nuevas fuentes de financiamiento para las pensiones. Lo cierto es que ambos argumentos implican un mayor gasto para el gobierno y, por ende, una elevación de la deuda con el consiguiente riesgo para la economía futura¹⁸.

Una de las lecciones más importantes que se pueden sacar de las crisis en el pasado es que los aumentos insostenibles del gasto público incrementan inevitablemente la deuda y, a su vez, implican drásticos ajustes posteriores que resultan en perjuicios para el bienestar de la población.

Los planes de ajuste suelen incluir tanto incremento de ingresos públicos como recortes de gasto. Para mejorar los ingresos, los gobiernos deben subir ciertos impuestos y en determinados casos incluso recurrir a la privatización de empresas públicas; sea cual fuere la decisión, las medidas de recorte del gasto suelen ser más dolorosas para la población porque las primeras a las que echan mano los gobiernos son la reducción de planillas de personal del sector público, la disminución de salarios y los recortes en el gasto social, entre otras, a las que también se adscribe el sector privado.

6. Desglobalización

Hasta la muerte del líder chino Mao Zedong, en 1976, la economía china estaba cerrada al mundo y se regía por un esquema de planificación central que controlaba todos los recursos económicos. Es decir que todo se decidía en función de los objetivos y criterios que el Estado consideraba convenientes sin la posibilidad de que se desarrollaran emprendimientos privados. No solamente los resultados de ese sistema fueron negativos para la población, sino que la mala administración de los recursos la sumió en una hambruna que generó millones de muertes.

Una vez en el gobierno, su sucesor Deng Xiaoping introdujo importantes cambios en la economía china, entre los que destaca la apertura comercial con el resto del mundo. El nuevo modelo permitió que el desarrollo/país creciera a tasas de dos dígitos, sacó de la pobreza a millones de personas de manera constante, mejoró su infraestructura industrial, incrementó la inversión en diferentes sectores y posibilitó la modernización de la nación en tan solo cuatro décadas.

¹⁸ Después de tres meses de intensas protestas en Francia, finalmente el presidente Emmanuel Macron promulgó la ley de reforma de pensiones una vez el Consejo Constitucional de su país la aprobara a mediados de abril. La edad de jubilación subirá según la reforma, sin embargo, sindicatos y líderes de oposición todavía tratan de revertir la norma.

La idea de la globalización, entendida principalmente como “el tránsito hacia unas economías más abiertas e integradas que participan en el comercio y la inversión internacional” (Acemoglu et al., 2017, p. 188), no es algo nuevo y se puede rastrear sus primeras menciones en trabajos de economistas como Adam Smith o, principalmente, David Ricardo. Muchas de las ideas de estos autores abrieron una especie de primera etapa de globalización que terminó con la Primera Guerra Mundial, seguida de medidas proteccionistas. Se puede afirmar que después de la Segunda Guerra Mundial comenzó una nueva era de globalización, que cobró un gran impulso a partir de 1989 (para algunos, es el momento en que comienza la hiperglobalización)¹⁹.

Ya en los años noventa, la economía mundial sufría cambios profundos a raíz de algunos eventos que marcarían la historia, como la caída del comunismo en 1989 que, a su vez, posibilitó que muchos países de Europa oriental y de la ex Unión Soviética se adscribieran a la economía mundial mediante el flujo de capitales y un mayor intercambio comercial.

Por su lado, India, la actual nación más poblada del mundo, también comenzó a reintegrarse a la economía mundial a través de la apertura del comercio y de otras reformas que daban un mayor papel al mercado. Estas medidas dieron paso a la expansión de sus exportaciones y, por consiguiente, robustecieron su crecimiento económico. Esa tendencia se extendió a varios países en desarrollo que asumieron cambios en sus políticas económicas orientándolas más hacia el mercado y se relacionaron gradualmente con los mercados internacionales de capitales y de bienes.

Una consecuencia inevitable de la globalización es la mayor interdependencia entre naciones a medida que cada economía nacional se conecta más con el resto del mundo y, por lo tanto, es cada vez más influenciada por las demás. En criterio de quienes se oponen al libre comercio, la globalización es un factor negativo porque profundiza las crisis al hacer que todo el mundo sea partícipe de un mismo mercado. Si bien es cierto que existe este riesgo, es bueno reconocer que la globalización también puede generar respuestas más rápidas en todos los mercados del mundo.

Pese a todos los beneficios que se originaron en la economía mundial como consecuencia de la globalización, todavía hay voces de políticos y economistas que no dan fe de la pertinencia del libre mercado con argumentos tales como el riesgo que implica para la seguridad nacional, la distorsión cultural por influencias foráneas, el impacto sobre el medioambiente, la creación de industrias nuevas que asumen prácticas injustas respecto de los salarios y las condiciones laborales, entre otros.

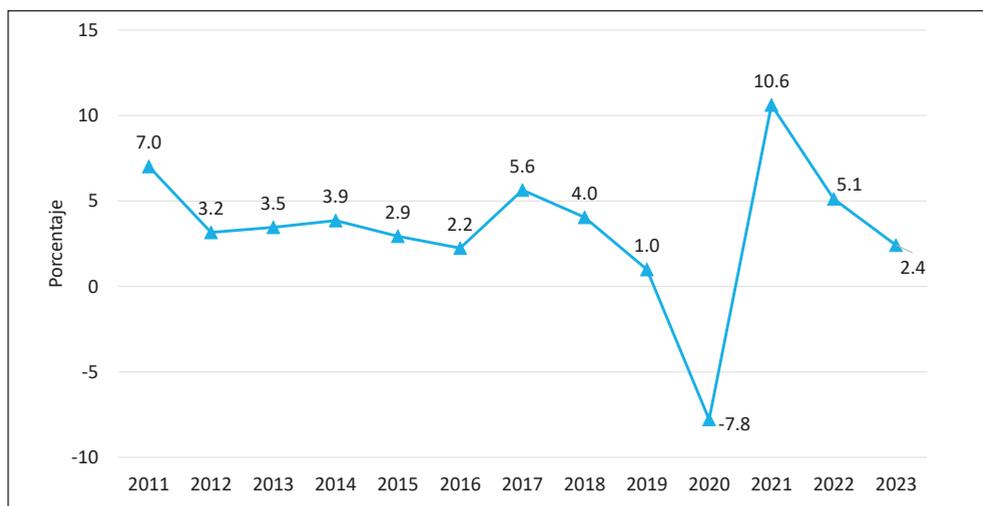
¹⁹ Véase el capítulo 7 de Roubini (2023).

No puede negarse que la interacción que se generó gracias a la globalización es compleja, con ganadores por un lado y perdedores por otro, al menos en el campo laboral. Entre los perdedores están los trabajadores de los países desarrollados —los que salieron de las empresas—, quienes en muchos casos no pudieron conseguir trabajos similares ni en capacidad ni en salario. Mientras que los ganadores son los millones de personas que salen de la pobreza, principalmente en los países en desarrollo. Sin embargo, el saldo neto es positivo, más aún si se toma en cuenta los beneficios de los consumidores.

Esta pérdida de empleos en los países desarrollados generó una respuesta negativa a la globalización con repercusiones en el campo político. Así se puede explicar, al menos en parte, la aparición de líderes con gran apoyo que usan como chivo expiatorio el tema de los migrantes, como es el caso, por ejemplo, de Donald Trump en EE.UU., Marine Le Pen en Francia o Victor Orban en Hungría.

Después de la crisis de 2008, muchos países empezaron a cuestionarse sobre la posibilidad de haber llegado a un punto de hiperglobalización, es decir, a una situación de interdependencia global casi total, y alertaron de las consecuencias de ese extremo. Por el otro lado, los recientes eventos suscitados en la economía mundial desencadenaron los temores contrarios: que el mundo esté ingresando en una etapa de desacoplamiento o separación de las naciones, lo que representaría un retroceso en el camino de la globalización, es decir una desglobalización.

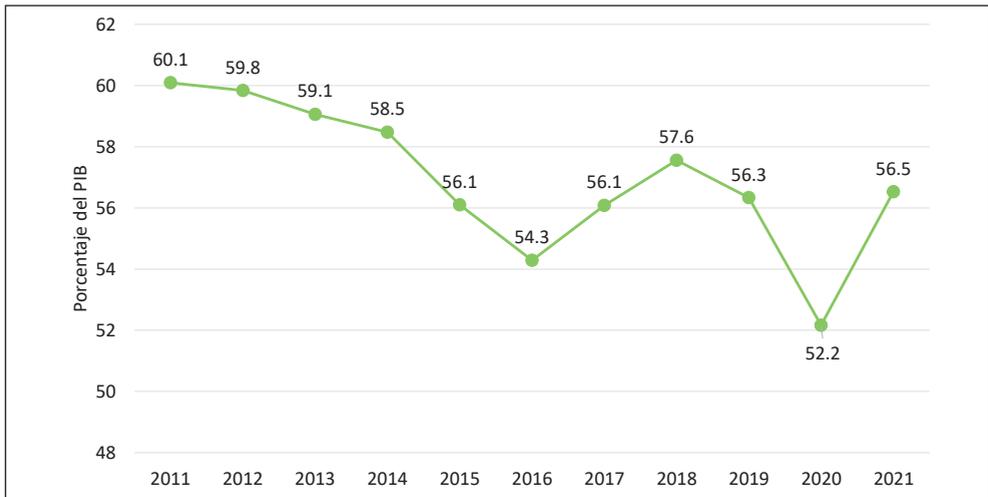
Gráfico N° 9
Variación del volumen de comercio mundial
Años 2011 - 2023



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Fondo Monetario Internacional.

Desde hace una década aproximadamente, el comercio mundial empezó a estancarse, como se observa en el Gráfico 9, cuya tasa de crecimiento pasó de un incremento de 7,0% en 2011 a una inferior al 4% en 2014 y a una del 2,2% en 2016. El repunte de 2017, con una tasa del 5,6%, declinó hasta 2019, cuando el comercio solo creció en 1,0%. Después de la pandemia se registró una recuperación de carácter excepcional y se espera que para 2023 la tasa de crecimiento logre estabilidad.

Gráfico N° 10
Volumen del comercio mundial
Años 2011 - 2021



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

La tendencia queda más clara cuando se mide el volumen del comercio mundial, como en el Gráfico 10. Después de un período de casi tres décadas de crecimiento, los porcentajes se fueron a la baja. Así, en 2011 el volumen total del comercio fue del 60,1% del PIB mundial; en 2013 bajó al 59,8% del PIB y en 2016 llegó al 54,3% del producto interno bruto mundial. Pese a un eventual incremento, la tendencia se mantuvo con el nivel más bajo el año de la pandemia: 52,2% del PIB.

Una de las principales razones del estancamiento del comercio mundial en la última década fue el debilitamiento de la demanda global. Después de la crisis de 2008, muchas economías crecieron a ritmos menores, lo que resultó en una disminución de la demanda de bienes y servicios que a su vez disminuyó las importaciones de algunos productos y fue más pronunciada en los países desarrollados. Cuando se pensaba que las cosas podrían mejorar, apareció otro obstáculo con la caída de los precios de las materias primas y la volatilidad del sistema financiero.

Tampoco puede soslayarse la incertidumbre generada por la guerra comercial entre EE.UU. y China, las dos economías más fuertes del planeta. Los continuos ataques y amenazas de uno y otro lado terminaron por minar la confianza mutua y afectaron el desarrollo de sectores importantes. El resto del mundo no fue ajeno a ese impasse y terminó pagando sus consecuencias ya sea de manera directa o indirecta.

Este panorama no parece que vaya a mejorar, al menos en el corto plazo. La reciente irrupción de la guerra en el espacio económico y político reavivó viejos sentimientos proteccionistas en diversas naciones del mundo. Una particularidad que no pasó inadvertida es que, ante la agresión bélica, la sociedad y los países se polarizaron en dos bloques: los que apoyan a Rusia y los que apoyan a Ucrania; en tanto que aquellos que tratan de mantener la neutralidad son solo una pequeña parte. Las tensiones entre ambos bloques se han profundizado de tal manera, que ya se empezó a hablar de una nueva Guerra Fría encabezada por China y EE.UU.

Entre los países que apoyan a Ucrania está la mayoría de las naciones más desarrolladas, como es el caso de buena parte de la Unión Europea, EE.UU. y Japón. En cambio, los que se alinearon con Rusia son los países con economías en desarrollo o de mercados emergentes, entre los que destacan China y Bielorrusia, India muestra cierto acercamiento, aunque no existe un apoyo explícito.

Como era de esperarse, la polarización trascendió del plano político al área militar. Los miembros de la OTAN y EE.UU. otorgan apoyo militar y financiero a Ucrania no solo para fortalecer la defensa de su territorio, sino también para la asistencia económica y su futura reconstrucción.

Sin duda, el impacto más fuerte de la guerra lo sintió Europa, que vio menguada la provisión de gas natural y petróleo que Rusia enviaba al continente. La alta dependencia de esta fuente de energía generó una elevación sustancial de los precios en el corto plazo hasta encontrar nuevos proveedores. A medida que se intensificaban las acciones, las sanciones llegaban a Rusia y una serie de empresas internacionales con actividades en diversos rubros se vieron obligadas a salir del país.

Las decisiones de uno y otro bloque generaron malestar entre los contrarios, es el caso de China y parte del mundo que observaban con detenimiento las represalias impuestas por ambos. A raíz de este nuevo escenario se ha empezado a plantear la posibilidad de cambiar las condiciones comerciales con determinados socios en pro de la seguridad nacional.

Los argumentos y medidas encaminadas a la protección de la privacidad de sus ciudadanos además de la lucha contra el cambio climático, para cuyo desarrollo se establecieron, por ejemplo, estándares ambientales, son en muchos casos medidas hacia el proteccionismo que en el fondo tendrían el objetivo velado de reducir o incluso eliminar la influencia de firmas tecnológicas extranjeras, además de reducir el comercio con dichos países.

EE.UU., por ejemplo, cuestionó las aplicaciones de entretenimiento, como *TikTok*, por su origen y capitales chinos, y decidió subvencionar la producción de tecnología considerada de importancia estratégica, como son los microprocesadores.

China respondió con una intensa campaña a escala mundial en busca de socios dispuestos a separarse de EE.UU., al menos en un sentido comercial, y usar su moneda (yuan) en vez del dólar.

Pero no cabe duda de que la medida más agresiva fue el anuncio de la migración de una parte de la producción e inversiones en China a territorios nacionales o cercanos y que, al parecer, tengan mayor afinidad geográfica y política. Una estrategia conocida como el *friend-shoring*. De profundizarse esta idea en las próximas décadas, podríamos hablar de una especie de balcanización de la economía.

Cabe recordar que debido a la pandemia del Covid-19 hubo problemas en la cadena de suministros que llevaron a pensar en la manera de evitar un evento similar en el futuro a través de proveedores y productores más cercanos a los mercados finales. Esta posición incrementó el temor a iniciar una especie de desglobalización por los efectos negativos sobre los mercados que generaría la separación del comercio en bloques, como la reducción de la inversión extranjera que reciben muchos países en desarrollo, menos transferencia de tecnología y menor crecimiento. En contraparte, también se esperaría una mayor predisposición a subsidiar productos locales y a generar una política de sustitución de importaciones.

Las medidas enfocadas en la producción local o el autoabastecimiento demostraron ser ineficientes comparadas con las que ofrece el comercio internacional, de ahí que el comercio por bloques o *friend-shoring* muestre un atractivo potencial. Ante la posibilidad de que el costo que signifique asumir esta nueva forma de comercio sea compensado por el beneficio de una mayor seguridad nacional, tanto en sentido económico como político, aunque lo más probable es que las decisiones de producción sean tomadas bajo criterios geopolíticos.

De darse el comercio por bloques, los países que traten de mantener su neutralidad evitando incluirse en cualquiera de ellos no podrán eludir los impac-

tos negativos, empezando porque serán considerados poco confiables, y consiguientemente cada vez tendrán menos acceso a una serie de recursos. El dilema está en que la decisión de unirse a un bloque implicará el costo de cerrar las puertas al otro bloque.

Apoyar la desglobalización es una idea sumamente tentadora, ya que bajo la bandera del nacionalismo se argumenta que se fomentaría la producción nacional, se cuidaría de los ciudadanos dándoles más empleo²⁰, con mejores salarios, y también se mejoraría las condiciones de un país o incluso de una región. No obstante, cuando se lo implementó en el pasado, generó muchos más perdedores que ganadores.

En pocas palabras, la desglobalización generaría grandes costos al mundo entero en vista de que la disminución del ya bajo volumen de comercio²¹ incidirá en menores tasas de crecimiento, encarecimiento de los precios de todos o la mayoría de los productos, menor flujo de capitales y contracción del movimiento migratorio, sin mencionar las posibles consecuencias políticas y sociales.

7. Conclusiones

Por todo lo expuesto, las principales conclusiones a las que se arribó son:

- a) El mundo se encuentra en una mejor situación ahora de lo que estaba hace tres años. Pero si bien estamos encaminados en una recuperación económica, la incertidumbre es elevada y no permite aseverar que no nos saldremos del camino.
- b) Tal parece que el crecimiento económico en el mundo llegará a su nivel mínimo en 2023; sin embargo, la recuperación es débil y depende en gran medida de cómo le vaya a China y de que no recrudezca la guerra en Ucrania.
- c) En el caso de América Latina, el crecimiento está condicionado en gran medida por lo que suceda con el resto del mundo; un mayor o menor precio de las materias primas incidirá en la tasa de crecimiento.

²⁰ Un punto interesante al respecto es que la mayoría de los empleos que desaparecieron en los países desarrollados no fue porque se los “robaron” otros trabajadores de países en desarrollo, sino por la tecnología. Es decir, el progreso tecnológico y no la globalización destruyeron la mayor parte de los empleos. En estos casos, no existe tanta resistencia porque la percepción de la gente es que no se puede ir contra el progreso tecnológico, pero el comercio quita empleos que no se pueden recuperar. En este sentido, la mayor amenaza quizá sea la tecnología. Para un análisis de la tecnología y el trabajo puede verse: Tirole (2017), capítulos 14 y 15; además de Roubini (2023).

²¹ Uno de los principales efectos de la desglobalización se verá en el campo de los servicios y tecnología, es decir en los bienes intangibles relacionados con la parte digital (datos e información, por ejemplo).

- d) El gran reto para los hacedores de política es mantener la senda del crecimiento mientras se baja la inflación y se preserva la estabilidad financiera. Un mal cálculo puede llevar a que la intervención estatal vaya más allá de lo debido o, al contrario, se haga muy poco. De una u otra forma, el resultado sería un peor desempeño económico.
- e) Las principales razones del surgimiento de la inflación fueron la guerra, la pandemia y la política monetaria más laxa. Todo parece indicar que la inflación tocó su nivel máximo y está en descenso, pero existe un matiz, ya que tardará en retornar a un nivel del 2%.
- f) Al igual que en el resto del mundo, América Latina va camino a reducir su inflación, aunque una proporción importante de esta en la región depende de los bienes transables.
- g) La situación sigue siendo incierta en cuanto al nuevo rumbo de las tasas de referencia. Existen señales de que la inflación bajará, por lo que ya no sería prudente subir más las tasas de interés e incluso podrían empezar a bajar para no poner en riesgo el crecimiento de la economía. No obstante, aún persiste el temor de que si la política monetaria se aligerase de manera anticipada daría paso a la inflación.
- h) En el caso específico de la deuda pública, la pandemia no generó el problema, simplemente lo agravó. La falta de control del gasto público, principalmente de los países avanzados, está llegando a niveles preocupantes.
- i) América Latina cuenta con niveles relativamente moderados de deuda pública en relación con su PIB, pero en la última década estos subieron de manera importante, incluso duplicando los valores, por lo que la región debe concentrarse en la sostenibilidad de la deuda.
- j) Una de las lecciones más importantes que se pueden sacar de las crisis de deudas pasadas es que los aumentos insostenibles del gasto público aumentan la deuda y, a su vez, implican drásticos ajustes posteriores, con el consiguiente daño en el bienestar de la población.
- k) Finalmente, una desglobalización generaría grandes costos al mundo entero, no solo por la disminución del ya bajo volumen de comercio, sino porque dejaría menores tasas de crecimiento, unos precios más elevados de los productos, un menor flujo de capitales y un menor movimiento migratorio.
- l) La opción del *friend-shoring* o de los bloques comerciales genera el riesgo de que las decisiones de con quién, cómo y cuándo se tienen relaciones comerciales sean enteramente políticas, pudiendo derivar en una condición de premios y castigos según la elección.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., Laibson, D. y List, J. A. (2017). *Economía. Un primer curso inspirado en el mundo real*. Antoni Bosch.
- BBC News Mundo. (2022, 11 de agosto). *El creciente número de propietarios chinos que se niega a pagar sus hipotecas (y por qué causa alarma)*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-62493651>
- BBC News Mundo. (2022, 12 de febrero). *Rusia-Ucrania: una invasión rusa podría comenzar "en cualquier momento", advirtió Estados Unidos*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60359826>
- BBC News Mundo. (2022, 24 de febrero). *Rusia invade Ucrania: las imágenes de las primeras 24 horas de ataques rusos en territorio ucraniano*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60508731>
- BBC News Mundo. (2022, 26 de febrero). *Rusia y Ucrania: qué pasó en Crimea en 2014 (y por qué importa ahora)*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60500020>
- Bernanke, B. (2014). *Mis años en la Reserva Federal. Un análisis de la Fed y las crisis financieras*. Deusto.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2022, agosto). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/presentaciones/estudio-economico-america-latina-caribe-2022>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2022, diciembre). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2022*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48574-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2022>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2023). *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48909-deuda-publica-restricciones-desarrollo-america-latina-caribe>
- El Economista. (2023, 17 de abril). *Economía de China crece 4.5% en el primer trimestre tras eliminar medidas contra Covid-19*. <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Economia-de-China-crece-4.5-en-el-primer-trimestre-tras-eliminar-medidas-contra-Covid-19-20230417-0106.html>
- Fondo Monetario Internacional. (2022). *Global debt monitor*. Fiscal Affairs Department FMI. <https://www.imf.org/-/media/Files/Conferences/2022/12/global-debt-monitor-2022.ashx>
- Fondo Monetario Internacional. (2022, octubre). *Perspectivas de la economía mundial. Afrontar la crisis del costo de vida*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>
- Fondo Monetario Internacional. (2023, abril). *World Economic Outlook. A rocky recovery*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/>

Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023#:~:text=The%20outlook%20is%20uncertain%20again,at%203.0%20percent%20in%202024.

- Infobae. (2023, 7 de junio). Las exportaciones chinas cayeron 7,5 por ciento en mayo y se debilita su recuperación económica. <https://www.infobae.com/america/mundo/2023/06/07/las-exportaciones-chinas-cayeron-75-por-ciento-en-mayo-y-se-debilita-su-recuperacion-economica/>
- Larraín B. F. y Sachs, J. D. (2013). *Macroeconomía en la economía global*. (3ra. Ed.). Pearson Educación de Chile.
- Ocampo, J. A. y Eyzaguirre, R. (2023). *Sostenibilidad de la deuda pública en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48764-sostenibilidad-la-deuda-publica-america-latina-caribe>
- Palazuelos, F. (2022, 26 de diciembre). *La COVID-19 arrasa con los negocios de Apple en China*. *Hipertextual*. <https://hipertextual.com/2022/12/covid-19-arrasa-negocios-apple-china>
- Roubini, N. (2022). *Megathreats: ten dangerous trends that imperil our future, and how to survive them*. Little, Brown and Company.
- Roubini, N. (2023). *Megamenazas*. Deusto.
- Tirole, J. (2017). *La economía del bien común*. Taurus.

Implicaciones del cambio climático en la seguridad y defensa de Sudamérica

Eduardo Pastrana Buelvas*

Diego Vera**

La securitización del medio ambiente en general, y del cambio climático en particular, son lógicas problemáticas que emergen ante la falta o debilidad de las respuestas convencionales de política pública frente a los factores de inestabilidad que se asocian con los cambios abruptos en los ecosistemas, sobre todo, producto de la incidencia humana descontrolada a escala planetaria en un sistema internacional anárquico y carente de verdadera coordinación central. Si bien los retos ambientales en este hemisferio son numerosos, como la polución marina y el aumento del mar en la subregión Caribe, deshielo y cambios en el ciclo del agua en la subregión andina, deforestación en la Amazonía, sojización en el Cono Sur; entre otros, este capítulo busca responder a la pregunta: ¿Cuáles han sido las amenazas percibidas y respuestas recientes en materia de seguridad y defensa frente al fenómeno del cambio climático en Sudamérica? Después de presentar un marco conceptual que incluye categorías y discusiones clave para entender el tema, se pretende identificar: a) amenazas a la seguridad pública y ambiental en Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú, como resultado de los siguientes desafíos generados por o relacionados con el cambio climático: sequías, incendios forestales, inundaciones generadas por lluvias extremas, desbordamiento de fuentes hídricas y reacciones que propician movilizaciones o conflictos sociales producto de estos fenómenos y sus respuestas (o la falta de ellas), y b) algunas de las intervenciones o respuestas de autoridades y particularmente las Fuerzas Militares (FF.MM.) frente a los problemas mencionados. Finalmente, se plantean unas breves conclusiones.

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig-Alemania. Asesor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS) y miembro del Comité Académico de Honor de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
ID ORCID: 0000-0002-0638-4821

** Profesor asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Politólogo de la misma Universidad y MA en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá).
ID ORCID: 0000-0002-1954-3684

Como se advertirá más adelante, el propósito de fondo del texto es brindar evidencia descriptiva del involucramiento creciente de las FF.MM. en asuntos ambientales relacionados con el cambio climático, como una forma de securitizar y vincular los impactos directos o indirectos de ese fenómeno en las dinámicas del sector seguridad y defensa de los países sudamericanos. No es el ánimo de esta investigación realizar una comparación sistemática entre políticas ambientales y de defensa (en el campo ambiental) entre los países seleccionados ni una categorización de los roles militares ambientales hallados en cada caso nacional abordado. Se trata de un trabajo exploratorio con metodología eminentemente cualitativa e información pública, a falta de datos oficiales suficientemente precisos, periodizados y centralizados sobre las actividades y resultados militares en materia ambiental.

1. Introducción: evolución conceptual hacia la seguridad ambiental y la seguridad climática

El surgimiento de graves problemas ambientales, como el cambio climático y la destrucción de la capa de ozono, resultaron ser los primeros acercamientos a la securitización del medio ambiente en una escala global. La securitización se entiende como un proceso discursivo y político dentro del cual una vulnerabilidad percibida, militar o no militar, se define como problema de seguridad (Buzan, 1991). Un tema, actor o fenómeno tiende a securitizarse cuando se cumplen tres condiciones: 1) esos factores se definen explícitamente como amenazas a la existencia de un objeto referente (individuo, comunidad, Estado, planeta, etc.), 2) interviene un agente securitizador, que usualmente tiene la capacidad de adoptar medidas de emergencia, sobre todo coercitivas, y 3) se logran alterar o cambiar las reglas que restringían esas medidas excepcionales (Buzan et al., 1998).

Ahora bien, en la medida en que el Realismo teórico adoptó la definición del concepto de seguridad asociado a la preponderancia del Estado como poseedor del monopolio de la violencia para mantener la paz dentro de sus fronteras, se tendió a considerar los problemas ambientales como pertenecientes al mundo de la baja política (*low politics*). Desde esta perspectiva, las amenazas ambientales en el siglo XX casi se ignoraron en la agenda de seguridad mundial, en parte, por los desafíos militares y geopolíticos predominantes en el marco de la Guerra Fría. No obstante, el constructivismo y el posestructuralismo teóricos desafiaron este punto de vista, argumentando que cualquier hecho puede transformarse en un asunto de seguridad una vez la comunidad política lo reconoce mediante el discurso. Esta consideración abre un nuevo camino para pensar la seguridad en el campo ambiental desde tres aristas: 1) promueve la investigación ambiental orientada por la identificación de amenazas y su relevancia, 2) sugiere la toma de conciencia sobre la importancia de los retos ambientales como transformadores sociales, y 3) abre un espacio en el que las estructuras

políticas se cuestionan y restablecen por presiones y demandas ambientales (Trombetta, 2008, pp. 588).

La inserción del campo ambiental en la agenda mundial de seguridad se hizo posible con la conceptualización de la *seguridad multidimensional*. Con el fin de la Guerra Fría, se incluyeron nuevos asuntos dentro un paradigma de seguridad más amplio, definido por varias dimensiones analíticas: a) la *militar*, que concierne a las dinámicas de coerción armada, b) la *política*, que alberga las relaciones de poder, gobierno y autoridad, c) la *económica*, que comprende las relaciones de comercio, producción, financiamiento e intercambio de recursos, d) la *social*, que corresponde a las relaciones entre las diversas identidades colectivas, y por último, e) la *medioambiental*, en la que se relacionan la actividad humana y el entorno planetario o ecosistémico (Buzan et al., 1998). En síntesis, corrientes alternativas al Realismo, como la Escuela de Copenhague, permiten identificar que hay numerosos campos (no militares) en los que pueden surgir o desde los cuales pueden construirse discursivamente las amenazas a la seguridad, no solamente para los Estados, sino igualmente para los individuos y comunidades, dependiendo del objeto referente o a proteger (Buzan, 1991).

Trombetta (2008) menciona que, durante el periodo de Posguerra Fría, con la publicación del Informe Brundtland (1987) por Naciones Unidas y el Informe Brandt en 1980, la degradación de la biósfera se consolidó como un criterio de amenaza para la vida de los seres humanos. Este discurso, que dio lugar al surgimiento del concepto de desarrollo sostenible, abrió la ventana a nuevos enfoques de seguridad en el mundo y a redefinir la securitización de un sistema internacional interdependiente, enfrentando nuevos retos. La discusión en principio se centró en los conflictos inducidos por recursos naturales, algo que contribuyó a enmarcar los desafíos ambientales como amenazas legítimas (Trombetta, 2008, pp. 591-592). Paralelamente, con la introducción progresiva del concepto de *seguridad humana* por parte del PNUD en 1994, se facilitó la vinculación cognitiva y política de fenómenos como los desastres naturales y las alteraciones meteorológicas con afectaciones negativas contra la humanidad, como un todo, en los campos de la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política (García y Ángel, 2008).

No obstante, la crítica de fondo de la seguridad humana y sus adherentes ha sido que las amenazas globales y transnacionales no pueden atenderse con soluciones nacionales, y particularmente, que las amenazas de origen no militar (p.ej. ambientales) que causan temor y necesidad no se pueden enfrentar con medios militares (García y Ángel, 2008). Aunque apuntan correctamente hacia algunos de los riesgos y efectos no deseados de la militarización creciente de fenómenos no militares, incluyendo la posibilidad de discrecionalidad y arbitrariedad de las respuestas gubernamentales, también suscitan fuertes interro-

gantes. Por ejemplo, la extrema complejización de las políticas públicas de seguridad (7 dimensiones), el cuestionamiento irresoluble a la legitimidad de las autoridades de orden nacional (elevando las resistencias al Estado), la escasa claridad práctica del concepto para establecer las mejores formas de intervención/protección, el desdibujamiento de las fronteras entre seguridad y desarrollo (humano) y la extrema elongación del concepto de necesidad como asunto de seguridad (García y Ángel, 2008).

Si la securitización del medio ambiente, mal concebida, entraña riesgos adicionales por las posibles formas erradas de intervención estatal, la hiperconexión cognitiva o sobrepolitizada de los problemas ambientales (p.ej. cambio climático) con todas las dimensiones de temor y necesidad humanas puede propiciar diagnósticos aún más imprecisos, irreductibles y cíclicos, y respuestas tanto o más autoritarias. Además, puede inducir la desecuritización y desmilitarización prematura de fenómenos cuya respuesta, aunque debe ser integral, no puede excluir el uso legítimo de la fuerza como capacidad inherente a la autoridad estatal, especialmente frente a actores que retan el monopolio estatal de las armas para ejercer actividades económicas que generan depredación ambiental y/o utilizan campos e instrumentos no militares para infligir grave daño físico y psicológico a las poblaciones (p.ej. la manipulación de recursos biológicos y fenómenos naturales, como los meteorológicos, como armas).

Con todo, las nuevas conceptualizaciones han permitido entender la seguridad ambiental no solo como un discurso, sino además como un debate internacional que aborda los desafíos de los problemas ambientales en la agenda política, social y económica actual. Barnett (2001) propone siete grandes áreas que han permitido abarcar esta noción desde una mirada compleja e integral: esfuerzos por redefinir la seguridad, surgimiento de teorías relacionadas con conflictos violentos con tintes ambientales, la relevancia que ha tomado la seguridad ambiental de una nación, los vínculos que entrelazan temas ambientales y militares, el fortalecimiento de la agenda de seguridad ecológica, la seguridad ambiental de las personas, y finalmente, los cambios que ha tenido la seguridad a nivel teórico y práctico. Cabe mencionar que cada una de estas áreas se puede ligar con la degradación ambiental a partir de dos variables: la escasez de recursos naturales para el uso directo de los seres humanos y la acumulación de desperdicios en la biosfera, incluyendo la incapacidad del planeta para absorberlos y eliminarlos. Si bien este último problema pertenece más a la agenda ambiental que a la de seguridad, en la medida en que genera vulnerabilidad sanitaria para el desarrollo de las comunidades, la degradación ambiental presenta un escenario permanente de riesgo e inseguridad (Barnett, 2001, pp. 1-17).

Cabe mencionar, por ejemplo, que el deterioro de la tierra en algunos lugares del mundo -especialmente en países pobres- ha provocado el auge de infeccio-

nes como tuberculosis y malaria, debido al consumo de agua contaminada y de enfermedades respiratorias a causa de la polución del aire. La deforestación, el desarrollo agrícola extensivo y el cambio climático aceleran la transmisión de las enfermedades virales, como sucedió con la pandemia de COVID-19, si bien su causa directa apunta a la venta de animales salvajes vivos -infectados- en el mercado de alimentos de Hunan en Wuhan (Lacy-Niebla, 2021). Paradójicamente, las medidas de confinamiento durante la pandemia apenas pudieron reducir las emisiones de carbono a un máximo de 17% a escala mundial, pero rápidamente retornaron, con los procesos de normalización económica, a los niveles estimados antes de la emergencia sanitaria, reflejando que el mundo está muy lejos de cumplir los objetivos del Acuerdo de París para mantener el incremento de la temperatura mundial por debajo de los 2 °C (Naciones Unidas, 9 de septiembre de 2020).

Desde la visión de seguridad multidimensional, la seguridad ambiental se comprende como el mecanismo para afianzar la estabilidad de la biósfera y así asegurar el espacio en el que se desarrolla la vida (Pastrana y Burgos, 2021, p. 3). Esta propuesta amplió la noción de seguridad, sugiriendo la integración de un modelo que abarca el auge de actores no estatales, el fin del monopolio estatal de la administración de la fuerza, la economización de las relaciones internacionales y el surgimiento de nuevas amenazas (p. 4). Bajo este marco teórico, la securitización del deterioro ambiental sostiene que, debido al estrés ambiental, los elementos del poder nacional se ven afectados, pues este se considera la agregación de múltiples variables como el tamaño de la economía, los recursos que posee un país, la cohesión social, la capacidad militar y la geografía. Como resultado, los cambios inesperados en el entorno afectarían todas las capacidades del poder nacional, y, por ende, la supervivencia estatal (pp. 13-14). En últimas, problemas agudos de abastecimiento energético, hídrico o alimentario, generados o agravados por fenómenos ambientales, pueden deteriorar severamente la capacidad de los Estados para mantener su soberanía interna e independencia externa. Asimismo, los recursos naturales empiezan a pensarse cada vez más como activos críticos y centros de gravedad a proteger frente a atentados terroristas, agresiones externas e intentos de apropiación por parte de otros actores, lo que ha conducido a una revisión de las doctrinas y políticas de seguridad y defensa en todo el mundo, securitizando la dimensión ambiental.

Pero pese a la ampliación acelerada de las inquietudes de seguridad hacia el campo ambiental, la discusión sobre la securitización internacional de los asuntos ambientales en general, y del cambio climático en particular, reviste un importante debate entre quienes consideran que aún no se ha consumado un proceso completo o coherente de securitización global y aquellos que exponen evidencias en favor de dicho resultado. En su momento, el propio Barry Buzan (1991) estimó que el sector ambiental aún no desarrollaba una contradicción

aguda propia y que las tensiones que pueden hallarse están más bien entre este campo y las estructuras económicas y políticas que obstruyen la formulación de políticas públicas para lidiar con los efectos negativos ecológicos de escala planetaria. De hecho, los exponentes principales de la Escuela de Copenhague argumentaban que la dimensión ambiental no había sido securitizada exitosamente, al menos en el nivel global, porque los esfuerzos no excedían el ámbito de las políticas ordinarias (Buzan et al., 1998). Dentro de esta línea escéptica, Warner y Boas (2019) usan dos ejemplos europeos, el impulso del Reino Unido al tema de la seguridad climática en el Consejo de Seguridad de la ONU y el apoyo de la Comisión Consultiva sobre los Deltas a Países Bajos para intentar adoptar medidas drásticas para frenar el aumento del nivel de los océanos. Con ellos, concluyen que el uso de estas crisis reviste esfuerzos discursivos que no se convierten en medidas extraordinarias o excepcionales porque persiguen otros fines (p.ej. políticos), y más aún, que las audiencias internacionales han recibido esas propuestas con rechazo o escepticismo.

En contravía de esa línea, otros contemplan que parece darse un acuerdo común en la mayor parte de la literatura contemporánea acerca de la existencia de múltiples esfuerzos internacionales por securitizar el medio ambiente, si bien resultan competitivos y fragmentados (Diez y Grauvogel, 2011). Trombetta (2008) afirma que la seguridad climática ha logrado movilizar actores, recursos y políticas que no se habrían desplegado si no se hubiera securitizado la crisis ambiental, aún si esas medidas no se dan específicamente en el ámbito militar. En parte, la explicación de esa diferencia de percepción reside en que no se identifica un enemigo específico responsable (el objeto referente a proteger, la humanidad, parece su mismo causante del problema en conjunto, de ahí el nombre de Antropoceno) y que esa securitización ha involucrado actores diversos además de los Estados, tanto en la confección del discurso securitizador como en la adopción de respuestas a la crisis. También es resultado de que las amenazas que se asocian con el cambio climático son inciertas, dispersas y con impacto difícil de cuantificar, conduciendo en muchos casos más a acciones de precaución, mitigación y gestión del riesgo que de neutralización (p.ej. armada), sobre todo por las estimaciones prospectivas de fatalidad que se desean evitar, pero aún no se han materializado (Trombetta, 2008, pp. 598-599).

Esta securitización no se trata tanto de desplegar medidas universales de emergencia, sin contestación o resistencia, sino más bien de politizar los problemas ambientales en los niveles global, regional y nacional para situarlos en el centro de las agendas públicas, reconociendo que en algunos contextos sí se ha llegado a recurrir a medidas de excepción por parte de los Estados (Diez y Grauvogel, 2011). Progresivamente, se conectan cognitivamente en los debates intergubernamentales los efectos presentes y futuros del calentamiento global sobre los conflictos y las guerras (p.5-6), donde los conflictos internacionales por recur-

tos que se hacen más escasos (p.ej. el agua) y la competencia de poder reactivada entre potencias por territorios, corredores marítimos y recursos marinos y submarinos que emergen ante el derretimiento de los polos, son algunas de las hipótesis de conflicto que permiten conectar los dilemas de seguridad y los campos político, económico y militar con la dimensión ambiental.

En efecto, la securitización de los problemas ambientales, y del cambio climático en específico, están induciendo a múltiples gobiernos a recurrir a los instrumentos de excepción para tratar de responder a la(s) crisis ambientales percibidas, incluyendo la declaración de estados de emergencia ambiental, la adopción de restricciones a las actividades económicas y sociales y a la movilidad en zonas de desastres, y por supuesto, el uso de las FF.MM. en diversos roles asociados al campo ambiental. Ya sea para custodiar zonas de reserva o conservación, disuadir o perseguir actores no autorizados a explotar recursos naturales, proteger a las empresas con licencia extractiva, adelantar acciones de reforestación y restauración de hábitats y especies en peligro, atender a las poblaciones afectadas por desastres ambientales y monitorear eventos e incidentes geológicos o meteorológicos, complementando las misiones científicas.

No obstante, las respuestas de orden militar ante crisis ambientales resultan muy heterogéneas. Para Ellis (7 de diciembre de 2022) los impactos del cambio climático en las misiones de las FF.MM. se pueden pensar en torno a cuatro categorías: (1) incidentes climáticos con impacto directo en la seguridad nacional, (2) efectos indirectos de incidentes climáticos en la seguridad, (3) efectos indirectos de guerras entre Estados, y (4) misiones de las FF.MM. para combatir el calentamiento global o fortalecer a la sociedad contra sus efectos futuros. En síntesis, según este autor pueden darse diversas respuestas y roles militares dependiendo de esas clasificaciones de efectos por parte de las autoridades y de las diferencias en materia de entrenamiento y doctrina militar, además de aquellas de orden constitucional y legal. Pero en todo el mundo, y en América Latina en particular, viene observándose el involucramiento en aumento de las FF.MM. en actividades ambientales, muchas justificadas en relación con el cambio del clima y/o sus efectos destructivos.

Para la primera categoría, suelen verse operaciones de rescate, transporte y ayuda para los afectados, construcción y operación de hospitales, alojamiento temporal para poblaciones desplazadas, protección frente a saqueos e imposición de toques de queda. Frente a la segunda categoría, las FF.MM. contribuyen más a proteger el orden de seguridad interno que a enfrentarse al clima, y lo que específicamente hacen depende del marco legal y restricciones al uso de las mismas, estimando que en el futuro habrá misiones dedicadas específicamente a responder a la dinámica de los efectos generados por el cambio climático. Para la tercera categoría, las FF.MM. y Ministerios de Defensa de muchos países

crecientemente se preparan para, o por lo menos discuten, la posibilidad del advenimiento de conflictos interestatales generados por efectos del cambio climático, tales como desabastecimiento de agua, migraciones, crimen organizado transnacional y levantamientos armados contra los Estados. En la última categoría, aparecen más roles prospectivos o exploratorios, incluyendo la posibilidad de reducir sus propias emisiones de carbón, contribuir a la modernización y transición energética, usar a los ingenieros militares para acelerar la reindustrialización descarbonizada, obligar al cumplimiento de las normas verdes por parte de la población civil, construir muros y sistemas de contención frente a inundaciones o liderar actividades de conservación, reforestación y recuperación ecológica (Ellis, 7 de diciembre de 2022).

Así, el concepto de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe (ALC) se ha vuelto más importante en las agendas políticas de cada país como respuesta al aumento de problemas y desafíos, no solo en materia de seguridad climática, sino también nacional y humana, además de ser también resultado de la presión de las grandes potencias occidentales y las redes transnacionales de actores defensores del medioambiente. Cabe destacar que ALC es considerada una de las regiones más vulnerables ante los cambios del clima por su modelo económico minero-extractivo y la dependencia agrícola (Lowe y Garzón, 2021, pp. 3-4). Asimismo, si bien no es la región que más carbono produce, es una de las que más se ha visto impactada debido a su variabilidad climática y los altos niveles de pobreza, algo que potencia los riesgos de millones de personas ante cualquier catástrofe natural (Pastrana y Burgos, 2021, p. 17). Por otro lado, la securitización ambiental se ha convertido en un aspecto clave para las Fuerzas Militares en ALC, pues actualmente tienen un rol más protagónico en la gestión ambiental y la atención a eventos de crisis. Esta interrelación, como mencionan Lowe y Garzón (2021), demuestra los vínculos entre la seguridad ambiental, tradicional y humana.

Por supuesto, los roles ambientales de las FFMM. en la región no aparecen con la securitización internacional progresiva del cambio climático, ya que la necesidad de recurrir al aparato militar ante los problemas de construcción y gestión de los Estados latinoamericanos ha tendido a ser una constante en múltiples campos, propiciando un fuerte involucramiento político y militar de las FFMM. en los problemas domésticos, reforzado por la tendencia a securitizar o a definir en términos de “amenaza a la seguridad nacional” asuntos no-militares como los económicos o sociales, los de salud y los medioambientales (Flemes y Radseck, 2012, p.206). Ya sea por legados autoritarios, déficits de Estado, intereses económicos y de legitimación del sector militar o de los gobiernos de turno, las presiones de las potencias externas, las propias consecuencias adversas de las extremas variaciones atmosféricas o cualquier combinación de las anteriores, en Sudamérica se pueden apreciar importantes señales de la secu-

ritización creciente del campo ambiental en general, y del cambio climático en particular, sobre todo en años recientes, y con repercusiones evidentes en las apreciaciones, planeación y/o actividades de los ministerios de Defensa y las propias FF.MM.

2. Amenazas y respuestas identificadas en materia de seguridad y defensa frente al fenómeno del cambio climático en Sudamérica

2.1. Brasil

Durante 2021 y 2022, Brasil fue fuertemente afectado por el cambio climático, en especial por el fenómeno de La Niña. Ello implica que las zonas impactadas atraviesan fuertes y prolongadas sequías, con precipitaciones irregulares. Específicamente, zonas de la región sur de Brasil, como la cuenca del Río de la Plata, fueron afectadas por sequías, incluso en las zonas fronterizas de Brasil con Argentina y Perú. Como resultado, se produjeron afectaciones en el transporte fluvial y el abastecimiento de agua en las principales ciudades. No obstante, la segunda mitad del año 2022 estuvo atravesada por fuertes lluvias en grandes ciudades, principalmente del norte, como lo son Recife o Río de Janeiro, o Sao Paulo un poco más al sur. Como consecuencia, se produjeron múltiples inundaciones y deslizamientos (González, 2023).

Aún con ese incremento en las lluvias, se sigue considerando a Brasil en estado de sequía. Según afirman expertos para el Sistema de Información sobre Sequías para el Sur de América (SISSA), el incremento en el volumen e intensidad en las precipitaciones no implica necesariamente que esté superando la sequía, sino que, por el contrario, se está agudizando el cambio climático (Organización Meteorológica Mundial, 21 de diciembre de 2022). Las lluvias siguen siendo erráticas, pues se presentan largas sequías con episodios esporádicos de lluvia muy intensa. Es precisamente esta irregularidad en la frecuencia de la lluvia, y el incremento en su intensidad, lo que evidencia las consecuencias hidrológicas y geológicas del cambio climático, materializadas en inundaciones y deslizamientos. Económicamente, también se ha visto afectado el transporte fluvial y se reportan pérdidas por 3.100 millones de dólares a causa de las crecidas y deslizamientos de tierra en los estados brasileños de Bahía y Minas Gerais (Organización Meteorológica Mundial, 21 de diciembre de 2022).

Un documento de la Convención de Naciones Unidas para el Combate de la Desertificación da cuenta del impacto del cambio climático en esta zona. Concretamente, acepta que las sequías son especialmente frecuentes en la Amazonía, el noreste de Brasil y el norte de Argentina. Confirmando así, cómo estos fenómenos de sequía son más fuertes en estas zonas y se asocian con el cambio climático (Wischnewski, 2020). Global Climate and Health Alliance (2021) también ha resaltado la relación existente entre el cambio climático, la sequía y la inci-

dencia de incendios forestales en el caso de Brasil. Los incendios en la Amazonía brasileña tienen amplias repercusiones negativas para los recursos naturales y la biodiversidad, lo que, a su vez, impacta la salud pública. Específicamente, el material particulado permanece en la atmósfera por un tiempo y puede ser transportado grandes distancias gracias a los flujos de aire, lo que expone a comunidades indígenas que habitan el bosque amazónico y a centros urbanos, donde pueda llegar la ceniza. De igual forma, los incendios forestales amenazan la vida y los medios de subsistencia de las personas por la contaminación de las aguas y la pérdida de cultivos, materias primas y tierras utilizadas para la caza y la agricultura.

No todos los incendios forestales son producto directo del cambio de temperatura y sequías generadas, pero los incendios de bosques contribuyen doblemente y de forma perjudicial al cambio climático. Por una parte, las quemas tienden a elevar las emisiones de dióxido de carbono, y por el otro, se pierden importantes sumideros porque los árboles capturan carbono en sus estructuras. Así, se deteriora el sistema de balance climático y se anulan las medidas adoptadas por diversos sectores económicos para reducir la emisión de gases de efecto invernadero (Gallego, 7 de septiembre de 2022). Por esta doble razón, los incendios que no son permitidos o fomentados por las autoridades políticas, económicas y ambientales tienden a ser securitizados en relación con la lucha contra el cambio climático. Y aún si son permitidos legalmente, son objeto creciente de las preocupaciones de seguridad ambiental de las comunidades nativas y académicas en cada país amazónico, quienes presionan a las autoridades para enfrenarlos.

Las cifras de los incendios forestales en Brasil han ido creciendo. La información disponible muestra que el número total de incendios aumentó un 233% en 2020 en comparación con 2019; así como también aumentó la superficie afectada, alcanzando 376%. Esta situación representa una amenaza a la fauna silvestre, pues el cuerpo de bomberos ha informado hallazgos de ejemplares de armadillos, anacondas y osos hormigueros muertos, así como también se reportan animales huyendo de las llamas (Libonati et al., 2020). Aunque entre 2020 y 2021 se reportó un leve descenso en el área total quemada, según el observatorio de incendios del Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) de Brasil, entre enero y octubre de 2022 hubo un aumento del 11% frente al 2021, con 15,2 millones de hectáreas quemadas (Alcântara, 11 de noviembre de 2022). Lo paradójico en Brasil, como sucede en otros países de la región amazónica, es que su causa principal no ha sido el cambio de temperatura como tal, sino las actividades humanas de expansión de la agricultura y la ganadería y la apropiación de la tierra despejada para generar especulación inmobiliaria, la mayor parte de estas actividades de forma ilegal o no autorizada por parte del Estado (Human Rights Watch, 26 de agosto de 2020). Esa paradoja resulta en

que se alienta o se omite la deforestación por parte de las autoridades políticas, pero al mismo tiempo se ven obligadas a actuar con los cuerpos de gestión del riesgo y las FF.MM., ya sea por los efectos no controlados de la expansión de las quemas o por la necesidad de mostrar resultados públicos ante los indicadores ambientales negativos.

La población ha sufrido grandes impactos por los desastres producto del cambio climático. Solo en la ola de lluvias presentada en el primer trimestre de 2023, se reportan decenas de casos de muertes, desapariciones y miles de familias desplazadas. Lo mismo por cuenta de las sequías, por las cuales varias comunidades han visto reducido el suministro de agua y energía, cosa que ocurre desde hace varios años (Semana, 23 de febrero de 2023). Adicionalmente, ha habido reclamos de habitantes a la administración por la falta de ayudas para sortear las dificultades generadas por desplazamiento o la destrucción de sus hogares, si bien no tanto protestas o movilizaciones. Cabe destacar, sin embargo, la realización de protestas en marzo de 2022 en contra de las medidas gubernamentales que se percibió que atentaban contra el medio ambiente. La manifestación se presentó en rechazo a un proyecto de ley que facilitaría el aprovechamiento extractivista de la selva amazónica mediante la promoción de la actividad industrial y la deforestación (Jeantet, 9 de marzo de 2022).

Como respuesta a la crisis climática, las autoridades brasileñas han actuado contradictoriamente, particularmente durante el mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022), ya que exponen actividades y resultados ambientales, algunos usando a las FF.MM., pero al mismo tiempo se adoptaron discursos y decisiones en el gobierno nacional totalmente contrarias a la conservación.

Por una parte, argumentan que han tomado diversas medidas en materia de acción e inversión, que van desde la prevención hasta la respuesta a los desastres. En febrero de 2022, el gobierno federal de Brasil firmó un convenio con el Servicio Forestal de EE.UU., con intención de desarrollar de forma conjunta conocimientos, técnicas y tecnologías para la extinción de incendios forestales (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 23 de febrero de 2022). Ambos países reconocieron el recrudecimiento de sus periodos de sequía y las consecuencias que conlleva, incluyendo la propensión a desencadenar incendios forestales. Asimismo, hacia el fin de la administración Bolsonaro, el Ministerio de Ambiente y Cambio Climático de Brasil señaló que, desde el año 2016, la contratación de brigadistas para la prevención y atención de incendios forestales creció un 50% (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 12 de agosto de 2020). De igual forma, señalaron que se ha fortalecido la capacidad de respuesta ante incendios en ecosistemas críticos por parte del Ministerio de Ambiente y entidades adscritas (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 10 de junio de 2021). También exponen que se han desarrollado planes

de alivio financiero para los agricultores afectados por desastres (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2 de abril de 2022).

Ahora bien, el sector de la seguridad y la Defensa registra también acciones en esta materia. Destacan las operaciones militares a mediados de 2020 para contener incendios en el Estado de Mato Grosso do Sul, que aloja importantes reservas de pantano (Ministério da Defesa, 15 de agosto de 2020). De igual manera, en desarrollo de operaciones en Poconé, las FF.MM. se unieron a los cuerpos de Bomberos de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul para realizar vuelos de reconocimiento y transporte de personal hasta zonas críticas de los incendios. Varias de estas acciones se prolongan hasta 2021. A mediados de ese año, el gobierno federal declaró la emergencia por los incendios. El Ministerio de Defensa, a través de las FF.MM., continuó combatiendo los incendios en las zonas mencionadas mediante vertimientos de agua. Ello fue posible gracias a la alianza entre el nivel federal y estatal, miembros de la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea (Ministério da Defesa, 15 de agosto de 2020).

El sector defensa también ha participado en los planes de acción frente a las inundaciones. Concretamente, desde 2016 ha venido trabajando en sistemas para la predicción de inundaciones en el Amazonas (Ministério da Defesa, 29 de agosto de 2017). El proyecto se desarrolló en el marco del Sistema de Protección de la Amazonía para brindar información para el monitoreo y pronóstico de los niveles de los principales ríos que componen la cuenca amazónica y sus subcuencas, como el Amazonas, el Tocantins y el Araguaia. Como continuación del sistema, el Ministerio de Defensa brasileño desarrolló acciones a finales de 2022 con la intención de evaluar y pronosticar posibles inundaciones en los principales ríos de la Amazonía para el año 2023. Como resultado, se esperaba apoyar a las entidades relacionadas con la gestión y atención de desastres, como la Defensa Civil, y planificar ante períodos de inundación con miras a la preparación del nivel estatal y federal del gobierno para proteger a la población (Ministério da Defesa, 4 de noviembre de 2017).

Durante el 2022, el Ministerio de Defensa sostuvo reuniones con otros organismos de gobierno, como el Centro Regional do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) para realizar trabajo conjunto de aseguramiento de la Amazonía. Se realizó un análisis de imágenes de seguimiento a eventos extremos y fenómenos de deforestación o extracción ilícita de minerales, meteorología e hidrología. De igual forma, el Ministerio interactuó con un software desarrollado por Censipam, que asesora en la estrategia de control de incendios forestales (Ministério da Defesa, 12 de agosto de 2022).

La securitización ambiental en Brasil resulta cierta, pero contradictoria. Pese a las declaraciones e intervenciones expuestas anteriormente, son múltiples las

críticas que Brasil ha recibido en materia de compromiso de conservación forestal, especialmente durante el gobierno Bolsonaro. Se acusa al mandatario de socavar los organismos ambientales del país y de debilitar las restricciones para explotar zonas protegidas y territorios indígenas, conduciendo al aumento de la deforestación en un 85%, solamente en su primer año de gobierno (Human Rights Watch, 26 de agosto de 2020). Más aún, tanto el presidente como algunos de sus ministros han dudado de la contribución real de las actividades humanas al cambio climático o la han subestimado, calificando de sensacionalistas los datos científicos y los reportes sobre el ambiente en Brasil (Struck, 1 de noviembre de 2019). Goulart y Barbosa (2021) presentan evidencias de que ese gobierno dismanteló las instituciones ambientales, obstruyó la participación democrática en las decisiones de impacto ambiental y deslegitimó continuamente a la oposición, incluyendo ONG ambientales y académicos ambientalistas. En particular, según los autores, restringió la participación ciudadana en instancias como el Concejo Ambiental Nacional (Conama) y el Concejo Nacional para Amazonía Legal (CNAL) y recortó significativamente el presupuesto del Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), e incluso, sustituyó una parte importante de los funcionarios técnicos civiles en el Ministerio de Medio Ambiente y agencias ambientales del Estado como el Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad (ICM-Bio) por personal militar de afinidad bolsonarista, sin experticia ambiental. Es decir, hubo una militarización ineficiente, burocrática, de la gestión ambiental en Brasil, pero al mismo tiempo se utilizaron las FFMM. para responder ante algunas de las causas o efectos del cambio climático.

2.2. Colombia

En Colombia, como resultado del fenómeno del cambio climático y de fenómenos como El Niño o La Niña, también se han presentado múltiples contingencias. Según la Organización Meteorológica Mundial (2022), desde septiembre del 2020, se propiciaron las condiciones que, eventualmente, darían lugar al fenómeno de La Niña entre agosto de 2021 y noviembre de 2022. Es la primera vez que se presenta el fenómeno de La Niña en tres años consecutivos.

Para tener una idea, se pueden revisar los informes de la Comisión Colombiana del Océano (CCO) sobre el comportamiento de los fenómenos meteorológicos. Así, en enero de 2021, la CCO reportó un decrecimiento en el nivel de lluvias en las regiones andina y caribe y precipitaciones mayores a las normales en las de Orinoquía, Amazonía y pacífica (2021a). En junio de 2021, sin embargo, el clima presentó mayor normalidad, aunque se considera como el periodo de transición a la temporada seca del año en las regiones andina y caribe, mientras que en la región pacífica, amazónica y Orinoquía representa la única época de lluvias. Teniendo esto en cuenta, las lluvias tuvieron un incremento anormal en áreas de la región Caribe, como norte de Córdoba, Bolívar, Atlántico, sur de Guajira y Cesar;

la mayor parte de la región andina y la región pacífica; occidente de Meta; occidente de Caquetá, suroccidente de Putumayo y sur de Amazonas, en la Amazonía. Las lluvias deficitarias se presentaron en oriente de Córdoba, Sucre, Centro de Bolívar, centro y norte de Guajira, en la región caribe, centro de Santander, en la región andina; centro de Chocó, en la región pacífica; Vaupés y Guainía, en la Amazonía (Comisión Colombiana del Océano, 2021b). En diciembre de 2021, por su parte, las regiones con reducción en el nivel habitual de lluvia fueron la región caribe, norte de la región andina, la Orinoquía, y norte de Amazonía. En cambio, se presentó exceso en las lluvias en sur de Antioquia, Caldas, Tolima, occidente de Cundinamarca, y otras zonas de la región andina y pacífica, así como en el departamento de Arauca (Comisión Colombiana del Océano, 2022a).

En 2022, se presentó un recrudecimiento del invierno. En síntesis, se presentó incremento de poco más del doble en las lluvias en la región caribe e insular. El mes de junio, se presentaron incrementos de lluvias mayores al 120% de lo habitual en toda la región caribe e insular, así como en la mayor parte del pacífico, en el suroccidente y oriente de Antioquia, Santander y Norte de Santander, Cundinamarca y Boyacá, y el centro, occidente y sur de la región andina, Los mayores incrementos, de entre 120% y 160%, estuvieron en Arauca, entre el noroccidente de Caquetá y suroeste de Meta, y en el centro y sur de Amazonas. Los déficits de la precipitación, menor a 80 % de las normales climatológicas, se presentaron en el norte de Córdoba, zonas de Valle y de Cauca; zonas de Norte de Santander y Santander, oriente de Cundinamarca y sur de Boyacá, y secciones de Orinoquía y Amazonía (Comisión Colombiana del Océano, 2022b).

Este comportamiento en las lluvias ha generado escenarios, por un lado, de sequía e incendios forestales, y por el otro, deslizamientos e inundaciones en ciertas áreas. Así, se reportan deslizamientos, principalmente en zonas de Risaralda y Antioquia, que dejan decenas de muertos y cientos de heridos, así como también múltiples pérdidas materiales y afectaciones a la movilidad nacional (Pozzebon, 5 de diciembre de 2022; Suárez y Pozzebon, 7 de abril de 2022). De igual forma, se presentaron múltiples inundaciones que llevaron a casi cien municipios a la declaratoria de alerta roja en agosto de 2022 (El Espectador, 28 de octubre de 2022). En octubre de 2022, la cifra llegó a 276 municipios y 26 departamentos con declaratoria de calamidad pública por emergencias con ocasión de las lluvias (Semana, 21 de agosto de 2022; Torrado, 12 de noviembre de 2022).

En contraste, también la sequía y los incendios forestales han generado múltiples contingencias, como es el caso de 13 departamentos en las regiones andina, caribe y Orinoquía, que desde mitad de 2021 empezaron a ver disminución en sus lluvias. En enero de 2022, se produjeron 84 incendios forestales en 48 municipios, principalmente en los departamentos de Meta, Cundinamarca, Bo-

yacá, Casanare y Vichada (La República, 10 de enero de 2022). Por supuesto, la falta de lluvia también afecta la producción agrícola, principalmente en la región caribe, donde la sequedad del suelo y los pastos impide alimentar el ganado y la cosecha de productos agrícolas (López Ortega, 31 de enero de 2022). No obstante, y como se manifestó en el caso de Brasil, los incendios en Colombia contribuyen de forma importante a las emisiones de carbono y al cambio climático, pero no son ocasionados esencialmente por la variación de temperatura. El ministerio del Medio Ambiente reconoció que, si bien una parte importante de los focos de calor residió en el aumento de la temperatura en algunos departamentos, combinada con disminución de precipitaciones y aumento de los vientos fuertes, particularmente en la Amazonía, se analizan múltiples causas de origen humano, como la deforestación para actividades agrícolas (incluyendo cultivos ilícitos) y de minería y el abandono de colillas de cigarrillo y fragmentos de vidrio (Infobae, 7 de febrero de 2022).

La población, de modo similar a las de Brasil o Bolivia, no se movilizó masivamente en torno a consecuencias específicas del cambio climático. Sin embargo, hay una agenda ambiental en los movimientos sociales en Colombia contra la contaminación ambiental y exigiendo la protección de los ecosistemas frente a la explotación minera (El Tiempo, 2022). Durante el paro nacional de 2021, rechazaron la aspersión de cultivos ilícitos con glifosato, la implementación del fracking y los casos de líderes ambientales asesinados. Se han presentado también protestas ante autoridades locales y nacionales exigiendo reparación por casos de contaminación de las aguas y acciones contundentes para evitar otros daños ambientales (Lizcano, 7 de junio de 2022; Red por la Justicia Ambiental en Colombia, 12 de mayo de 2021; Velandia Trejos, 12 de diciembre de 2022).

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), reporta que, desde agosto de 2021 hasta noviembre de 2022, se han presentado 871 municipios afectados por el fenómeno de La Niña en los 32 departamentos del territorio nacional (2022). En total, se registraron 223.287 familias afectadas, para un total de casi 745.000 personas afectadas, entre las cuales se cuentan 348 heridas y 271 fallecidas. En términos de infraestructura, se afectaron 210.411 viviendas, de las cuales 6.755 resultaron destruidas, así como 68 centros de salud, 457 centros educativos y 170 centros comunitarios impactados, a lo que se suma la red de acueducto y alcantarillado y otras obras públicas como puentes y vías. Todo, producto del incremento en las lluvias, característico de la Niña, acompañado por la disminución en las temperaturas en la región andina, caribe y pacífica. La mayor afectación a familias se produjo en los departamentos de Antioquia, Guajira y Chocó (ReliefWeb, 2023).

En las acciones adelantadas por el Estado, confluyen labores del sector defensa y otras carteras. En 2021, durante la Rendición de Cuentas del Ministerio de

Defensa, se comunicaron los resultados de la cartera en el objetivo estratégico de la protección del ambiente. Las FF.MM. lograron extinguir 29 incendios forestales durante el 2021 (Ministerio de Defensa Nacional, 22 de diciembre de 2021). Ese mismo año, el viceministro de Políticas y Normalización Ambiental, Francisco Cruz, sostuvo que, de forma conjunta con el Ministerio de Defensa, la cartera de Ambiente tenía estrategias para el control y prevención de la deforestación, así como también para el monitoreo de incendios forestales (Ministerio de Defensa Nacional, 4 de marzo de 2021). El Ministerio de Ambiente expuso que entre el 15 de diciembre de 2020 y el 22 de febrero de 2021 se presentaron 1886 incendios forestales, mientras que, en el mismo periodo de 2022, hubo 1672, lo que representa una reducción de apenas 11%. En este escenario, también se anunció la preparación de múltiples entidades en coordinación para la recepción de la temporada seca (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 25 de febrero de 2022).

En 2022, el sector defensa logró controlar incendios forestales en lugares donde las condiciones geográficas y de avance del incendio hicieron necesaria la intervención de aeronaves de la Fuerza Aérea en coordinación con la UNGRD, como en la Orinoquía, donde se vertió agua desde el aire, realizando entre 10 y 20 descargas por evento (Ministerio de Defensa Nacional, 25 de febrero de 2022). El Informe al Congreso presentado por el Ministerio de Defensa para la vigencia 2021-2022 expuso la adquisición de vehículos de extinción de incendios con accesorios, herramientas y equipo necesarios para su uso por parte de la Fuerza Aérea, que implicaron una apropiación de recursos por 1.000 millones de pesos en 2021, y 7.200 en 2022 (Ministerio de Defensa Nacional, 25 de febrero de 2022).

El sector Defensa, se ha involucrado en respuesta al problema de los desastres generados por el invierno. La Fuerza Aérea participa, principalmente, en el transporte de ayuda humanitaria y la extinción de incendios forestales, mientras que la Armada y el Ejército se desenvuelven más en la atención a otro tipo de desastres. Por ejemplo, en 2021, la Armada Nacional de Colombia estuvo trabajando en el desarrollo e implementación de un programa de capacitación para los organismos de rescate, como la Defensa Civil, la Cruz Roja o el Departamento de Bomberos, en el marco de las emergencias generadas por inundaciones en municipios de la Orinoquía (Ministerio de Defensa Nacional, 17 de marzo de 2021).

En el año 2021 y 2022, el Ejército estuvo apoyando las actividades de atención de desastres en varios puntos del país frente a la ola invernal, incluyendo derrumbes y deslizamientos. Específicamente, colaboraron en el despeje y reactivación de vías de acceso y en las labores de entrega de ayuda humanitaria (Ejército Nacional de Colombia, 2021; 8 de noviembre de 2022). De igual forma,

el Ejército Nacional asevera haber realizado esfuerzos preventivos y de preparación ante la posible ocurrencia de deslizamientos, crecientes fluviales, estructuras colapsadas e incendios forestales en épocas críticas del año (Ejército Nacional de Colombia, 9 de abril de 2022).

A diferencia del caso brasileño, la gestión ambiental en Colombia, y la securitización de los daños ambientales, son principalmente lideradas por los ministerios y autoridades civiles, donde las FF.MM. cumplen más un papel principal de protección de zonas de conservación y complementario en apoyo a la gestión de riesgos, atención de desastres naturales y reforestación. Sin embargo, Colombia tampoco ha estado exenta de contradicciones en el área de la seguridad ambiental y la lucha contra el cambio climático. A mediados de 2022, el ministerio de Ambiente y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) revelaron que, en materia de deforestación, durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022) el porcentaje del problema se redujo en un 34% entre 2019 y 2020, pero la cifra aumentó un 1,5% entre 2020 y 2021, con más de 174.000 hectáreas perdidas (El Espectador, 21 de julio de 2022). El gobierno Duque destacó que su plan militar, Artemisa, logró disminuir la deforestación en áreas protegidas desde que inició en 2019 y recuperar 23.842 hectáreas con operativos militares, combinados con la imputación de delitos ambientales en más de 94 casos. Asimismo, Duque cuestionó a los países industrializados por consumir cocaína y contribuir a la deforestación en los países productores de la droga, mientras señalan de los errores de gestión ambiental a los países afectados por los cultivos ilícitos (DW, 5 de noviembre de 2021). Con todo, se ha debatido que Artemisa no es suficiente para contrarrestar el impacto de las actividades económicas ilegales sobre los parques naturales, y que el impulso gubernamental a sectores como la minería y los hidrocarburos, como principal fuente de exportaciones e inversión extranjera directa, controvierde los esfuerzos en materia de conservación y de contribución a la lucha contra el cambio climático. Sin desconocer que Duque apostó de forma significativa a la exploración y uso de fuentes limpias de energía.

2.3. Bolivia

Los efectos del cambio climático también se han hecho sentir en Bolivia. Ciertamente, la sequía en varios territorios se agudizó durante 2021 y 2022, haciendo que los lagos y represas del país redujeran sus niveles de agua, lo que ha generado la declaratoria de estado de emergencia en las principales regiones productoras. El periodo de sequía en Bolivia se ha extendido desde 2019 y ha sido la duración de la escasez de lluvia, como consecuencia del fenómeno climático de La Niña, la que amenaza el abastecimiento de alimentos en el país por la falta de suministro de agua, así como también ha afectado la disponibilidad de energía eléctrica (González, 2022).

Durante este periodo, se han perdido miles de hectáreas de cultivos, así como también de miles de cabezas de ganado para la producción de lácteos y carnes. Incluso, entre los pobladores, se comenta la posibilidad de que inicien racionamientos de agua. Esta escasez de agua se ha manifestado especialmente en los departamentos de la región del altiplano, como La Paz, Oruro y Potosí, así como también en la región de la Chiquitanía (González, 2022). Ello se resume en un total de 180 municipios afectados. Boletines agroclimáticos del gobierno boliviano revelan que se presentaron niveles de sequía, desde moderada hasta extrema, principalmente en la región de Chiquitanía, pero con mayor intensidad en los límites de la región de Valles con la de Altiplano, y de Valles con Yungas Chapare.

El Reporte Nacional de Afectación por lluvias da cuenta de los múltiples daños generados por estas anomalías meteorológicas. Así, entre inundaciones, riadas, desbordes y deslizamientos, hubo 54.428 familias afectadas, 21.463 familias damnificadas, un total de casi 360.000 hectáreas afectadas o pérdidas, y 52.000 cabezas de ganado perjudicadas. En términos humanos, se reportan 30 fallecimientos, 14 desapariciones y 104 evacuaciones (Viceministerio de Defensa Civil, 2022). 45 municipios declararon desastre y 6 declararon estado de emergencia. Los ríos que mayor crecimiento registraron fueron Desaguadero en la cuenca cerrada; Tarapaya, San Juan del Oro, Pilcomayo, Tumusla, Cotagaita en la cuenca del Plata; Mamoré y Kallapa, Madre de Dios, y Beni en la cuenca del Amazonas.

La Fundación Solón (2021) atribuye el fenómeno a la ola de incendios forestales en humedales, lo que minimiza su capacidad para mitigar la sequía en los suelos y estabilizar el clima. Por otra parte, la humedad contenida en el aire caliente de los incendios ayuda a que se produzcan más precipitaciones con lluvias torrenciales. Asimismo, García et al. (2021), advierten que, en una escala de 1 a 9, el riesgo de presentarse inundaciones, deslizamientos e incendios forestales es de 6.2, 5.3, y 7.2 respectivamente.

Los incendios forestales también constituyen una amenaza para la seguridad ambiental en Bolivia y un factor que contribuye al cambio climático. Un ejemplo, es el saldo de 40 mil hectáreas quemadas por incendios en 2022, solo en el Parque Nacional Noel Kempff Mercado, lo que también se extendió al Parque Nacional Otuquis. Para septiembre de 2022, se tenía registro de 14 incendios activos. Solamente en el mencionado parque Mercado, se quemaron alrededor de 42.000 hectáreas, de las cuales el 81% ya había sufrido con los incendios de 2020. En la segunda mitad de 2022, se produjeron más de 1250 alertas de incendio. En algunos casos, las llamas alcanzaban los 5 metros y las columnas de humo los 30 metros (Paredes Tamayo, 8 de setiembre de 2022). Desde los incendios de 2020, según Gonzáles et.al (2021), zonas como la de la Laguna Marfil

o Ñembi Guasu tuvieron afectaciones altas en su fauna y flora, mientras que Alta Vista tuvo impacto bajo en vegetación, pero moderado en fauna, y Copaiabo conservó bajo impacto en ambos componentes.

Ahora bien, en cuanto a las causas que se analizan para los incendios en el país, también se reconoce el impacto del aumento de la temperatura y las sequías, pero resaltando que las actividades humanas aún aportan la mayor parte del problema. Se barajan tres grandes factores impulsores: la agricultura a gran escala, la agricultura estacionaria y la silvicultura (Jurado, 6 de abril de 2022). En específico, la primera actividad representó una pérdida de bosque por incendios inducidos del orden de 1,4 millones de hectáreas entre 2016 y 2019, prácticamente duplicando la cifra de los cuatro años anteriores, encabezando los sectores de la soja y la caña. Asimismo, y al igual que en el caso colombiano, el cultivo en expansión de la hoja de coca también retiene buena parte de la explicación, aunque en Bolivia es legal por factores socioculturales como el mastiche, aunque se supone que tiene topes legales de expansión geográfica y producción para evitar su desvío hacia el sector de los estupefacientes ilegales. En Bolivia se acusa a los llamados grupos “interculturales” de seguir las instrucciones de los sindicatos cocaleros del Chapare y realizar quemas extensivas y prohibidas para habilitar las tierras para el cultivo de la coca, llegando a incendiar unos 5 millones de hectáreas solo en 2019, especialmente en la zona amazónica (Vacafior, 12 de septiembre de 2022).

En cuanto a protestas por el cambio climático, aunque hubo múltiples y numerosas afectaciones por los incendios, sequías e inundaciones, no hubo movilizaciones que se relacionen estrictamente con ese fenómeno. Ahora bien, al igual que en Brasil, gran parte del activismo ambiental en Bolivia se orienta a la protección de ecosistemas delicados frente a la explotación de materias primas. Así, en 2021, se presentaron marchas de poblaciones indígenas que, dentro de los elementos de su agenda, reclamaban fortalecimiento de la protección ambiental y reformar el esquema legal de protección amazónica (Agencia EFE, 2022). Concretamente, se oponían a la flexibilización de la regulación de protección ambiental, lo que favorecería la destrucción de bosques para el desarrollo de actividades agropecuarias o mineras. De igual forma, en febrero de 2022 se registraron movilizaciones en La Paz en contra de la explotación minera ilegal en parques nacionales de Bolivia (Sierra Praeli, 12 de octubre de 2021). Más tarde, en octubre de 2022 se presentó otra manifestación de mayor intensidad, en la que poblaciones de varios municipios exigían a la Gobernación de Santa Cruz tomar medidas ante la contaminación de fuentes de agua en la región y la desaparición de la laguna Concepción. Lo problemático de esta manifestación radica en actos violentos que fueron desde la destrucción de propiedad pública hasta enfrentamientos y retenciones entre funcionarios y manifestantes.

El gobierno ha tomado acciones frente a los desastres causados por el cambio climático en 2021. La cartera de Medio Ambiente y Agua ha adelantado jornadas para planear formas de mitigar la sequía (Ministerio de Ambiente y Agua, 20 de agosto de 2021). A finales de 2022 e inicios de 2023, empezó a trabajar en un programa para la construcción de pozos con la finalidad de satisfacer la demanda de agua para el consumo humano, agrícola y animal. En total, se invirtieron 122 millones de Bs (bolivianos) en la construcción de pozos y cisternas. También, se esperaba entregar semillas e insumos agrícolas en zonas afectadas por la sequía, así como la construcción de presas (Agencia Boliviana de Información, 2021). Esto se realizó en desarrollo del Plan Plurinacional de Respuesta Inmediata a la Sequía, el cual se planteó como un instrumento para la adecuada atención a este tipo de desastres y se enfocó en acciones rápidas en 53 municipios. Se efectuó la entrega efectiva de insumos agrícolas por un valor de casi 4 millones de Bs y también se distribuyeron polítubos, geomembranas, tanques de agua, pastillas potabilizadoras, filtros vela, bombas sumergibles, generadores y motobombas con el objetivo de mitigar el impacto de la sequía (Ministerio de Ambiente y Agua, 4 de agosto de 2023).

El gobierno boliviano también ha encarado la amenaza de los incendios forestales. Como forma de prevención, desarrolló el Sistema de Información y Monitoreo de Bosques (SIMB). Esta plataforma tiene como objetivo monitorear focos de calor, quemas e incendios forestales, con la intención de facilitar el acceso a esta información a la población y prevenir y controlar quemas ilegales o incendios forestales. Dicho sistema de vigilancia forma parte del Plan Nacional contra incendios, con la finalidad de contrarrestar los focos de calor e incendios forestales en el país (Ministerio de Ambiente y Agua, 17 de agosto de 2021). De igual forma, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua y el Ministerio de Defensa presentaron de forma conjunta el plan de incendios “Fuego Cero” en junio de 2021. El plan coordina en una estructura multinivel diversas instituciones para la reacción temprana ante la quema ilegal de terrenos y ante los incendios forestales. Como parte del programa, se movilizaron entre 1.600 y 2.000 personas en patrullas civiles y militares de forma terrestre, aérea y fluvial, compuestas por personal de FF.MM. y autoridades ambientales bolivianas como la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (Sernap) y Guardabosques. Con esto se pretende judicializar a quienes quemen los bosques y responder ante la contingencia, para lo cual también se realizó la instalación de centros logísticos y la entrega de equipos (Ministerio de Ambiente y Agua, 7 de junio de 2021).

El sector defensa en específico, ha participado en las acciones para afrontar las consecuencias del cambio climático, en especial en lo referente a inundaciones e incendios forestales. Por ejemplo, bomberos forestales, pertenecientes a las FF.MM., con la colaboración de voluntarios y otras entidades gubernamenta-

les, atendieron la emergencia provocada por el incendio forestal de 2022 en el Parque Nacional Otuquis, mediante descargas de agua desde aeronaves y el transporte de personal de bomberos hasta las zonas afectadas para la sofocación manual. De igual forma, luego de sofocado el incendio, se realizaron vuelos de reconocimiento para identificar posibles fuentes de reactivación (Ministerio de Defensa, 12 de setiembre de 2022). Similar fue el curso de acción con el incendio de 2021 que tuvo lugar en el mismo parque (Ministerio de Ambiente y Agua, 29 de marzo de 2021). Ya en marzo de 2023, las FFMM. canadienses, en conjunto con las de Bolivia, abrieron el Curso de Formación para Instructores Militares en Operaciones Contra Incendios Forestales, que cuenta con la participación de 25 miembros del Ejército, 15 de la Fuerza Aérea, y 10 de la Armada, de los que se espera que repliquen sus conocimientos a sus unidades (Ministerio de Defensa, 27 de marzo de 2023).

A su vez, las FFMM. bolivianas han tomado acciones para socorrer los impactos de las inundaciones en las poblaciones. A principios de 2023, el Comando Estratégico Operacional “Amazónico” ejecutó el Plan de Contingencia ante Inundaciones “Solidaridad”, con la intención de alertar a la población acerca del riesgo de las inminentes crecientes de los ríos. También se realizaron patrullajes y distribución de ayuda humanitaria, en colaboración a la Defensa Civil y las autoridades locales (Ministerio de Defensa, s.f.; 27 de marzo de 2023).

Nuevamente, y a diferencia del caso brasileño, las FFMM. bolivianas han cumplido más bien roles complementarios en el área de seguridad ambiental, sin encabezar la gestión pública, en poder de las autoridades civiles. Al igual que se reporta en los casos brasileño y colombiano, se cuestiona fuertemente a las autoridades nacionales porque, a pesar de los esfuerzos de conservación, se calcula que la deforestación en Bolivia llevó al país a perder 5,97 millones de hectáreas de cobertura forestal entre el 2002 y el 2020, ubicándolo como el segundo país más afectado de la región, solo detrás de Brasil (Jurado, 6 de abril de 2022). Esto representa un factor sumamente adverso para la mitigación del cambio climático y una evidente contradicción para las banderas ambientalistas e indigenistas de los gobiernos sucesivos del Movimiento al Socialismo (MAS), que también ha apoyado parte significativa de su economía y políticas redistributivas en el extractivismo gasífero. Se ha calificado el mandato de Luis Arce (2020 a la fecha) como continuista en materia del modelo extractivista de Evo Morales (2006-2019), incapaz de manejar los incendios y carente de innovación en materia de protección ambiental (Sierra Praeli, 23 de octubre de 2020).

2.4. Ecuador

El Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE) de Ecuador, a través de su Unidad de Monitoreo de Eventos Adversos, registró para el 2021 cerca de 128,21 hectáreas afectadas por incendios forestales en la Provincia

de Azuay, así como 7,61 (ha) en sectores como Paute, Oña, Sigsig y Gualaceo, localizadas en la misma región. El compendio de este tipo de eventos, expandidos a lo largo del territorio y prolongados en el tiempo, destruyó cerca de 446,23 hectáreas de vegetación, principalmente en bosques de pino, matorrales, chaparro, flora y fauna propias de las áreas afectadas (SNGRE, 2021). Bajo este antecedente, el país andino se ha identificado como uno de los más afectados por la ocurrencia de quemas boscosas, especialmente en 2018-2020. Para este periodo, las provincias con más incendios forestales fueron: Guayas, Loja, Azuay, Pichincha, Tungurahua e Imbabura, siendo 2020 el año en el que se presentó el mayor número de estos siniestros. A partir de 2021 se ha evidenciado la recurrencia de incendios forestales, los cuales han ocasionado la pérdida de 3.520,45 hectáreas de cobertura vegetal en cerca de 600 eventos asentados (Villacís et al., 2022, pp. 2-3).

En Ecuador, tal como se sugirió en los casos anteriores, gran parte de los incendios forestales son causados por la actividad humana, ya que se considera el uso del fuego como una herramienta de trabajo para la preparación de tierras, cultivos, renovación de pastizales, cambio de uso del suelo e incluso recreación. Es decir, los incendios son más una causa intensificadora del cambio climático y no directamente su consecuencia. Sin embargo, las sequías duraderas, como efecto asociado al cambio global y regional del clima, también se han consolidado como una amenaza creciente. Por ejemplo, para el 2022, el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (Inamhi), adscrito al Ministerio de Ambiente y Agua, señaló que el primer trimestre de ese año estuvo marcado por la falta de lluvias y sequía en varias provincias del callejón interandino, algo que generó descenso en los caudales hídricos y racionamientos de agua. A las olas de calor se suman las heladas y los cambios extremos de temperatura, que no solo afectan gravemente los cultivos de todo tipo de productos sino además fomentan la deshidratación de los suelos (OCARU, 17 de enero de 2022). Es importante mencionar que, si bien el clima no se considera como la primera razón de estos incendios forestales, variables como la temperatura del aire, la humedad relativa, la velocidad del viento y la precipitación influyen de manera directa en la ignición, propagación e intensidad de este problema.

Un incendio forestal se desarrolla en el momento en que existen temperaturas elevadas, baja humedad relativa y niveles de precipitación que secan la vegetación y los suelos hasta un punto inflamable. Es por esto que la sequía, entendida como un factor que representa el efecto de la precipitación acumulada en el contenido de agua de la vegetación, pasa a ser combustible para que se produzcan incendios a lo largo de terrenos que cuentan con características climáticas específicas. El factor geográfico a su vez juega un rol fundamental, pues si bien el gradiente atmosférico del país crea las condiciones para que existan diversas zonas climáticas, la mayor parte de la vegetación endémica ha sido reemplaza-

da por especies introducidas y susceptibles a la quema durante la época seca de los Andes. La mayoría de los incendios forestales ocurren en la Sierra, un lugar que se caracteriza por albergar bosques amazónicos y corrientes oceánicas que producen gran cantidad de vapor de agua, baja humedad relativa y niveles de precipitación que secan las plantaciones hasta puntos inflamables. Puede decirse que la temperatura y la humedad relativa son las variables que más inciden en la ocurrencia de esta amenaza y en los cambios de clima que generan riesgos a la seguridad ambiental de Ecuador (Pazmiño, 2019, pp. 11-16).

La quema de biomasa de los bosques (tropicales, templados y boreales), así como el incremento de esta problemática, han generado efectos directos, tales como la producción y liberación de gases y partículas de efecto invernadero, muerte de vertebrados e invertebrados, desaparición de flora endémica, alteración a la vegetación, disminución de la materia orgánica, deterioro de hábitat, territorios y alimentación, problemas con la infiltración de agua, erosión y deterioro del suelo, riesgos a la población y retos económicos. Todos tienen un impacto negativo en el ecosistema y los elementos que lo integran. No debe olvidarse que Ecuador es reconocido como un país megadiverso que alberga cerca de 5.000 especies de plantas nativas, por lo que su descenso a causa de incendios y sequías no solo es una emergencia para los especímenes en sí, sino, igualmente, el aumento de zonas quemadas provocaría alteraciones a la densidad de los bosques y a los ciclos del agua. Igualmente, traen implicaciones en la vida de las personas, pues existen muchas poblaciones -especialmente indígenas- que dependen de los recursos naturales que allí se albergan (Montaño y Fischer, 18 de marzo de 2021).

Ahora bien, el incremento de lluvias y las inundaciones también son problemas que se suman a los efectos del cambio climático. Estos eventos son regulares y recurrentes, especialmente en las cuencas costeras bajas, las cuencas amazónicas y algunas cuencas de la cordillera de los Andes, impulsados principalmente por las precipitaciones estacionales, el fenómeno del Niño, la capacidad limitada de los sistemas de drenaje, el represamiento de los ríos, la rotura o desbordamiento de represas y embalses y las mareas de tempestad (Benavidas et al., 2021, p. 10). Este fenómeno para 2021 produjo, por ejemplo, el desbordamiento del Río Malacatos en el centro de la ciudad de Loja, en el que fueron afectados 20 locales comerciales y 50 viviendas y bienes públicos. Igual con el Río La Camarona, provocando la inundación de 15 viviendas y afectando cerca de 95 personas de sectores aledaños, además del Río Buenavista, que causó la inundación de cerca de 86 viviendas (SNGRE, 2021, pp. 8-11). Estos, entre otros, fueron registrados como eventos peligrosos durante este año por causa del incremento en la intensidad de lluvias, acompañadas de tormentas eléctricas, a lo largo del territorio nacional.

Como se ha mencionado, las poblaciones también han recibido grandes impactos por estos desastres, pues además del ecosistema, el hábitat humano encuentra en la naturaleza fuentes de desarrollo y sustento. En esta medida, la Constitución ecuatoriana reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, y, por tanto, es el marco legal por el que se ha intentado desarrollar una serie de políticas públicas relacionadas (Naranjo, 2019, p. 136). Sin embargo, cabe anotar que el descontento social por el detrimento de este derecho se ha incrementado, destacando las protestas de junio de 2022 tras la convocatoria de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), que agrupó varias demandas sociales, culturales, ambientales y económicas. Además de reclamos referidos a la protección social y al aumento del costo de vida, tuvo protagonismo el interés de dar visibilidad a los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre un medio ambiente sano y próspero (CIDH, 2022). A su vez, en el año 2021 también se desarrollaron manifestaciones en contra de 12 concesiones mineras que, para la comunidad, representaban un riesgo en el bienestar de las comunidades debido al aumento de tensiones por el agua, la contaminación de fuentes hídricas, el uso del suelo, el acceso a la tierra, los daños a la reserva ambiental y la división de las agrupaciones sociales (Observatorio de conflictos mineros de América Latina, 30 de junio de 2021).

Como respuesta a las crisis, las autoridades ecuatorianas han tomado diversas medidas de acción e inversión. En 2021, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, en conjunto con la SNGRE, desarrolló acciones de apoyo para prevenir los incendios forestales e invirtió en un programa de capacitación a los productores sobre la preparación del suelo, a través del apoyo del personal técnico a nivel provincial ubicado en todo el territorio. Adicionalmente, buscó dar información a los productores para crear sinergia con las entidades de control, con el propósito de evitar la propagación del fuego en caso de incendios. De igual forma, se ha promovido la generación de campañas a escala nacional, como las denominadas “Ecuador sin incendios forestales” (2018), “No más incendios forestales” (2020) y “Juntos prevenimos los incendios forestales” (2021), los cuales funcionan en trabajo coordinado del SNGRE, Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Servicio Integrado de Seguridad -ECU911- (SNGRE, 2021). Tras las crisis, las entidades han procurado la implementación de diagnósticos de las zonas afectadas a fin de medir su impacto y proporcionar ayuda, como la entrega de viveros a los damnificados por pérdidas forestales.

Por otra parte, el sector Defensa ha jugado un rol importante en la atención a las personas afectadas por emergencias naturales. Desde 2015, la Secretaría de Gestión de Riesgos ha trabajado de la mano con las FF.MM. por medio de capacitaciones para una atención integral a la población durante la ocurrencia

de estos episodios. Así, por ejemplo, mediante el curso de Evaluación Inicial de Necesidades (EVIN), se buscó transferir conocimientos a las FF.MM. en temas relacionados con riesgos que nacen con respecto al Volcán Cotopaxi, incendios forestales, probable ocurrencia del fenómeno de El Niño, inundaciones y preparación ante sismos. Los contenidos abarcaron, entre otras cosas, asistencia humanitaria, técnicas de recolección de datos y capacidad de atención a eventos adversos (SNGRE, 2015). El Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias tiene la finalidad de ejecutar estos programas de manera continua con las FF.MM., ya que son quienes lideran la ejecución de acciones oportunas para la movilización de personal, gestión de suministros y asistencia humanitaria de emergencias para el trabajo del personal operativo en la atención de población afectada.

La cooperación internacional también ha ido dirigida a la creación o aumento de capacidades de las FF.MM. ecuatorianas en materia de seguridad ambiental. Como muestra, militares del Batallón de Infantería de Marina de la Armada de Ecuador y del Ejército de EE.UU. realizaron, del 17 de abril al 25 de mayo de 2022, entrenamientos conjuntos en el puerto de Manta, provincia de Manabí, para responder a desastres naturales y crisis emergentes (Pelcastre, 1 de junio de 2022). El personal ecuatoriano recibió conocimientos sobre primeros auxilios, respuesta a catástrofes naturales, planificación y entrenamiento militar como maniobras con explosivos y helicópteros, lanzamientos al agua con botes de goma y tomas de playa, tanto para atender emergencias como el terremoto de 2016, como para responder a las asociadas propiamente al cambio climático. No obstante, previamente, en el Manual de Doctrina Conjunta de 2012, las misiones militares de apoyo ambiental ya se consideraban operaciones cruciales, pero no convencionales, pudiendo emplearse en situaciones de evacuación de población civil, emergencias por desastres naturales, inundaciones, incendios, colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y ayuda a naciones extranjeras (Piedra, 2020, p.87). Específicamente contra los incendios, se ha implementado un Comando para el Control de Incendios Forestales en las zonas de riesgo de las provincias de Loja y El Oro y se crearon el Puesto de Mando Unificado de Quito y la Unidad de Aviación Interinstitucional (p.90).

Estas acciones son relevantes, pues las emergencias en torno al clima no cesan. Desde enero de 2023 hasta abril del mismo año, 183 cantones (554 parroquias) se han visto afectados por 1.790 sucesos peligrosos, causados por la época lluviosa que atraviesa el Ecuador. Las afectaciones reportadas son: 33 fallecidos, 72.380 personas afectadas, 820 personas damnificadas, 15.449 viviendas perjudicadas, 122 viviendas destruidas y un total de 27.161,00 (ha) de superficie agrícola impactada (SNGRE, 2023). Las FF.MM. dieron respuesta a muchas de estas calamidades, apoyando actividades de evacuación, rescate y atención a la población damnificada.

Como puede notarse, las FF.MM. en Ecuador cumplen roles de apoyo a las autoridades civiles en materia de gestión ambiental y lucha contra algunas de las causas y efectos del cambio climático, enfatizando la atención de emergencias en zonas de difícil movilidad, aprovechando sus capacidades especiales de despliegue. No enfrentan directamente las emisiones de carbono, aunque apoyan la reducción de los incendios, ni consideran las misiones ambientales operaciones ordinarias. Pese a que el Ecuador ha encabezado, junto con Colombia y otros países de la región, iniciativas globales y regionales para mitigar el cambio climático, por su alta sensibilidad como país amazónico y biodiverso, no está libre de contradicciones en su forma de abordar la seguridad ambiental y climática. En materia de deforestación, que es tanto causa -principalmente- como efecto del cambio de temperatura cuando es generada por incendios, MabBiomás y la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG) calculan que entre 2001 y 2020 se perdieron 623.510 hectáreas en la cuenca amazónica (citados en Zambrano, 20 de septiembre de 2022). Ecuador ha quedado en el quinto puesto en términos de extensión total deforestada, después de Brasil, Bolivia, Perú y Colombia. Aunque no es el único gobierno al que se ha responsabilizado de una u otra forma de ello, al presidente Guillermo Lasso (2021 a la fecha) se le ha señalado de contradecirse por prometer mayor eficiencia en la protección ambiental y al mismo tiempo impulsar las actividades extractivas como el petróleo y la minería, si bien también se propuso mejorar la calidad de los combustibles para reducir la contaminación del aire, introducir energías renovables y manejar de mejor manera los desechos sólidos (Paz, 2 de junio de 2021).

2.5. Perú

El fenómeno del Niño fue uno de los mayores retos del gobierno peruano frente a su seguridad ambiental entre 2021 y 2022, agudizado por el cambio climático. De acuerdo con el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), las inundaciones a lo largo del territorio afectaron a 143.000 personas para 2022, siendo las regiones de Tumbes, Piura y Lambayeque algunas de las más afectadas. En Piura, por ejemplo, el gobierno declaró estado de emergencia debido a que los deslizamientos de tierra dejaron cerca de 33.142 personas en situación de riesgo. Estas cifras ascendieron hasta inicios del 2023, donde, de acuerdo la Red Humanitaria de Perú y Naciones Unidas, se estima que el número de personas necesitadas de ayuda humanitaria debido a este fenómeno podría rondar el medio millón de personas. Cabe mencionar que las lluvias ocurridas durante 2022 y comienzos del 2023 produjeron inundaciones que dañaron la vivienda de casi 146.000 personas y perjudicaron sus medios de subsistencia y de transporte. A esto se suman las personas fallecidas y desaparecidas a nivel nacional (Vilca, 2023).

El año 2022 fue desafiante para el país debido a la aparición del Ciclón Yaku, que a su paso pintó un panorama desolador en las regiones del norte. Los excesos de agua no solo han dejado a personas sin hogar, sino que han causado cortes de energía y deslizamientos de lodo y piedras desde las quebradas. Este evento anómalo, que inició en septiembre del mismo año, se dio por causa del incremento de la temperatura del Océano Pacífico en zonas cercanas a la costa peruana, según reportó el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI) (Alvitres y Sierra Praeli, 14 de marzo de 2023). Con relación a los retos más urgentes de este fenómeno en la agenda de seguridad ambiental y pública en Perú se encuentran: inseguridad alimentaria crítica, familias damnificadas, destrucción de cosechas, muerte de ganado y animales domésticos, destrucción de alimentos almacenados, afectaciones a los medios de vida de la población, interrupción de actividades económicas, tanto en el contexto rural como en el urbano (sectores agropecuario, comercio, turismo, transporte y servicios), detrimento de las vías de acceso y comunicación por derrumbes y erosión, obstrucción de acceso a viviendas y obstrucción a sistemas de agua y saneamiento en zonas urbanas y rurales (OCHA, 31 de marzo de 2023).

Es importante mencionar que la zona norte y centro oriental son más vulnerables a este tipo de eventos debido a la alta concentración de humedad atmosférica y patrones de circulación favorables (SENAMHI, 2022, p. 28). Este fenómeno, que se extiende en el tiempo, ha provocado que los suelos ya no tengan la misma capacidad para la absorción del agua y que se generen derrumbes frecuentes.

Por otro lado, y contrario a los efectos que ha traído consigo el fenómeno del Niño, las sequías y la quema de bosques también hacen parte de las amenazas ambientales en Perú para los años en cuestión. En 2022, la Unidad de Monitoreo Satelital del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) identificó y alertó acerca de más de 840 incendios forestales a escala nacional. Según Indeci (Instituto Nacional de Defensa Civil), las prolongadas sequías acompañadas de altas temperaturas y fuertes vientos condicionan un alto grado de sequedad en la vegetación, con consecuencias graves ante el inicio de incendios. Indeci también reconoce que, entre otros motivos que provocan la ocurrencia de este tipo de siniestros, está la quema de residuos agrícolas y pastos naturales como parte de la mala práctica agrícola de incinerar parcelas para regenerar el terreno o la actitud irresponsable de las personas que realizan campamentos y encienden fogatas que no son debidamente apagadas (Andina, 2022). Es decir, al igual que en los otros casos revisados, la causa principal de los incendios en Perú no es el cambio climático sino las actividades económicas lícitas e ilícitas (p.ej. cultivos ilegales y extracción ilegal de minerales), pero se reconoce que ese fenómeno atmosférico viene aumentando su incidencia en esos eventos. Cabe precisar que Perú tiene una superficie total de 128.521.560 (ha), con potencial suficiente para el desarrollo de la actividad forestal. Más de 72 millones de ha (56,09% del

territorio) están cubiertas de bosques en los que se alberga una gran diversidad de especies de flora y fauna silvestre, los mismos que proveen una diversidad de recursos y servicios ecosistémicos. Dicha extensión ubica al Perú en el segundo lugar de países con mayor superficie de bosques naturales en América del Sur y en el noveno lugar a nivel mundial (Informe Nacional Perú - FAO, 2004, citado por SERFOR, 2018, p. 5).

En cuanto a protestas masivas por el cambio climático, el caso de Perú guarda similitud con el caso ecuatoriano. El descontento social, frente a injusticias ambientales se promueve por medio de movilizaciones sociales y grupales con agendas específicas. Vale destacar la ocurrida en 2021 en contra de Repsol debido al derramamiento de 6.000 barriles de petróleo, que alcanzó a más de 17 playas de la costa central peruana, así como a dos áreas naturales protegidas: la Zona Reservada Ancón y los Islotes de Pescadores, perteneciente a la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras. Este desastre incentivó a que familias de pescadores artesanales, que se vieron directamente afectados, salieran a las calles a manifestarse (Gavaldà, 2021). Asimismo, la falta de medidas de respuesta oportuna frente a la preocupante situación que han dejado las lluvias en el país, provocó que entre 2022 y 2023 se llevaran a cabo protestas y paros sociales. Uno de los más recientes, ocurrido en la región de Piura, reunió distintos colectivos sociales con el propósito de exigir atención prioritaria de las autoridades nacionales para solucionar sus problemas de damnificación y pérdida de viviendas, cultivos y animales, debido a las inundaciones (La República, 18 de abril de 2023).

Como respuesta a las crisis, las autoridades peruanas se han enfocado en la elaboración y ejecución de planes para hacer frente a estas amenazas. Con respecto al impacto del fenómeno del Niño, por ejemplo, la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) presentó en mayo de 2023 un plan de contingencia para aplicar en siete regiones afectadas. La prioridad de este plan es la conformación de defensas ribereñas que busquen evitar que, ante la ocurrencia de desbordes de agua, se vean inundadas las zonas urbanas (García, 2023). Entre otros programas promovidos por el Congreso y demás entidades, la cooperación regional e internacional también se ha consolidado como un elemento fundamental para el gobierno peruano. Se destacan momentos como la distribución de kits de agua potable y limpieza de escombros, así como suministros de higiene, a más de 3.000 hogares, beneficiados por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) y Save the Children (4 de abril de 2023). También resalta el despliegue del Equipo de Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastres (UNDAC), liderado por la Oficina de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), en las zonas más afectadas del país para fortalecer la organización de las redes humanitarias regionales, apoyar los esfuerzos de los gobiernos sub-

nacionales para mejorar los servicios de refugio y evaluar daños y necesidades (ONU, 13 de abril de 2023).

Con relación al sector Defensa, las FFMM. de Perú se han activado para la atención de emergencias naturales relacionadas con incendios forestales e inundaciones. Como reflejo de esto, en 2021 la Fuerza Aérea de Perú realizó el despliegue de aeronaves C-27J Spartan del Grupo Aéreo N°8 y Mi-17 del Grupo Aéreo N° 3 hacia Cusco para apoyar las acciones de control y extinción del incendio forestal que tuvo lugar entre los distritos de Andahuaylillas y Lucre, y que se propagó por la zona afectando más de 2.000 hectáreas de cultivo. Fue una operación realizada en coordinación con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional, articulado con personal de diversas entidades como el Ministerio del Ambiente, Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), el Instituto Nacional de Defensa Civil, el Centro de Operaciones de Emergencia Regional, el Ejército del Perú, el Ministerio de Defensa y los gobiernos locales (FAP, 18 de agosto de 2021).

Similar a como ocurre en los demás países, las autoridades nacionales de Perú se han enfocado en capacitar a las FFMM. frente a estas emergencias, ya que se consideran actores de primera respuesta para la atención. Para las autoridades este es un punto crucial, pues para 2020 Áncash era la única región de Perú que contaba con un Plan de Prevención y Reducción de Riesgos por Incendios Forestales, de acuerdo con el marco legal establecido y con el asesoramiento del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres (CENEPRED).

Por último, las FFMM. han jugado un rol importante en el fenómeno de inundaciones en el país, especialmente en torno a la gestión de las crisis. De acuerdo con el Ministro de Defensa Jorge Chávez Cresta, son 5.000 efectivos de las FFMM., entre personal operativo y administrativo, los que están dedicados a atender la emergencia en las regiones afectadas por las intensas lluvias (Redacción Gestión, 16 de marzo de 2023). En consonancia, se viene evidenciando una participación decidida de las FFMM. del Perú, particularmente del Ejército, en el desarrollo y la protección de la Amazonía y el ambiente, demostrando el compromiso del Estado en la prevención de emergencias, el fortalecimiento de la paz social y el desarrollo para abordar los impactos climáticos (Miranda, 19 de enero de 2023). Desde los lineamientos de su Constitución Política, el Ejército cumple un rol muy importante en el desarrollo sostenible del país y busca su transformación para hacer frente a los retos y amenazas emergentes, como el cambio climático, incluyendo el Plan Estratégico de Desarrollo del Ejército al 2051, que prevé preparar al personal para desarrollar cuatro tipos de acciones: 1) para sensibilizar y concientizar a la población sobre los impactos ambienta-

les negativos significativos, (2) para monitorear y generar información ambiental, (3) para prevención, vigilancia y rehabilitación de incidentes y emergencias ambientales, y (4) para la mitigación y rehabilitación de zonas degradadas (Miranda, 19 de enero de 2023).

Pero a pesar de reconocer el papel creciente de las autoridades civiles y militares en las respuestas a los impactos ambientales, incluyendo causas y efectos del cambio climático, Perú, al igual que los demás países analizados, tiene enormes problemas para garantizar la seguridad ambiental y climática por su condición de país en vías de desarrollo, con debilidades de Estado, dependencia a las actividades agropecuarias de alto impacto y persistencia de fenómenos criminales como los cultivos ilícitos y la extracción ilegal de madera y minerales. Es decir, se produce una securitización creciente de los daños ambientales y el cambio climático, pero en el marco de contradicciones y carencias institucionales. Aunque no es el responsable exclusivo, el gobierno interrumpido del progresista y líder sindical Pedro Castillo (2021-destituido por el Congreso en diciembre de 2022) también aparece en las estadísticas negativas del manejo forestal. La crisis sociopolítica e institucional por la que atraviesa el país incluye cuestionados proyectos en el Congreso entre 2022 y 2023 para modificar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como para cambiar la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (Mongabay, 8 de febrero de 2023), lo que debilitaría aún más el sistema de protección ambiental. Antes del arribo de Castillo, Perú se ubicaba en 2020 como el tercer país con más deforestación en la región, con un total de 203.272 hectáreas arrasadas, casi 40 por ciento más que en 2019, donde las áreas más afectadas se encuentran en la cuenca del Amazonas (Ramírez y Cárdenas, 2 de junio de 2022).

3. Algunas conclusiones parciales

El cambio climático es un fenómeno ambiental provocado por la intensificación de las actividades económicas humanas en un mundo crecientemente globalizado y ávido de industrialización. Aunque se concibe primero en la dimensión ambiental, tiene impactos enormes en múltiples campos, afectando la seguridad de los Estados y la seguridad humana. Esta realidad ha propiciado que la seguridad ambiental reciba mayor atención internacional que en el siglo pasado, aunque su contenido es aun altamente heterogéneo.

Ya no es un tema de “baja política”, sino un aspecto central para discutir el futuro del sistema internacional y la propia humanidad. Factores como la seguridad alimentaria, la producción agropecuaria, la producción de energía, el abastecimiento de agua potable, la estabilidad de los asentamientos humanos, la conflictividad social y política generada por recursos naturales y hasta la transmisión de enfermedades virales, hacen parte de las piezas de un nuevo rompecabezas

ambiental mundial. Esto explica por qué se viene securitizando progresiva y sustantivamente el campo ambiental.

En esta investigación preliminar se pudo verificar, con cinco casos de estudio, la relevancia en ascenso del cambio climático como problema de seguridad ambiental. Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú destacan para los dos ejes que se priorizaron para analizar similitudes en Sudamérica, enfatizando los años recientes a la fecha de publicación de este libro. Por un lado, se evidencia que el cambio climático es identificado por las propias autoridades y medios de comunicación como causa o factor coadyuvante de daños ambientales, económicos y sociales de alto impacto, conduciendo a su securitización o percepción como problema de seguridad, generador de amenazas y riesgos para los países. En segunda instancia, se comprueba que esa securitización ha incluido el recurso en aumento a usar los instrumentos y capacidades de defensa, incluyendo el despliegue de las FF.MM., ya sea como responsables directos de intervención ambiental ante crisis o como actor que apoya labores interinstitucionales de prevención y atención a desastres ambientales y gestión de riesgos. El único caso que parece apartarse de la regla de los roles complementarios de las FF.MM. a la gestión de las autoridades civiles es Brasil durante el gobierno de Jair Bolsonaro, donde se manifiesta una militarización directa de la gestión ambiental por los nombramientos realizados en el ministerio y las agencias ambientales, en detrimento del manejo civil y técnico del sector. Empeorada por las posiciones escépticas de esa administración en cuanto a la existencia e impactos del cambio climático, desestimando incluso los datos científicos. Pero, aun así, su Ministerio de Defensa expone intervenciones de respuesta a emergencias causadas por fenómenos ambientales.

La búsqueda de datos sobre fenómenos ambientales y sus impactos en los distintos países seleccionados reflejó una gran dispersión de la información y discontinuidad en la trazabilidad de las estadísticas. Lo que obligó a considerar datos previos o posteriores al periodo privilegiado de análisis e impidió una comparación directa entre los mismos para cada uno de los tipos de desastres naturales que se pueden relacionar con el cambio climático. Esto también refleja un vacío común de coordinación de sistemas de información y de las acciones de respuesta frente a estos fenómenos ambientales.

No obstante, se puede inferir que en todos los casos el cambio climático se asocia con la intensificación de fenómenos meteorológicos de por sí generadores de daños ambientales, materiales y humanos graves, como el Niño y la Niña. Puede establecerse que el cambio climático se ha convertido en una poderosa fuente de amenazas para la seguridad regional, originado en el nivel global, pero con efectos de gran magnitud en Sudamérica, si bien diferenciados por subregiones, tipos de ecosistemas y localidades al interior de los propios países.

Para efectos del temario de este libro, se considera que el cambio climático hace parte indudable de las variables o fenómenos disruptivos mundiales que están alterando la estabilidad de la región, agravado por la debilidad de los esfuerzos colectivos para enfrentarlo. No es una región que destaca por sus emisiones de carbono, pero sí una de las más perjudicadas por las alteraciones de temperatura y con mayor riesgo de pérdida irreversible e incalculable en materia de biodiversidad. Esto explica parcialmente por qué la biodiversidad se empieza a considerar como un activo estratégico que se debe proteger, incluso por medios militares. Para el caso de los incendios, queda claro que la causa principal en todos los casos obedece más a la intervención humana, con actividades económicas lícitas e ilícitas que, al propio cambio climático, pero los incendios tienen la particularidad de que se han aceptado como causa de emisiones importantes de carbono hacia la atmósfera, contribuyendo a ese fenómeno global, y de que algunos de ellos sí están relacionados con alteraciones meteorológicas que facilitan su inicio no intencional.

Ahora bien, detallando en síntesis cada caso, en Brasil las sequías pronunciadas en el norte, aumentadas por el cambio climático, han afectado el transporte fluvial y el abastecimiento de agua. En el sur del país, el aumento inusitado de las precipitaciones ha inducido inundaciones y deslizamientos frecuentes. La vulnerabilidad particular de la Amazonía brasileña se ha hecho más notoria con la extensa deforestación y los incendios, en buena parte impulsados por actividades económicas agrícolas y mineras. Brasil ha tratado de responder principalmente mediante cooperación técnica, inversión tecnológica y ampliación de las capacidades del Ministerio de Medio Ambiente y sus órganos. Pero también han destacado sus operaciones militares de conservación, protección forestal, mitigación de incendios y atención en inundaciones, encabezados por el Ministerio de la Defensa en estrecha coordinación con ministerios civiles.

En el caso colombiano ha de tenerse en cuenta la incidencia e impactos diferenciados que implica cada variable —incendio, sequía, inundación o deslizamiento— según la región del país y la época que se analice. En esa medida, las consecuencias del cambio climático para la seguridad ambiental pueden ser de mayor complejidad que las de otros países. En el periodo de análisis, se habla de un incremento en el nivel de lluvias y en la ocurrencia y gravedad de deslizamientos e inundaciones, así como en el número de incendios forestales. Como respuesta, el gobierno y el sector Defensa se han desenvuelto en la preparación y capacitación de su personal para la mitigación del impacto de estos desastres. Así, las FF.MM. han ayudado a la administración de la respuesta a estas eventualidades, de modo tal que se ha brindado ayuda humanitaria a las poblaciones afectadas por los desastres y se ha colaborado mediante el uso de sus capacidades para el control de incendios.

En el caso de Bolivia, el impacto principal deriva de un cambio en el comportamiento de las lluvias que ha llevado a sequías sostenidas y generalizadas, lo que a su vez ha aumentado el riesgo de incendios forestales. La acción de las FFMM. se ha centrado en la colaboración en la contención de estos incendios y en la distribución de agua durante las sequías, mientras que el gobierno en sí ha gestionado apoyos al sector agropecuario. También, se han desarrollado sistemas de monitoreo y realizado actividades de vigilancia con el objetivo de mejorar la prevención y capacidad de respuesta frente a estas eventualidades.

Ecuador y Perú son países altamente vulnerables a la ocurrencia de siniestros derivados por incendios forestales y lluvias, no solo por su variedad geográfica sino por las transformaciones climáticas a las que ambos países se han visto expuestos. Lo anterior ha provocado la consolidación de una agenda que contempla la inseguridad ambiental como una variable que genera inestabilidad interna debido al deterioro del ecosistema y a las emergencias que esto trae consigo, especialmente para la población. Asimismo, la cooperación tiene relevancia en la atención a retos ambientales como lo evidencia el caso de Perú, pues son eventos con naturaleza interdependiente que no solo afectan a nivel nacional. El rol de las FFMM. se ha enfocado en la gestión de crisis, así como en la capacitación constante para fortalecer las estrategias de atención y ayuda a la población. Estas herramientas deben seguir en proceso de fortalecimiento, pues los dos países evidencian la necesidad de consolidar una agenda efectiva para atender a los desafíos que presenta el cambio climático a nivel humano, tradicional y ambiental.

Lamentablemente, un aspecto transversal a todos los casos, además de la securitización progresiva de los daños ambientales y del propio cambio climático, y el uso creciente de las FFMM. en actividades relacionadas con la seguridad ambiental, es la falta de congruencia institucional en los sistemas de gestión y conservación. Parte del uso de las FFMM. es explicado no solamente por el aumento de las amenazas ambientales percibidas, sino además por la debilidad de los Estados sudamericanos en materia de control y gestión territorial, recurriendo a unas FFMM. “bombero” de las autoridades civiles (en los sentidos figurado y literal del término), como sucede en otras áreas de políticas públicas. Asimismo, todos los casos reflejan las contradicciones propias de los países en vías de desarrollo, cuyos modelos económicos incorporan criterios de desarrollo sostenible y de lucha contra el cambio climático, a veces presionados por las potencias industrializadas democráticas o estimulados por sus recursos y estándares de cooperación, pero aun gravitan alrededor de actividades extractivas agropecuarias y energéticas con alto impacto ambiental, particularmente en cuanto a la deforestación. Allí es donde algunos han visto una ventana de oportunidad para que las FFMM. participen directamente a futuro de la educación ambiental para la descarbonización, descarbonicen sus propias prácticas

institucionales, actúen como fuerza coercitiva para hacer respetar las normas climáticas y se conviertan en motor de innovación para una reindustrialización verde de las economías, como señalan Ellis (7 de diciembre de 2022) a nivel regional, o Miranda (19 de enero de 2023) en el caso peruano, pero aún se trata más de expectativas que de realidades.

Finalmente, en cuanto al activismo ambiental, se tiene como rasgo común en los cinco países que las movilizaciones sociales giran en torno a la protección de ecosistemas y al rechazo de proyectos de extracción de recursos naturales, y no tanto frente a las consecuencias en sí del cambio climático o las acciones del Estado frente a esta problemática. No obstante, se vislumbran mayores presiones ciudadanas de respuesta integral y rápida por parte del Estado frente a los estragos de las crisis y riesgos ambientales, muchos derivados o acuciados por el cambio climático. Donde claramente, la acción militar no es la única solución ni la más eficaz al examinar la multidimensionalidad de los impactos del fenómeno, pero puede ser un buen complemento y capacidad disponible cuando sus roles ambientales están bien definidos y acompañados por la inclusión directa de las poblaciones afectadas en las operaciones y planes de contingencia. En un sistema internacional con factores disruptivos en aumento como el que se proyecta actualmente, incluyendo el cambio climático y sus efectos, las FFMM. estarán en el centro de las discusiones públicas sobre cómo responder ante los escenarios más críticos para la seguridad de los Estados, que por definición no excluye la de sus poblaciones objeto de protección, aunque muchos prefieran usar políticamente e invocar la seguridad humana como concepto -falsamente-antagónico.

Referencias bibliográficas

- Agencia Boliviana de Información. (2021, 20 de agosto). Sequía golpea con fuerza a Bolivia, los municipios afectados se acercan a los 180. <https://abi.bo/index.php/noticias/sociedad/31444-sequia-golpeo-con-fuerza-a-bolivia-los-municipios-afectados-se-acercan-a-los-180>
- Agencia EFE. (2022, 18 de febrero). Activistas protestan contra la minería ilegal en el Parque Nacional Madidi (Bolivia). *EFE: Verde*. <https://efeverde.com/mineria-ilegal-parque-nacional-madidi-bolivia/>
- Alcântara, B. (2022, 11 de noviembre). Monitor do Fogo: Brasil teve 80% mais incêndios florestais em 2022. *IPAM Amazônia*. <https://ipam.org.br/brasil-teve-80-mais-incendios-florestais-em-2022-mostra-monitor-do-fogo/>
- Alvitres, G. y Sierra Praeli, Y. (2023, 14 de marzo). Ciclón Yaku, lluvias extremas e inundaciones impactan a 16 regiones y 483 distritos en Perú. *Mongabay Latam*. <https://es.mongabay.com/2023/03/ciclon-yaku-lluvias-extremas-inundaciones-en-peru/>
- Andina. (2022, 17 de noviembre). Incendios forestales: qué son, qué daños provocan y cuántos se han registrado en Perú. <https://andina.pe/agencia/noticia-incendios-forestales-son-danos-provocan-y-cuantos-se-han-registrado-peru-811569.aspx>
- Barnett, J. (2001). *The Meaning of Environmental Security: Ecological Politics and Policy in the New Security Era*. Zed Books Ltd. https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=jheOra9RUhIC&oi=fnd&pg=PP9&dq=environmental+security&ots=C3zspTg611&sig=H5mbMkLcGrpY42_XYKAop-Di992o#v=onepage&q=environmental%20security&f=false
- Benavidas, M., Scheffczyk, K., Urrutia, M., Huerta, B. y Walz, Y. (2021). *Evaluación del riesgo de inundación en Ecuador*. UNU Collections. http://collections.unu.edu/eserv/UNU:8434/VALE_Flood_Risk_Assesment_Report_Ecuador_SPA_FINAL_META.pdf
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B., Wæver, O. y Wilde, J. (1998). Introduction. En B. Buzan, O. Wæver y J. Wilde. *Security: A New Framework for Analysis* (pp. 1-21). Colorado.
- CIDH. (2022, 24 de junio). *CIDH y RELE observan con preocupación la agudización de tensiones sociales en Ecuador e instan a un diálogo urgente, inclusivo y efectivo*. [Comunicado de prensa]. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/145.asp>
- Comisión Colombiana del Océano. (2021a). *Condiciones Actuales de El Niño-La Niña (Comunicado No. 7)*. Comisión Colombiana del Océano. https://cecoldodigital.dimar.mil.co/2844/1/cco_cnerfen_07_2021.pdf
- Comisión Colombiana del Océano. (2021b). *Condiciones Actuales de El Niño-La Niña (Comunicado No. 2)*. Comisión Colombiana del Océano. https://cecoldodigital.dimar.mil.co/2797/1/cco_cnerfen_02_2021.pdf

- Comisión Colombiana del Océano. (2022a). *Condiciones Actuales de El Niño-La Niña (Comunicado No. 7)*. Comisión Colombiana del Océano. https://cecoldodigital.dimar.mil.co/3084/1/ccco_cnerfen_07_2022.pdf
- Comisión Colombiana del Océano. (2022b). *Condiciones Actuales de El Niño-La Niña (Comunicado No. 1)*. Comisión Colombiana del Océano. https://cecoldodigital.dimar.mil.co/2926/1/ccco_cnerfen_01_2022.pdf
- Diez, T. y Grauvogel, J. (2011). *The Securitisation of Climate Change – Actors, Processes, Consequences*. Wirtschafts und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Institut für Politikwissenschaft. Eberhard Karls Universität Tübingen, Tübingen.
- DW. (2021, 5 de noviembre). Iván Duque asocia el consumo de cocaína con la deforestación. <https://www.dw.com/es/iv%C3%A1n-duque-critica-a-consumidores-de-coca%C3%ADna-por-destrucci%C3%B3n-de-la-selva-tropical/a-59731128>
- Ejército Nacional de Colombia. (2021, 21 de julio). *Ejército y Fuerza Aérea inician traslado de ayuda humanitaria enviada por Gobernación de Antioquia a Ituango*. <https://www.ejercito.mil.co/ejercito-y-fuerza-aerea-inician-traslado-de-ayuda-humanitaria-enviada-por-gobernacion-de-antioquia-a-ituango/>
- Ejército Nacional de Colombia. (2022, 9 de abril). *Por tierra, río y aire, Ejército Nacional desplegó más de 10.000 hombres y mujeres para el dispositivo de seguridad*. <https://www.ejercito.mil.co/por-tierra-rio-y-aire-ejercito-nacional-desplego-mas-de-10000-hombres-y-mujeres-para-el-dispositivo-de-seguridad-durante-semana-santa/>
- Ejército Nacional de Colombia. (2022, 8 de noviembre). *Con pelotón de atención de desastres, Ejército Nacional atiende varios puntos de Piedecuesta afectados por la ola invernal de las últimas horas*. <https://www.ejercito.mil.co/con-peloton-de-atencion-de-desastres-ejercito-nacional-atiende-varios-puntos-de-piedecuesta-afectados-por-la-ola-invernal-de-las-ultimas-horas/>
- El Espectador (2022, 21 de julio). Deforestación: este es el diagnóstico que le deja el gobierno de Duque a Petro. <https://www.elespectador.com/ambiente/amazonas/deforestacion-este-es-el-diagnostico-que-le-deja-el-gobierno-duque-a-petro/>
- El Espectador. (2022, 28 de octubre). Las lluvias desbordan a Colombia: 747 municipios afectados. <https://www.elespectador.com/ambiente/las-lluvias-desbordan-a-colombia-747-municipios-afectados/>
- El Tiempo. (2022, 2 de diciembre). Protestas frente al MinAmbiente, ¿por qué se manifiestan? <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/protestas-frente-al-minambiente-por-que-se-manifiestan-722621>
- Ellis (2022, 7 de diciembre). El cambio climático como tema de seguridad regional. <https://dialogo-americas.com/es/articulos/el-cambio-climatico-como-tema-de-seguridad-regional/>

- FAP. (2021, 18 de agosto). FAP desarrolló operaciones aéreas para controlar incendio forestal en Cusco. [Nota de prensa]. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/fap/noticias/512000-fap-desarrollo-operaciones-aereas-para-controlar-incendio-forestal-en-cusco>
- Flemes, D. y Radseck M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17(1), 203-238
- Fundación Solón. (2021, 22 de marzo). *Agua e inundaciones en Bolivia – Enero a Marzo 2021*. Fundación Solón. <https://fundacionsolon.org/2021/03/22/agua-e-inundaciones-en-bolivia-enero-a-marzo-2021/>
- Gallego, L. (2022, 7 de septiembre). Los incendios forestales disparan las emisiones de CO₂ en Europa. https://www.elconfidencial.com/medioambiente/clima/2022-09-07/incendios-forestales-disparan-emisiones-co2_3486072/
- García F., W., Delfín S., M., Ledezma P., M. y Arévalo S., B. (2021). Integrando métodos de evaluación de riesgos de deslizamientos e inundaciones en cuencas del Tunari y zona de Alto Cochabamba. *Acta Nova*, 10(1), 61-95. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1683-07892021000100005&lng=es&tlng=es
- García, C. y Ángel R. (2008). *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*. Tecnos.
- García, E. (2023, 3 de mayo). ARCC alista plan de contingencia para acciones de corto plazo ante El Niño global. *Gestión*. <https://gestion.pe/economia/arcc-alista-plan-de-contingencia-para-acciones-de-corto-plazo-ante-el-nino-global-noticia/>
- Gavaldà, M. (2021, 21 de diciembre). El derrame de Repsol en Perú activa las movilizaciones contra la impunidad. *Ecologistas en Acción*. <https://www.ecologistasenaccion.org/188730/el-derrame-de-repsol-en-peru-activa-las-movilizaciones-contra-la-impunidad/>
- Global Climate and Health Alliance. (2021). Los Límites de la Habitabilidad. *Global Climate and Health Alliance*. <https://climateandhealthalliance.org/wp-content/uploads/2022/10/Los-limites-de-la-habitabilidad-Caso-estudio-Brasil.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador. (s.f.). MAGAP define acciones ante incendios forestales que afectan al país [Comunicado de Prensa]. <https://www.agricultura.gob.ec/magap-define-acciones-ante-incendios-forestales-que-afectan-al-pais/>
- Gonzales, L., Pinto, M. A., Aponte, M. A., Ledezma, R., Soto, D., Peñaranda, M., Nina, R., Gutiérrez, S., Rivero, K. y M. Toledo. (2021). *Impacto de incendios forestales en la biodiversidad del Bosque Seco Chiquitano. Informe Técnico. Proyecto Bases del conocimiento para la restauración*. Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano. Museo de Historia Natural Noel Kempff Mercado. Bolivia. https://www.fcbo.org.bo/wp-content/uploads/2021/07/2021_ImpactoIncendios-en-la-biodiversidad.pdf

- Gonzales, M. P. (2022, 23 de noviembre). *Sequía en Bolivia: la actividad agrícola y ganadera en alerta*. Sistema de Información sobre Sequías para el Sur de América – SISSA. <https://sissa.crc-sas.org/blog/2022/11/23/sequia-en-bolivia-la-actividad-agricola-y-ganadera-en-alerta/>
- Gonzales, M. P. (2023, 7 de febrero). Sequía en Brasil: “puede empezar a llover hoy pero no vamos a ver la mejora mañana”. Sistema de Información sobre Sequías para el Sur de América – SISSA. <https://sissa.crc-sas.org/blog/2023/02/07/sequia-en-brasil-puede-empezar-a-llover-hoy-pero-no-vamos-a-ver-la-mejora-manana/>
- Human Rights Watch. (2020, 26 de agosto). Brasil: Incendios en la Amazonía afectan la salud de miles de personas. <https://www.hrw.org/es/news/2020/08/26/brasil-incendios-en-la-amazonia-afectan-la-salud-de-miles-de-personas#:~:text=Los%20incendios%20en%20la%20selva,a%20menudo%20de%20forma%20ilegal>
- Infobae. (2022, 7 de febrero). Incendios en Colombia: Qué está pasando y por qué está ardiendo el sur del país. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/02/07/incendios-en-colombia-que-esta-pasando-y-por-que-esta-ardiendo-el-sur-del-pais/>
- Jeanet, D. (2022, 9 de marzo). Protestan por iniciativas que afectan a indígenas en Brasil. *The San Diego Union Tribune*. <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/story/2022-03-09/protestan-por-iniciativas-que-afectan-a-indigenas-en-brasil>
- Jurado, M. (2022, 6 de abril). ¿Cuáles son las principales causas de la deforestación en Bolivia? <https://cambio.com.co/articulo/cuales-son-las-principales-causas-de-la-deforestacion-en-bolivia-core-infographic/>
- La República. (2022, 10 de enero). Así empieza a afectar la temporada de sequía a las regiones en el inicio de año. <https://www.larepublica.co/economia/asi-empieza-a-afectar-la-temporada-seca-a-las-distintas-regiones-en-el-inicio-de-ano-3284215>
- La República. (2023, 18 de abril). Bloqueo de vías y manifestaciones en paro para exigir atención al Gobierno ante lluvias en Piura. <https://larepublica.pe/sociedad/2023/04/18/piura-dina-boluarte-chiclayo-bloqueo-de-vias-y-manifestaciones-en-paro-para-exigir-atencion-al-gobierno-ante-lluvias-en-piura-lluvias-en-peru-lrnd-1219554>
- Lacy-Niebla, M. D. C. (2021). El cambio climático y la pandemia de COVID-19. *Arch Cardiol Mex*, 91(3), 269-271. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8351652/>
- Libonati, R., DaCamara, C.C., Peres, L.F., de Carvalho, L.A.S. y Garcia, L.C., (2020). Rescue Brazil’s burning Pantanal wetlands. *Nature*, (588), 217-219.
- Lizcano, M. F. (2022, 7 de junio). Glifosato, fracking y líderes asesinados: Reclamos ambientales se suman al paro nacional de Colombia. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2021/06/reclamos-ambientales-detras-del-paro-nacional-en-colombia/>

- López Ortega, D. J. (2022, 31 de enero). La intensa sequía tiene en aprietos a los pobladores del sur del Atlántico. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/sequia-en-atlantico-campesinos-afectados-por-temporada-seca-648612>
- Lowe, L. y Garzón, D. (2021). El glifosato y la seguridad ambiental en América Latina y el Caribe. *Policy Paper*, (2). Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental. Konrad Adenauer Stiftung. <https://www.kas.de/documents/273477/17368825/El+glifosato+y+la+seguridad+ambiental+en+América+Latina+y+el+Caribe.pdf/257bacf6-1b4c-70d0-8705-ce5e651e4b17?version=1.0&t=1647488482132>
- Ministério da Defesa. (2017, 29 de agosto). Ministério da Defesa cria sistema que consegue prever enchentes na Região Amazônica. Ministério da Defesa. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/ministerio-da-defesa-cria-sistema-que-consegue-prever-enchentes-na-regiao-amazonica>
- Ministério da Defesa. (2017, 4 de noviembre). Censipam promove evento híbrido Pré-Cheia 2022. Ministério da Defesa. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/defesa-promove-evento-hibrido-pre-cheia-2022>
- Ministério da Defesa. (2020, 15 de agosto). Defesa dá continuidade ao combate a focos de incêndio no Pantanal e a delitos ambientais na Amazônia Legal. Ministério da Defesa. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/defesa-da-continuidade-ao-combate-a-focos-de-incendio-no-pantanal-e-a-delitos-ambientais-na-amazonia-legal>
- Ministério da Defesa. (2022, 12 de agosto). *Ministro da Defesa visita o Centro Regional do Censipam em Belém*. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ministro-da-defesa-visita-o-centro-regional-do-censipam-em-belem>
- Ministerio de Ambiente y Agua. (2021, 29 de mayo). *Gobierno Nacional realiza acciones inmediatas en el parque nacional Otuquis dentro del plan nacional de lucha contra incendios*. <https://www.mmaya.gob.bo/2021/05/gobierno-nacional-realiza-acciones-inmediatas-en-el-parque-nacional-otuis-dentro-del-plan-nacional-de-lucha-contra-incendios/>
- Ministerio de Ambiente y Agua. (2021, 7 de junio). Ministerio de Medio Ambiente y Agua y Ministerio de Defensa presentan el plan de incendios “Fuego Cero” en el Colegio Militar de La Paz, aeropuerto el trompillo y San Ignacio de Velasco. <https://www.mmaya.gob.bo/2021/06/ministerio-de-medio-ambiente-y-agua-y-ministerio-de-defensa-presentan-el-plan-de-incendios-fuego-cero-en-el-colegio-militar-de-la-paz-aeropuerto-el-trompillo-y-san-ignacio-de-velasc/>
- Ministerio de Ambiente y Agua. (2021, 17 de agosto). Anterior Siguiente Presentación del Sistema de información y Monitoreo de Bosques – SIMB para acciones y control de incendios ilegales. <https://www.mmaya.gob.>

- bo/2021/08/presentacion-del-sistema-de-informacion-y-monitoreo-de-bosques-simb-para-acciones-y-control-de-incendios-ilegales/
- Ministerio de Ambiente y Agua. (2021, 20 de agosto). Gobierno Nacional a través del MMayA instala jornadas para analizar vías de mitigación de la sequía en el lago Poopó. Ministerio de Ambiente y Agua. <https://www.mmaya.gob.bo/2021/08/gobierno-nacional-a-traves-del-mmaya-instala-jornadas-para-analizar-vias-de-mitigacion-de-la-sequia-en-el-lago-poopo/>
- Ministerio de Ambiente y Agua. (2023, 4 de agosto). Entrega de insumos a 11 Municipios de Tarija en el marco del «PLAN PLURINACIONAL DE RESPUESTA INMEDIATA A LA SEQUÍA». <https://www.mmaya.gob.bo/2023/03/entrega-de-insumos-a-11-municipios-de-tarija-en-el-marco-del-plan-plurinacional-de-respuesta-inmediata-a-la-sequia/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022, 25 de febrero). Incendios en Colombia se reducen en un 11%. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://www.minambiente.gov.co/uncategorized/incendios-en-colombia-se-reducen-en-un-11/>
- Ministerio de Defensa. (s/f). Armada boliviana continúa realizando patrullajes fluviales para socorrer a familias afectadas por las inundaciones. <https://www.mindef.gob.bo/content/armada-boliviana-contin%C3%BAa-realizando-patrullajes-fluviales-para-socorrer-familias-afectadas>
- Ministerio de Defensa. (2022, 12 de septiembre). Trabajo intenso de bomberos y aeronaves logró sofocar incendios en Parque Otuquis y el municipio de Magdalena. Ministerio de Defensa. <https://www.mindef.gob.bo/node/55>
- Ministerio de Defensa. (2023, 27 de marzo). FF.AA. se capacitan en Curso de Formación para Instructores Militares en Operaciones Contra Incendios Forestales. Ministerio de Defensa. <https://www.mindef.gob.bo/content/ffaa-se-capacitan-en-curso-de-formaci%C3%B3n-para-instructores-militares-en-operaciones-contra>
- Ministerio de Defensa. (2023, 29 de marzo). EL COMANDO ESTRATÉGICO OPERACIONAL “AMAZÓNICO” EJECUTÓ EL PLAN DE CONTINGENCIA ANTE INUNDACIONES “SOLIDARIDAD” 2023. Ministerio de Defensa. <https://www.mindef.gob.bo/content/el-comando-estrat%C3%A9gico-operacional-%E2%80%9Camaz%C3%B3nico%E2%80%9D-ejecut%C3%B3-el-plan-de-contingencia-ante>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2021, 4 de marzo). Mindefensa y Minambiente lideran acciones para proteger bosques en Santander. Ministerio de Defensa Nacional. https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/noticiamdn?idXml=/pccshrcontent/Recursos MDN/Noticias/Publicadas/2021/Marzo/1-10/4/wpc_plantillaNoticias_1614957324220&date=04032021

- Ministerio de Defensa Nacional. (2021, 17 de marzo). Armada de Colombia capacita organismos de rescate en atención a emergencias por inundaciones [Gobierno]. Ministerio de Defensa Nacional. https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/noticiamdn?idXml=/pccshrcontent/Recursos%20MDN/Noticias/Publicadas/2021/Marzo/11-20/17/wpc_plantillaNoticias_1616004447180&date=17032021
- Ministerio de Defensa Nacional. (2021, 22 de diciembre). El año de la protección a la biodiversidad de Colombia, por parte de soldados y policías. [Gobierno]. Ministerio de Defensa Nacional. https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/noticiamdn?idXml=/pccshrcontent/Recursos%20MDN/Noticias/Publicadas/2021/Diciembre/21-30/22/wpc_plantillaNoticias_1640203027016&date=22122021
- Ministerio de Defensa Nacional. (2022). Memorias al Congreso 2021-2022. Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Recursos%20MDN/Plantillas%20Documentos/Ministerio/CentroDocumentos/InformesAlCongreso/Recursos/memorias2021-2022.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2022, 25 de febrero). Incendio forestal es controlado por su Fuerza Aérea Colombiana. Ministerio de Defensa. https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/noticiamdn?idXml=/pccshrcontent/Recursos%20MDN/Noticias/Publicadas/2022/Marzo/1-10/2/wpc_plantillaNoticias_1646241050795&date=02032022
- Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. (2020, 12 de agosto). Para conter queimadas, Governo Federal aumenta em 50% contratação de brigadistas nos últimos 5 anos. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/para-conter-queimadas-governo-federal-aumenta-em-50-contratacao-de-brigadistas-nos-ultimos-5-anos>
- Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. (2021, 10 de junio). Técnica inovadora para prevenção de incêndios chega pela 1ª vez ao Pantanal. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/tecnica-inovadora-para-prevencao-de-incendios-chega-pela-1a-vez-ao-pantanal>
- Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. (2022, 23 de febrero). Governo Federal firma acordo com Estados Unidos para fortalecer combate e prevenção a incêndios florestais. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/governo-federal-firma-acordo-com-estados-unidos-para-fortalecer-combate-e-prevencao-a-incendios-florestais>
- Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. (2022, 2 de abril). Governo regulamenta desconto de 35,2% nos financiamentos para produtores rurais

- atingidos pela seca. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-regulamenta-desconto-de-35-2-nos-financiamentos-para-produtores-rurais-atingidos-pela-seca>
- Miranda, V. (2023, 19 de enero). Cambio Climático: Relación Intrínseca con la Seguridad y la Defensa. <https://ceeeep.mil.pe/2023/01/19/cambio-climatico-relacion-intrinseca-con-la-seguridad-y-la-defensa/>
- Mongabay, (2023, 8 de febrero). Los desafíos ambientales de Perú en el 2023: nuevos gobernadores regionales, leyes ambientales en peligro y la deforestación imparable de la Amazonía. <https://elcomercio.pe/tecnologia/ecologia/los-desafios-ambientales-de-peru-en-el-2023-nuevos-gobernadores-regionales-leyes-ambientales-en-peligro-y-la-deforestacion-imparable-de-la-amazonia-noticia/>
- Montaño, D. y Fischer, R. (2021, 18 de marzo). Nuevo estudio: en los últimos 26 años Ecuador ha perdido más de 2 millones de hectáreas de bosque. *Mongabay Latam*. <https://es.mongabay.com/2021/03/nuevo-estudio-en-los-ultimos-26-anos-ecuador-ha-perdido-mas-de-2-millones-de-hectareas-de-bosque/>
- Naciones Unidas (2020, 9 de septiembre). El cambio climático avanza implacablemente a pesar de la pandemia COVID-19, advierten los científicos. <https://news.un.org/es/story/2020/09/1480142>
- Naranjo, V. M. (2019). El derecho constitucional a vivir en un ambiente sano. Radiografía del manejo de los recursos naturales en el gobierno de Rafael Correa. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador*. <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/palabra/article/view/2870>
- Observatorio de conflictos mineros de América Latina. (2021, 30 de junio). *Ecuador: Continúan protestas contra la minería metálica en áreas protegidas de Quito*. Business & Human Rights Resource Centre. <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/ecuador-contin%C3%BAan-protestas-contr-la-miner%C3%ADa-met%C3%A1lica-en-%C3%A1reas-protegidas-de-quito/>
- OCARU. (2022, 17 de enero). *Ecuador: Primer trimestre de 2022 se caracterizará por la sequía*. Observatorio del Cambio Rural. <https://ocaru.org.ec/2022/01/17/ecuador-primer-trimestre-de-2022-se-caracterizará-por-la-sequia/>
- OCHA. (2023, 31 de marzo). Perú: Inundaciones y deslizamientos Informe de Situación No. 02 (Al 31 marzo 2023). Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. <https://reliefweb.int/report/peru/peru-inundaciones-y-deslizamientos-informe-de-situacion-no-02-al-31-marzo-2023>
- ONU. (2023, 13 de abril). Respuesta de las Naciones Unidas a la emergencia por lluvias en el Perú. Naciones Unidas en Perú. <https://peru.un.org/>

- es/227579-respuesta-de-las-naciones-unidas-la-emergencia-por-lluvias-en-el-per%C3%BA
- Organización Meteorológica Mundial. (2022). Estado del clima en América Latina y el Caribe. Organización Meteorológica Mundial. https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=11271
- Organización Meteorológica Mundial. (2022, 21 de diciembre). El Niño/La Niña hoy. Boletín El Niño/La Niña Hoy de la Organización Meteorológica Mundial.
- Paredes Tamayo, I. (2022, 8 de septiembre). Incendios en Bolivia: Más de 40 mil hectáreas quemadas dentro del Parque Nacional Noel Kempff Mercado. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2022/09/incendios-forestales-afectan-al-parque-nacional-noel-kempff-en-bolivia/>
- Pastrana, E. y Burgos, M. (2021). Seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: evolución y desafíos para el siglo XXI. *Policy Paper*, 1. Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental. Konrad Adenauer Stiftung. <https://www.kas.de/es/web/energie-klima-lateinamerika/einzeltitel/-/content/seguridad-ambiental-en-america-latina-y-el-caribe-evolucion-y-desafios-para-el-siglo-xxi>
- Paz, A. (2021, 2 de junio). El medio ambiente y la llegada al poder de Guillermo Lasso. <https://www.labarraespaciadora.com/medio-ambiente/guillermo-lasso-y-el-medio-ambiente/>
- Pazmiño, D. (2019). Peligro de incendios forestales asociado a factores climáticos en Ecuador. *FIGEMPA: Investigación y Desarrollo*, 7(1), 10-18. <https://doi.org/10.29166/revfig.v1i1.1800>
- Pelcastre, J. (2022,1 de junio). Ecuador y EE. UU. mejoran respuesta ante desastres naturales. *Diálogo Américas*. <https://dialogo-americas.com/es/articulos/ecuador-y-ee-uu-mejoran-respuesta-ante-desastres-naturales/>
- Piedra, H. (2020). Los roles de las Fuerzas Armadas del Ecuador frente a los desafíos del cambio climático [tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7975/1/T3449-MCCNA-Piedra-Los%20roles.pdf>
- Pozzebon, S. (2022, 5 de diciembre). Al menos 34 muertos deja un deslizamiento de tierra en Risaralda, Colombia. CNN en Español. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/12/05/muertos-deslizamiento-tierra-risaralda-colombia-orig/>
- Ramírez M. F. y Cárdenas, J. (2022, 2 de junio). Arrasar y quemar: la deforestación en la Amazonía peruana. *Insight Crime*. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/arrasar-y-quemar-la-deforestacion-en-la-amazonia-peruana/>
- Red por la Justicia Ambiental en Colombia. (2021, 12 de mayo). Pronunciamiento de ambientalistas en el Paro Nacional 2021. <https://justiciaambientalcolombia.org/pronunciamiento-de-ambientalistas-en-el-paro-nacional-2021/>

- Redacción Gestión. (2023, 16 de marzo). Huaicos en Perú: 5,000 efectivos de las Fuerzas Armadas atenderán zonas en emergencia. Gestión. <https://gestion.pe/peru/huaicos-en-peru-5000-efectivos-de-las-fuerzas-armadas-atenderan-zonas-en-emergencia-lluvias-noticia/?ref=gesr>
- ReliefWeb. (2023). Fenómeno de La Niña y afectaciones en Colombia entre septiembre 2020 y diciembre 2022. <https://reliefweb.int/report/colombia/fenomeno-de-la-nina-y-afectaciones-en-colombia-entre-septiembre-2020-y-diciembre-2022>
- Save the Children. (2023, 4 de abril). El Gobierno de los Estados Unidos, a través de USAID y Save the Children, brindará ayuda a más de 3000 hogares afectados por inundaciones en el norte peruano. Save the Children. <https://www.savethechildren.org.pe/noticias/el-gobierno-de-los-estados-unidos-a-traves-de-usaid-y-save-the-children-brindara-ayuda-a-mas-de-3000-hogares-afectados-por-inundaciones-en-el-norte-peruano/>
- Semana. (2022, 21 de agosto). Lluvias en Colombia: Casi cien municipios están en alerta roja por inundaciones. <https://www.semana.com/nacion/articulo/lluvias-en-colombia-casi-cien-municipios-estan-en-alerta-roja-por-inundaciones/202244/>
- Semana. (2023, 23 de febrero). Se agrava situación en São Paulo, Brasil, por el invierno; aumenta el número de muertos. <https://www.semana.com/mundo/articulo/se-agrava-situacion-en-sao-paulo-brasil-por-el-invierno-aumenta-el-numero-de-muertos/202325/>
- Senamhi. (2022). Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú. Informe Técnico de lluvias a nivel nacional 2021-2022 - Informes y publicaciones - Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú - Plataforma del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/senamhi/informes-publicaciones/3406395-informe-tecnico-de-lluvias-a-nivel-nacional-2021-2022>
- SERFOR. (2018). *Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales*. Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. <https://www.serfor.gob.pe/portal/wp-content/uploads/2018/12/Plan-de-prevenci%C3%B3n-y-reducci%C3%B3n-de-riesgos-de-incendios-forestales.pdf>
- Sierra Praeli, Y. (2020, 23 de octubre). Partido de Evo Morales regresa al gobierno en medio de desastre ambiental en Bolivia. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2020/10/bolivia-luis-arce-evo-morales-elecciones-2020/>
- Sierra Praeli, Y. (2021, 12 de octubre). Bolivia: Gran marcha indígena reclama respeto por su territorio y demanda reunión con el presidente. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2021/10/bolivia-gran-marcha-indigena-territorio-invasiones/>
- SNGRE. (2015). SGR prepara a miembros de FF.AA. para afrontar Fenómeno de "El Niño". Secretaría de Gestión de Riesgos. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/sgr-prepara-a-miembros-de-ff-aa-para-afrontar-fenomeno-de-el-nino/>

- SNGRE. (2021). 128,21 hectáreas afectadas en Azuay por incendios forestales en agosto. Secretaría de Gestión de Riesgos. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/12821-hectareas-afectadas-en-azuay-por-incendios-forestales-en-agosto/>
- SNGRE. (2021, 22 de marzo). *Informe de Situación - Época lluviosa*. Secretaría de Gestión de Riesgos. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/Informe-de-Situacion-No-11-Epoca-Lluviosa-desde-el-01022021.pdf>
- SNGRE. (2023, 28 de abril). *El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias se mantiene activado ante la época lluviosa en el país*. Secretaría de Gestión de Riesgos. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/el-sistema-nacional-de-gestion-de-riesgos-y-emergencias-se-mantiene-activado-ante-la-epoca-lluviosa-en-el-pais/>
- Struck, J. P. (2019, 1 de noviembre). Salles questiona contribuição humana na mudança climática. <https://www.dw.com/pt-br/em-berlim-salles-questiona-contribui%C3%A7%C3%A3o-humana-na-mudan%C3%A7a-clim%C3%A1tica/a-50665744>
- Suárez, K. y Pozzebon, S. (2022, 7 de abril). Al menos 10 muertos en deslizamiento de tierra en Colombia tras fuertes lluvias. *CNN en Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/12/05/muertos-deslizamiento-tierra-risaralda-colombia-orix/>
- Torrado, S. (2022, 12 de noviembre). Las muertes por las intensas lluvias en Colombia rompen los registros de los últimos años. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-11-13/las-muertes-por-las-intensas-lluvias-en-colombia-rompen-los-registros-de-los-ultimos-anos.html>
- Trombetta, M. J. (2008). Environmental security and climate change: analysing the discourse. *Cambridge Review of international Affairs*, 21(4), 585-602. <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/09557570802452920?needAccess=true&role=button>
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2022). *Consolidado emergencias Fenómeno La Niña, 1 de agosto de 2021 a 16 de noviembre de 2022*. http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Manejo/INFORME_PUBLICO_FEN_16112022.pdf
- Vacaflor. (2022, 12 de septiembre). El Amazonas, la coca y los incendios de los “interculturales”. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/09/12/el-amazonas-la-coca-y-los-incendios-de-los-interculturales/>
- Velandia Trejos, T. (2022, 12 de diciembre). Se cumplen 4 días de protestas por contaminación ambiental en Sogamoso. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/autor/tania_velandia_trejos/a/
- Viceministerio de Defensa Civil. (2022). Reporte Nacional de Afectación por Lluvias N° 39. http://www.defensacivil.gob.bo/web/uploads/images/doc_20220214_150626.pdf

- Vilca, J. (2023, 1 de mayo). *Las inundaciones causadas por El Niño costero en Perú ya han afectado a 400.000 personas*. UN News. <https://news.un.org/es/story/2023/05/1520492>
- Villacís, C. G., Lizano, K. M., Toapanta, J. E. y Chango, M. Á. (2022). *ITECSUR. Los incendios forestales y su prevención en el Ecuador*. *INNDEV - Innovation & Development Ciencias del Sur*, 1(1), 1-8. <https://www.itscs-cicc.com/ojs/index.php/inndev/article/view/32>
- Warner, J. y Boas I. (2019). Securitization of climate change: How invoking global dangers for instrumental ends can backfire. *Politics and Space*, 37(8), 1471–1488. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2399654419834018#:~:text=A%20'securitising%20move'%20seeks%20to,the%20boundaries%20of%20the%20normal>
- Wischniewski, W. (2020). Hoja Informativa: La sequía y sus repercusiones socioeconómicas—Datos sobre la sequía. United Nations Convention to Combat Desertification. *Policy Commons*. <https://policycommons.net/artifacts/3329699/hoja-informativa/>
- Zambrano, R. (2022, 20 de septiembre). En 19 años se deforestaron, de forma bruta, más de 623.000 hectáreas de bosques en la Amazonía de Ecuador. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/larevista/ecologia/en-19-anos-se-deforestaron-de-forma-bruta-mas-de-623000-hectareas-de-bosques-en-la-amazonia-de-ecuador-nota/>

Seguridad e Inteligencia artificial. Vulnerabilidad y vacíos del Ecuador ante las disrupciones geopolíticas globales

Diego Pérez Enríquez*

Introducción

Este texto está, inevitablemente, incompleto. La propia naturaleza de la inteligencia artificial (IA), su auge que aún no ha llegado y que apenas se vislumbra, y, las grandes incertidumbres que genera para la humanidad obligan a una redacción que queda marcada por el sino de lo incompleto. Cuando se considera la brecha tecnológica entre los países de la región y aquellos que tienen una condición de mayor desarrollo relativo, la falta de certeza se amplía porque parecería que el inevitable destino es el de la subsumisión a la manera cómo estas aplicaciones pueden llegar a ser entregadas. El problema de no tener capacidades propias para el desarrollo de tecnología remite a la región a la única opción de la acogida de aquello que llegue, cuándo y de la manera en que sus productores decidan compartirlo.

El riesgo implícito en escribir sobre aquello de lo que aún no existen delimitaciones concretas es que se pueden cometer ligerezas en la apreciación, así como aportar datos que podrían cambiar sustancialmente en el tiempo que media su redacción y publicación. Es factible señalar que,

La inteligencia artificial ha experimentado una aceleración vertiginosa en su desarrollo en los últimos años, lo que ha dado lugar a rápidos cambios que han revolucionado numerosos sectores de la sociedad. Los avances en algoritmos de aprendizaje automático, el aumento de la potencia de cómputo y la disponibilidad de grandes conjuntos de datos han impulsado una mayor eficiencia y precisión en las capacidades de la inteligencia artificial. Desde la mejora de los sistemas de reconocimiento de voz y visión por computadora hasta el despliegue de chatbots y asistentes virtuales inteligentes, la inteligencia artificial ha transformado la forma en que interactuamos con la tecnología. Además, en áreas como la medicina, la industria automotriz y la robótica, la inteligencia artificial ha permitido avances significativos, mejorando el diagnóstico médico, la seguridad en la conducción y la automatización de tareas complejas. A medida que

* Doctor en Ciencia Política (Universidad de Belgrano, Buenos Aires). Decano de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito – Ecuador. ID ORCID: 0000-0002-7487-1429

la inteligencia artificial continúa evolucionando, es emocionante contemplar las infinitas posibilidades y los rápidos cambios que seguirán moldeando nuestro futuro. (OpenAI, 2023b)

Con esta consideración, ese texto se divide en dos secciones, dispares, por la inevitable diferencia entre la cantidad y calidad de información entre una y otra. En primer lugar, se desarrolla un estado del arte del pensamiento existente sobre la inteligencia artificial y la manera en que esta incide sobre las valoraciones de la seguridad, las relaciones internacionales y la toma de decisiones. Para ello se hace una aproximación desde miradas académicas relativas a tales campos (Bostrom, 2014; Horowitz et al., 2018; Kissinger et al., 2021; Tegmark, 2020), sin profundizar en las particularidades tecnológicas implícitas. Es importante resaltar que a lo largo de esta sección se intercalan porciones de texto generado por las dos herramientas más comúnmente utilizadas en la actualidad: ChatGPT y BardAI, con el fin de dimensionar algunas de las capacidades adquiridas por las aplicaciones de IA, incluso en sus versiones de acceso abierto.

La segunda sección, más limitada, traslada la mirada a Ecuador y considera la posición del país en cuanto al desarrollo y aplicación de la inteligencia artificial para los sectores estratégicos, particularmente aquellos que guardan relación con la seguridad y la defensa. Se concluye con una reflexión sobre la manera en que las herramientas de inteligencia artificial incidirán en el futuro inmediato sobre las condiciones regionales de seguridad, y los desafíos que regional y nacionalmente tendrán que superarse.

Existe una dificultad metodológica al introducir una reflexión sobre un campo que todavía está en conformación y sobre el cual las capacidades de la sociedad en general (y de quien suscribe) se mantienen suficientemente alejadas de sus particularidades, por lo que por momentos puede ser difícil vislumbrar su naturaleza y, por lo tanto, sus riesgos. Es entonces, supremamente necesario hacer preguntas.

Carl Sagan, en una entrevista en los años noventa, desarrollaba una reflexión que es perfectamente aplicable en la contemporaneidad de cara a la problemática de la IA:

[...] ¿quién está tomando las decisiones sobre ciencia y tecnología que determinarán en qué tipo de futuro vivirán nuestros hijos?...Hay dos tipos de peligros: uno [...] crecemos en una sociedad basada en ciencia y tecnología, en la cual nadie sabe nada sobre el tema, y, esta mezcla inflamable de ignorancia y poder tarde o temprano explotará en nuestras caras...y la segunda razón...es que la ciencia es más que un cuerpo de conocimientos, es una forma de pensar, una forma de interrogar escépticamente al universo, con plena comprensión de la falibilidad humana. *Si no somos capaces de hacer preguntas escépticas para interrogar*

a quienes nos dicen que algo es verdad, ser escépticos de aquellos con autoridad, entonces estamos a merced del próximo charlatán [...]. Es algo que Jefferson dijo... el pueblo debe ser educado y tienen que ejercer su escepticismo y educación, de otra manera no tenemos control sobre el gobierno, el gobierno nos controla a nosotros. (Rose, 27 de mayo de 1996; el resaltado es propio)

Esa capacidad para plantear preguntas se fortalece, justamente, en un entorno en el que los mismos actores de la industria tecnológica plantean la necesidad de mayores regulaciones sobre la IA para contener desbordes que afectarían, en última instancia, los derechos de millones de ciudadanos en el mundo (Peirano, 18 de mayo de 2023; Seisdedos, 16 de mayo de 2023).

1. Inteligencia artificial: un estado del arte

La dimensión de las discusiones posibles es extensa, pero, en honor al rigor, cabe delimitar aquello de lo que se va a hablar: ¿qué es la inteligencia artificial?

1.1. Definición

ChatGPT señala:

La inteligencia artificial (IA) es un campo de la informática y la ciencia que se centra en la creación de sistemas y programas capaces de realizar tareas que normalmente requerirían de inteligencia humana. La IA busca desarrollar algoritmos y modelos que permitan a las máquinas procesar información, aprender de ella y tomar decisiones basadas en patrones y reglas predefinidas.

El objetivo principal de la inteligencia artificial es simular ciertos aspectos de la inteligencia humana, como el razonamiento lógico, el aprendizaje, la percepción visual y auditiva, la resolución de problemas y la toma de decisiones. Para lograr esto, se utilizan diversas técnicas y enfoques, como el aprendizaje automático (machine learning), la visión por computadora, el procesamiento del lenguaje natural y la robótica.

[...]

En resumen, la inteligencia artificial se refiere a la creación y el desarrollo de sistemas que pueden realizar tareas de forma autónoma, imitando o superando las capacidades humanas en áreas específicas, a través del uso de algoritmos y técnicas de procesamiento de datos. (OpenAI, 2023c)

Mientras Bard AI la define

[...] as the ability of a machine to perform tasks that are typically associated with human intelligence, such as learning, reasoning, and problem-solving [...]

Machine learning is a type of AI that allows systems to learn from data without being explicitly programmed. Deep learning is a subset of machine learning that uses artificial neural networks to learn from data. Natural language processing is a type of AI that allows systems to understand and process human language [...]. (Bard, 2023c)

En las dos definiciones queda claro el énfasis en la capacidad de auto aprendizaje de la tecnología, con la finalidad de corregir errores y mejorar su capacidad de respuesta, en todas las métricas posibles (rapidez, calidad, precisión, etc.). Aquello se logra a través de una capacidad ampliada para combinar “[...] large amounts of data with fast, iterative processing and intelligent algorithms, allowing the software to learn automatically from patterns or features in the data” (Bard, 2023b).

El contraste con los procesos humanos es dramático. Tegmark (2020) lo resume planteando la existencia de tres estadios de la evolución: 1.0, 2.0, y 3.0. Para este símil, el autor divide los procesos evolutivos, también, en tres¹:

1. La capacidad para desarrollar hardware,
2. La capacidad para desarrollar software, y,
3. La capacidad para sobrevivir y replicarse.

Entonces, en el estadio 1.0, el hardware y software están determinados por condicionantes genéticos (ADN) y su evolución ocurre a lo largo de muchas generaciones. Los animales cabrían en esta clasificación. En el 2.0, el software es susceptible de recrearse en lapsos de tiempo relativamente cortos: los seres humanos pueden aprender un idioma, a utilizar herramientas, a “[...] actualizar fundamentalmente sus visiones del mundo y sus objetivos” (Tegmark, 2020, p. 49, traducción propia). Finalmente, la vida 3.0 —que todavía no existe en la tierra, advierte el autor— puede recrear su software y hardware, drásticamente, sin esperar una evolución gradual a través de las generaciones.

En esta discusión, parecería que el principal factor diferenciador es, entonces, la rapidez con la que una entidad acoge información sobre los cambios requeridos para operar de una manera más eficiente en su entorno, e incluso, prever cambios que facilitarían su actividad en el futuro.

Justamente es la velocidad de la transformación la que plantea las principales preocupaciones. En 1988, un reportaje de *The New York Times* destacaba que la industria tecnológica que investigaba la IA se había retrasado por fallas en los equipos para comprender instrucciones en inglés, reconocer objetos o razonar como un experto humano (Pollack, 1988). En 2000 el mismo medio recogía la historia de un robots con la capacidad cerebral de una bacteria (*The New York Times*, 30 de agosto de 2000). En 2023 las noticias del mismo medio sobre la IA,

¹ En alusión al lenguaje de la informática, Tegmark denomina hardware a las capacidades físicas requeridas para cubrir demandas materiales, el software refiere a las capacidades cognitivas para recoger y procesar información, y, actuar en consecuencia del conocimiento adquirido.

relata cómo GPT-4 —existente, pero aún no disponible para el público— puede describir con sumo detalle y exactitud una foto (Metz, 31 de marzo de 2023) y Roose (30 de marzo de 2023) recoge documentadamente la capacidad actual de la IA para:

- Explicar conceptos con múltiples niveles de dificultad,
- Edición y criticismo constructivo en la construcción de textos,
- Desatascos creativos,
- Ensayos para tareas del mundo real,
- Resumir grandes cantidades de texto,
- Escribir código.

Se aprecia entonces una gran velocidad en la adaptación de la tecnología para lograr superar limitaciones que parecían insalvables o de una lentísima evolución treinta años atrás.

Si bien el término IA es redactado en singular, en realidad lo compone una infinidad de datos recogidos y procesados para encontrar patrones estadísticamente significativos en redes neurales, con neuronas artificiales o puntos de acceso, que reciben y compilan la información (Pasick, 2023). Ello implica infinitos puntos de entrada, la capacidad para almacenar, recordar, clasificar, ubicar e interpretar la información. Una particularidad es que no está completamente claro cómo estas redes aprenden (Tegmark, 2020), pero la explicación provista por las propias herramientas actuales refiere a:

- [...] métodos de aprendizaje automático y procesamiento de datos a gran escala... El aprendizaje se llevó a cabo a través de un proceso iterativo en el que se ajustaron los pesos y parámetros del modelo para mejorar su capacidad de generar respuestas relevantes y coherentes. Para lograr esto, se utilizaron técnicas como el aprendizaje supervisado y el aprendizaje por refuerzo. (OpenAI, 2023a)
- I learn by being trained on a massive dataset of text and code. This dataset includes text from books, articles, code repositories, and other sources. I use this data to learn patterns in language and to generate text, translate languages, write different kinds of creative content, and answer your questions in an informative way. (Bard, 2023a)

Esto implica amplias redes de recolección y procesamiento. En términos prácticos, ello supone que

[...] hacen falta potentes ordenadores con altos recursos de procesamiento y memoria, almacenamiento de datos escalable, entornos de desarrollo integrados, frameworks y bibliotecas de software especializados, además de conexiones de red confiables y una dieta imponente de contenidos en forma de bases de datos [...]. (Peirano, 18 de mayo de 2023)

1.2. Algunas preocupaciones

En contraste a lo señalado la sociedad como se la conoce actualmente, ha operado a través de mecanismos de reproducción contruidos a lo largo de una extensa historia, que son los que han permitido la cohabitación (a veces) pacífica de los seres humanos. La reflexión que hicieron Bourdieu y Passeron sobre los mecanismos requeridos por las sociedades para reproducirse y mantenerse, resalta la necesidad de sistemas educativos y económicos complejos (1964), que garanticen a la escuela como un lugar que “[...] reproduce la cultura dominante, establece las jerarquías y enmascara la realidad de las relaciones sociales: la arbitrariedad cultural y la de *violencia simbólica*” (Avila Francés, 2009, p. 163).

En esa misma línea, Bourdieu abunda sobre el cambio en las sociedades y su motor, el antagonismo entre familia y

[...] la competencia cultural o académica. [...] Así pues tratamos de dos modos de reproducción que se combinan [...]. Evidentemente, todo lo que adelanto a propósito de los modos de reproducción presupone que el poder está animado por un conatus [...] por una tendencia a perpetuarse, por una tendencia a perseverar en el ser [...]. (Bourdieu, 2014, p. 365)

Es decir, las sociedades procuran perpetuarse y para ello han encontrado en la familia y la educación el mecanismo que conectará el pasado con el presente y el futuro. Esa larga línea de relación, desde la perspectiva de la ciencia política, ha supuesto la adopción de diversas formas de organización política para garantizar orden, estabilidad y la consecución de algunos objetivos que trascendieran las generaciones. La filosofía política recoge las distintas maneras en que este problema fue abordado (Aron, 2015; Bubner, 2010; Sabine, 2013), desde la configuración de poderes centrales amplios, incontestables, y concentrados en un solo individuo, hasta amplios esquemas de participación ciudadana que pretendían, a través de varios mecanismos, garantizar que más voces sean escuchadas.

La dinámica de la historia sobre las instituciones recoge, igualmente, una reflexión sobre la manera en que, aún a pesar de que se constaten coyunturas críticas, siempre buscarán establecer mecanismos de auto reproducción para garantizar su permanencia (Amenta y Ramsey, 2010; Pierson, 2004). En trabajos que analizan cómo se han construido algunos Estados contemporáneos, la reflexión pasa por el mismo lugar: ¿qué hacen los Estados para permanecer una vez que se han conformado? (Ayoob, 1995; Börzel y Risse, 2015; Polansky, 2016).

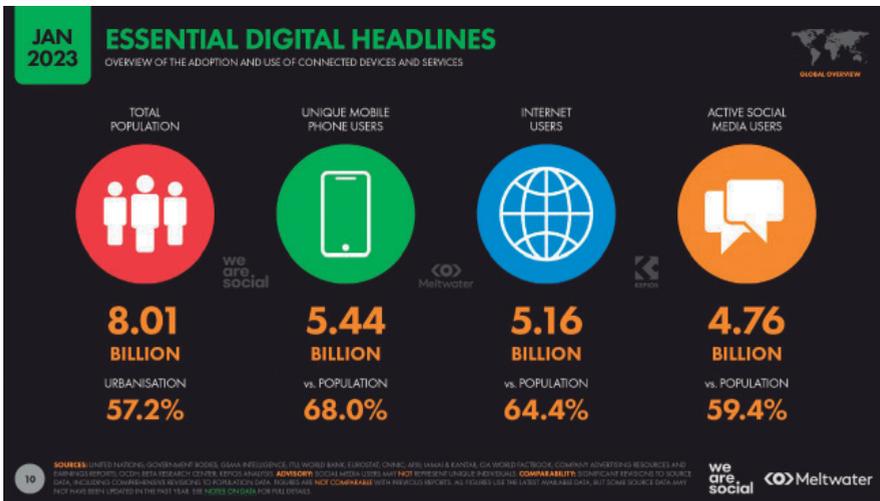
En lo señalado, existe una noción común entre las visiones sobre el Estado y la capacidad de auto reproducción de la IA. La diferencia crucial, sin embargo, radicaría en aquello que configura el poder de uno y otro. Mientras el mecanismo de operación de la IA, y por lo tanto de su poder potencial, está en la capacidad de expansión y recolección de vastas cantidades de datos provenientes de

diversas fuentes; en el caso del Estado, este radica en la capacidad de control sobre gente que está asentada en un territorio específico (Kaplan, 2013; Stasavage, 2020).

Aquí surge, justamente, la razón por la que podría haber tensión entre las operaciones de la IA y el Estado. Siguiendo a Giddens (27 de enero de 1999) en una discusión clásica que se retoma más adelante por Bauman y Bordoni (2016), el Estado hobbesiano, que logra imponer sobre sus ciudadanos una forma de organización y normas para administrar las relaciones sociales, tiene un control cuestionado y capacidades más debilitadas. Aquí se configura el primero de los riesgos que existe en esta época de convivencia de un Estado que ha cambiado poco desde su forma original. Para dimensionar aquello es importante enfocar algunas dinámicas globales relativas al uso de internet y al intercambio de información.

En primer lugar, se debe apreciar que más del 60% de la población mundial es usuaria de internet, y casi en la misma cifra se ubica el número de usuarios de redes sociales (Gráfico 1). Estas cifras crecen anualmente, y entre 2022 y 2023, así, se incrementó el número de usuarios de teléfonos celulares (+3,2%), internet (+1,9%) y redes sociales (+3,0%) (Kemp, 26 de enero de 2023). En América Latina esta cifra llega a 465,71 millones de usuarios según datos de febrero de 2023 (Statista, 2023) en una población de 654 millones de habitantes (Banco Mundial, 2023b).

Gráfico N° 1
Datos globales sobre internet

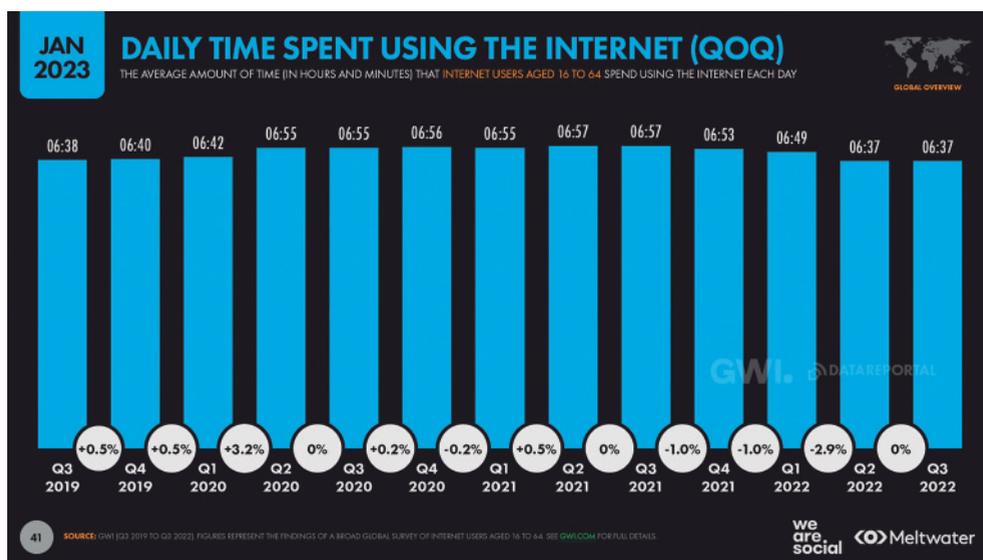


Fuente y elaboración: (Kemp, 26 de enero de 2023)².

² Es importante notar un problema de traducción común. Un billón en la métrica anglosajona son mil millones. La población actual del mundo es de 8000 millones, el número

Con la dinámica contemporánea, cada individuo intercambia ingentes cantidades de información a través del internet, y quienes tienen una conexión pasan alrededor de 6 horas diarias en línea³ (retornando a los niveles pre pandémicos) (Gráfico 2).

Gráfico N° 2
Uso diario de internet por cuatrimestre



Fuente y elaboración: (Kemp, 26 de enero de 2023).

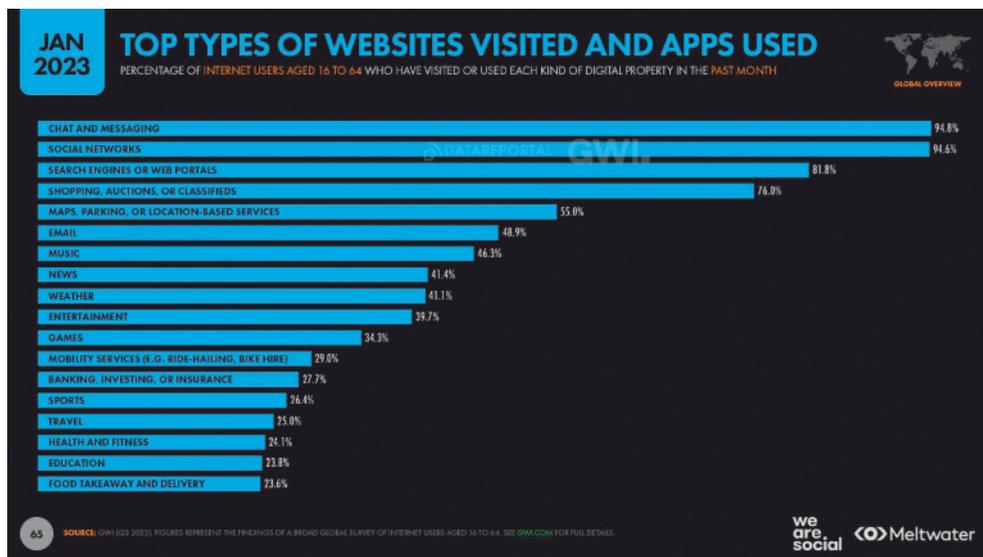
Quizás el dato más importante en este estudio refiere a las razones por las que las personas optan por conectarse a internet (buscar información, 57,8%; mantenerse en contacto con familia y amigos, 53,7; y, seguir noticias y eventos, 50,9%). Estas razones cubren un vasto territorio de interacciones, información que es recibida y compartida, y que estaría canalizado a través de un grupo muy concreto de sitios y aplicaciones (Gráfico 3).

de usuarios de internet, según la fuente citada, es de 5158 millones (Kemp, 26 de enero de 2023).

³ El reporte señala, además, que 2,31 horas fueron utilizadas en redes sociales, la cifra más alta desde 2013 (Kemp, 2023a).

Gráfico N° 3

Principales sitios y aplicaciones usadas



Fuente y elaboración: (Kemp, 26 de enero de 2023).

La problemática es correctamente recogida por Sgaramella,

The world's most valuable resource is no longer oil, but data. Google, Amazon, Facebook, and Apple (GAFA, for short) are the most profitable companies in the global economy and their market power is based on the vast amount of information collected.

[...]

A data-driven digital platform economy is emerging, creating a new unique competitive scenario among platforms where ability to build scale is essential and concerning for a fair competition. The larger platforms are the more valuable they tend to be for their users. In such a scenario, individuals benefit from disclosing their personal information in the form of target advertising, personalized prices or reduced searching costs. However, such disclosure implies a privacy cost suffered by consumers increasingly concerned about their privacy and locked-in in platform ecosystems. Hence, the phenomenon of big data and digital platform raise interdisciplinary concerns ranging from competition to consumer protection and privacy. (2019, p. 6)

La información que deben compartir los consumidores cada vez más dependientes del internet y de redes sociales controladas por los principales actores (GAFA) hace que su información alimente las herramientas de IA. Es pertinente recordar que Bard pertenece a Google, mientras que Chat GPT pertenece a Microsoft, sobre cuyo explorador, Bing, se reportó "that it logged more than a million new Bing preview users since adding ChatGPT features, bringing its to-

tal DAUs for the search engine to more than 100 million” (Reiff, 13 de marzo de 2023). Un escenario que se suma a lo señalado es el que proviene del “internet de las cosas”, dispositivos caseros y portables, que constantemente recopilan y transmiten información a sus plataformas madre, que también están asociadas a las grandes empresas tecnológicas.

De esta manera, surgen varios problemas que van desde el uso de la información (quién la recibe, para qué, con quién la comparte) hasta la noción filosófica pero también fáctica de la libertad. En el primer nivel, los debates están abiertos e incluso han dado lugar a una corriente de activismo para garantizar regulaciones más estrictas sobre la información compartida a través de internet (Lehtiniemi y Haapojä, 2020; Sgaramella, 2019). En el segundo, el ámbito de la libertad existe una tensión antigua pero renovada en torno a la problemática de 1) cuánta libertad puede garantizar el Estado, 2) cuánta puede demandar el individuo, y, 3) cuánta puede llegar a controlar el mercado. Esta tríada se constituye en uno de los principales problemas al discutir sobre el rol de la IA en el mundo contemporáneo. Partiendo del final, las dinámicas de mercado en el mundo digital

[...] the highly dynamic platform economy, which is increasingly determining the global economy and which we in the West still associate too one-sidedly with the so-called GAFÄ – Google, Amazon, Facebook and Apple – even though the two Chinese Internet giants Alibaba and Tencent have successfully opened up in the global economy.

Their logic is: because pattern recognition and logic of predictability work better under the conditions of artificial intelligence if you can combine data sets that are as large as possible, big data collectors, the so-called platforms, have an evident advantage over smaller companies: technologically this is called the so-called network effect, in business style: “the winner takes it all” logic. Because this logic rewards extensive size, we are experiencing an unprecedented monopolisation trend in economic history [...]. (Dabrock, 2022, pp. 74-75)

En pocas palabras, la economía global ha girado hacia la dinámica digital, y particularmente, hacia las plataformas y aplicaciones, que justamente son las mismas que se encargan de recoger y procesar información de millones de usuarios, para devolverles servicios y productos más personalizados. A escala global, esto implica una dificultad sustancial para los individuos, que no es nueva: la economía hoy es más global. Al respecto hay una perspectiva que presume una mayor capacidad regulatoria como consecuencia de la globalización de ciertas instancias regulatorias:

The transitions since feudal structures of governance fell to incipient capitalist institutions have been from a police economy, to an unregulable nineteenth – century liberal economy, dismantling the de centralized police economy, and

laying the bricks and mortar of an initially weak urban administrative state, to the provider state economy to regulatory capitalism.

[...]

The corporatization of the world dove a globalization in which transnational networks, industry associations, professions, international organizations, NGOs, NGO/retailer hybrids [...] and most importantly corporations themselves...became important national, regional, and global regulators. (Braithwaite, 2008, pp. 425-427)

En contraposición, Piketty (2014) destaca las inequidades del sistema actual. Ello implica que los países ricos tienen economías que superan largamente a los demás en todos los indicadores; estrechamente relacionada con esa inequidad está la brecha tecnológica.

Wealth is highly concentrated, and there are also large disparities in income-earning opportunities, as well as in standards of education and Wealth is highly concentrated, and there are also large disparities in development while heightening vulnerability, whether to pandemics, health. These imbalances constrain economic growth and human economic crises or climate change – and can destabilize societies. (UNCTAD Technology and Innovation Report, 2021; 2021).

Ello conduce a la pregunta de cuanta libertad puede demandar el individuo. Este es el tema de la discusión clásica del liberalismo político. Berlin (2008) sostenía la necesidad de contrapesar la libertad de los individuos para vivir como desearan contra las necesidades de equidad (en el sentido económico), justicia, felicidad, seguridad, u, orden público. La procura de estos bienes implicaba, necesariamente la reducción de ciertos espacios de libertad individual. Rawls se suma a esa perspectiva reclamando libertades básicas y oportunidades iguales para todos, y, mecanismos de subsidiariedad para los menos privilegiados de la sociedad (Rawls, 2011). La cuestión, sin embargo, es que las dinámicas económicas globales sobre los Estados —sobre lo que se discute en el siguiente párrafo— impiden que exista cualquier capacidad de seguimiento a las voluntades individuales. Salvando ciertos tipos impositivos sobre las transacciones digitales, o casos de restricción política muy severa como en el caso de Corea del Norte (Kemp, 26 de enero de 2023)⁴, todo individuo está inserto en la economía global y por lo tanto tiene la posibilidad de hacer transacciones de todo tipo, comenzando por aquello que es inmediato y carente de costo aparente: la información personal. En definitiva, existen cada vez menos excepciones para tal inserción y no existe, sustancialmente, la necesidad de demandar este tipo de libertad. Es parte de la dinámica económica contemporánea.

⁴ El caso de China es especial porque si bien existen múltiples restricciones para el acceso a plataformas digitales occidentales, las alternativas desarrolladas por las empresas de ese país — severamente supervisadas por el gobierno— permiten un amplio margen de negocios que incluso se expande a varios países occidentales.

Finalmente, el problema de cuanta libertad puede garantizar el Estado queda sujeto a las propias debilidades de las que adolece, y que se han descrito en párrafos previos. Esto supone la pérdida de capacidades reguladoras, ergo, de vacíos que se llenan rápidamente por la acción de las dinámicas económicas descritas. Así, parecería que el problema no pasa tanto por cuántas libertades pueden garantizar los Estados a los individuos, sino por cuánta regulación están en capacidad de implementar sobre las acciones de las empresas que administran a la IA para evitar sesgos interesados en el tipo de información a la que pueden acceder los individuos. Esta línea de reflexión es la que, justamente, conforma la mirada sobre las posibilidades/necesidades de regulación estatal ante los peligros implícitos en la IA.

1.3. Peligros y regulación

Las mismas herramientas de IA utilizadas para este texto cifran los peligros implícitos en esta y los cifra como:

- Sesgo,
- Aplicación para armas autónomas,
- Pérdida de control humano sobre ellas,
- Desplazamiento de humanos de puestos de trabajo,
- Preocupaciones por el uso de información privada (Bard, 22 de mayo de 2023; OpenAI, 22 de mayo de 2023).

Naturalmente el análisis de cada uno de ellos excede la aproximación exploratoria por la que ha optado este artículo. No obstante, se puede presumir que el control sobre las empresas responsables de las herramientas, con la finalidad de lograr una mejor comprensión de su dimensión, uso, fuentes y potenciales riesgos, puede ser un primer buen paso.

Una propuesta de legislación europea se ubica ya en tal escenario y propone

[...] regula[r] el uso de las fuentes y los datos de los que se nutren los modelos generativos —algoritmos capaces de aprender para producir contenidos nuevos— e impone restricciones destinadas a impedir los usos maliciosos de la IA que puedan vulnerar los derechos de protección de datos y privacidad de los ciudadanos. (El País, 13 de mayo de 2023)

Por otra parte, EE.UU. se encuentra en una condición igualmente básica en términos de legislación, pues la misma no existe todavía, aunque no es menor la preocupación consignada por la Casa Blanca en su *Blueprint for an AI Bill of Rights. Making automated systems work for the American people*, recoge algunos principios que aspiraría se conviertan en derechos exigibles, no obstante, este documento, por lo pronto, traza únicamente una línea de potencial acción, ratificando que “This important progress must not come at the price of civil rights

or democratic values” (The White House & The Office of Science and Technology Policy, 2023). Es importante resaltar que en 2021 se conformó la Iniciativa Nacional de Inteligencia Artificial que se plantea:

The main purposes of the Initiative are to ensure continued U.S. leadership in AI R&D; lead the world in the development and use of trustworthy AI systems in public and private sectors; prepare the present and future US workforce for the integration of artificial intelligence systems across all sectors of the economy and society; and coordinate ongoing AI activities across all Federal agencies, to ensure that each informs the work of the others.

[...]

The National AI Initiative provides an overarching framework to strengthen and coordinate AI research, development, demonstration, and education activities across all U.S. Departments and Agencies, in cooperation with academia, industry, non-profits, and civil society organizations. (National Artificial Intelligence Initiative, 2023)

Así, parecería que EE.UU. ha desplegado algunos elementos para comprender y trabajar alrededor de los vacíos potenciales para regular la IA, no obstante, como señaló el senador Chuck Schumer, se requiere legislación “comprensiva” para implementar salvaguardas que, particularmente garanticen la democracia (Shepardson y Cowan, 21 de junio de 2023).

Las razones tras estas demandas de legislación radican en la necesidad de reducir el riesgo de sesgos que podrían afectar la capacidad decisoria de los usuarios al ser influidos sobre la base de información que se podría presentar como sustancial. En la misma línea pasa la declaración del propio Director Ejecutivo de OpenAI, la empresa responsable de la herramienta más difundida en la actualidad, Chat GPT: “I think if this technology goes wrong, it can go quite wrong. And we want to be vocal about that [...]. We want to work with the government to prevent that from happening” (Kang, 16 de mayo de 2023).

La preocupación por los aspectos regulatorios está atravesada por las incertidumbres que provee la misma tecnología, particularmente en cuanto a su devenir. Es importante resaltar que su novedad y también su acelerado crecimiento y mejora, suponen, en el mejor de los casos, dudas sustanciales sobre la distancia que toma la IA de los seres humanos: “Our ability to understand what could go wrong with very powerful A.I. systems is very weak” ha señalado Yoshua Bengio, investigador sobre IA en la Universidad de Montreal (Metz, 1 de mayo de 2023). Tal opinión no es menor al considerar que Bengio es uno de los principales desarrolladores de la tecnología que mueve a la IA actualmente.

Su posición (y preocupación) se resume en que se requiere desacelerar el desarrollo de la tecnología para comprenderla mejor y poder regularla de maneras

que nacional e internacionalmente eleven la protección pública; reconoce además que se traspasó un umbral crítico:

[...] machines can now converse with us and pretend to be human beings. This power can be misused for political purposes at the expense of democracy. The development of increasingly powerful tools risks increasing the concentration of power. Whether in the hands of a few individuals, a few companies, or a few countries, this is a danger to democracy (which means power to the people, and therefore the opposite of concentration of power), to the –already fragile– global security balance, and even to the functioning of markets (which need competition, not monopolies) [...]. (Bengio, 5 de abril de 2023)

Su argumentación se expande por el costado de la aplicación de las leyes de la robótica de Asimov, pues si bien

Modern reinforcement learning (RL) methods make it possible to teach an AI system through feedback to avoid behaving in nefarious ways, but it is difficult to forecast how such complex learned systems would behave in new situations, as we have seen with large language models (LLMs). (Bengio, 7 de mayo de 2023)

Bostrom (2014) se adelantaba en esta discusión al señalar que existía un riesgo implícito en la IA y retornaba sobre el ya citado problema del control. El argumento pasa por el concepto de agencia, en la que el principal —el ser humano— ha encargado a un agente —la IA— un determinado grupo de tareas, que, parecería, comienzan a tornarse inasibles para el principal, por lo que el agente se expande en ellas, complejizándolas. El control se vuelve más difícil si es que no está claro qué es lo que se quiere o cómo se lo quiere obtener. La noción de autonomía que atraviesa a la IA es lo que, finalmente, constituye el elemento de separación entre el Principal y Agente.

Así, el problema de la entropía parecería expandirse en el contexto del desarrollo de esta nueva tecnología, y resta la duda sobre la capacidad de control que mantendrían los Estados que alojan la tecnología, que es en los que se ha enfocado la discusión, y en aquellos que son únicamente receptores, sobre los que no se han hecho planteamientos sustantivos.

2. La disrupción: desde la región a Ecuador

El argumento construido hasta aquí señala que existen problemas globales que se agravan/transforman con el surgimiento de la IA. Para los países que no están en la parte alta de la ola tecnológica, a lo señalado, se suman otros problemas:

- En un entorno económico global de grandes disparidades, las capacidades para interactuar, regular, o desarrollar cualquier tipo de iniciativa frente a

actores estatales o privados con más amplias capacidades económicas, son mínimas (Piketty, 2014; Wolin, 2012), lo que implicaría una pobre capacidad de agenda autónoma,

- Las discusiones contemporáneas sobre IA ignoran sus efectos en países de desarrollo tecnológico periférico donde, a pesar de existir indicadores de acceso con tendencia al crecimiento⁵, este se concentra en el uso de redes y aplicaciones, no en cuanto a la formación de programadores, creación de nodos y laboratorios de investigación, y, mucho menos, de análisis sobre sus aplicaciones, y,
- Existen problemas para estos países en cuanto a su capacidad efectiva para ejercer las atribuciones clásicas de la estatalidad (control de territorio, implementación de la ley, normar relaciones sociales, políticas y económicas) (Hobbes, 2004; Kaplan, 2003; Polansky, 2016), mismos que demandan una atención urgente porque suponen un problema para la supervivencia de esos Estados y que los aleja, por tanto, de discusiones como la que se ha desarrollado hasta aquí.

Ahora, el fenómeno marcado tiene orígenes locales y consecuencias globales, es decir, se puede ubicar con precisión los países donde se genera esta tecnología, y es innegable su penetración en la cotidianidad de la gente en casi todo el mundo. Kissinger, Schmidt y Huttenlocher (2021) destacan que cada momento de progreso de la historia ha supuesto un desafío para la seguridad. Actualmente,

The AI era risks complicating the riddles of modern strategy further beyond human intention — or perhaps complete human comprehension. Even if nations refrain from the widespread deployment of so-called lethal autonomous weapons — automatic or semiautomatic AI weapons that are trained and authorized to select their own targets and attack without further human authorization — AI holds the prospect of augmenting conventional, nuclear, and cyber capabilities in ways that make security relationships among rivals more challenging to predict and maintain and conflicts more difficult to limit. (Kissinger et al., 2021, p. 113; el resaltado es propio)

En la línea de lo señalado, el escenario se vislumbra más hostil y con mayores incertidumbres, que podrían no ser contenidas ni desestimadas, pero que, sobre todo, pueden generar afectaciones sustanciales en momentos inesperados y sectores no considerados como vulnerables. Así, las dificultades clásicas para los Estados se complican con un escenario en el que parecería existir menos con-

⁵ Para Ecuador, Kemp (13 de febrero de 2023) señala una penetración de internet del 81,3% (14 millones de usuarios, en una población de 18 millones), 73,5% de uso de redes sociales, y, 92,3% de conexiones celulares. Por otra parte, hasta 2021, el Banco Mundial (2023a) reportaba un 76% de penetración de internet, pero aquella conectividad no es óptima por la calidad de las conexiones y la existencia de múltiples puntos ciegos en la ruralidad (Ziegler y Arias Segura, 2022).

trol posible del entorno y de las vías de respuesta ante sus sucesos. Surgen, entonces, dos posibles vías para países que no están en la vanguardia tecnológica: 1) quedarse “de espaldas” al desarrollo tecnológico, mientras intentan recuperar los atributos clásicos de estatalidad, o, 2) sufrir “en silencio” los efectos de una competencia global por el control de los factores tecnológicos y la posibilidad efectiva de (des) regulación. Dado que en términos prácticos no es posible escoger, estos Estados tienen que permanecer “de espaldas”, al tiempo de sufrir las consecuencias de estas transformaciones, sin poder hacer mucho sobre ellas.

Sería injusto señalar que no existe reflexión sobre la IA y su impacto sobre los gobiernos de la región, aunque también es cierto que los avances están limitados por las propias dinámicas políticas y de seguridad regionales. De hecho,

La mayoría de los países de la región que no tienen una estrategia de IA cuentan con una estrategia nacional de gobierno digital más amplia o una agenda o programa digital relacionado, que pueden servir como base (en temas de interoperabilidad, infraestructura, herramientas y procesos de análisis, integración de servicios, etc.), aunque generalmente la IA no es su enfoque principal. (CAF, 2021, p. 413)

Parecería que el centro de atención se ha trasladado al ámbito de la protección de datos, sobre lo cual algunos países de la región han tenido avances importantes y de larga data.

Tabla N° 1
Legislación sobre protección de datos personales

País	Promulgación de legislación sobre protección de datos personales
Chile	1999
Argentina	2000
Uruguay	2008
México	2010
Colombia / Costa Rica	2011
Perú	2012
República Dominicana	2013
Brasil	2018
Panamá	2019
Ecuador	2021

Fuente: Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, 2021;
Veronesse y Nunes Lopes Espiñeira Lemos, 2021. Elaboración propia.

Las estrategias y planes nacionales se alinean con los estándares internacionales (y por lo tanto con sus demandas), lo que se resalta es que,

Las estrategias de los países latinoamericanos tienen como objetivo crear un conjunto de principios y fundamentos para las aplicaciones de la IA con las soluciones relacionadas con la protección y los mecanismos de protección previos mediante la presentación de un conjunto de elementos éticos para la protección de datos con los que las tecnologías deben cumplir desde su diseño. Aun la inserción del derecho a objetar las decisiones automatizadas exclusivas está siendo defendido por la «Red Iberoamericana de Protección de Datos Personales». (Veronesse y Nunes Lopes Espiñeira Lemos, 2021, p. 21)

Desde varios ámbitos se ha planteado la necesidad de acoger y aprovechar la IA para el desarrollo de la región, pero subsisten preocupaciones sobre la forma en que los Estados de la región pueden aprovecharla y potenciar su uso (CAF, 2021).

En el caso de Ecuador, una elevada penetración del internet —como la revelada— en conjunción con pobres capacidades humanas y tecnológicas para comprender y hacer seguimiento de los sucesos que acontecen en el entorno digital, vuelven más vulnerable la situación del país, sobre todo desde la consideración de los factores de respuesta estatal. Además, si es que se suman las condiciones actuales de una intensa presión de la operación del crimen organizado internacional, corrupción, y las debilidades estructurales del sector defensa, añaden una capa de complejidad a la problemática del impacto de la IA en el país.

El diagnóstico desarrollado por el Ministerio de Telecomunicaciones y de Sociedad de la Información del Ecuador (2021) ha analizado algunas particularidades de la IA en el país, pero se ha determinado un predominio de sus aplicaciones en el sector privado, mientras que en el público se requiere determinar con mayor contundencia los mecanismos de gobernanza.

Existen importantes vacíos para que el país afronte las nuevas condiciones de seguridad que derivan de las condiciones actuales que se imponen para el mundo como consecuencia de la divulgación e implementación de la IA. El país tiene, no obstante, varios vacíos para afrontar que pasan, en primer lugar, por la recuperación de sus capacidades de control territorial y, en segundo lugar, por la ampliación de la brecha tecnológica y digital, lo que pone aún más presión sobre las posibilidades de control sobre el sector.

3. Conclusiones

Es importante considerar que el impacto de la IA sobre la sociedad contemporánea está inserto en la propia dinámica de la evolución, y, una vez constituida, parecería que no hay mucha certeza de cómo esta se va a desarrollar. En una aproximación contundente, se plantea que

The image of evolution as a process that reliably produces benign effects is difficult to reconcile with the enormous suffering that we see in both the human and the natural world. Those who cherish evolution's achievements may do so more from an aesthetic than an ethical perspective. Yet the pertinent question is not what kind of future it would be fascinating to read about in a science fiction novel or to see depicted in a nature documentary, but what kind of future it would be good to live in: two very different matters. (Bostrom, 2014, p. 293)

Se requiere analizar los mecanismos para la construcción de nuevas condiciones de atención a la IA en países de débiles capacidades de respuesta como Ecuador, donde el desarrollo ha sido atomizado y carente de una reflexión estratégica sobre qué tipo de construcción se requiere, así como sobre la naturaleza de los desafíos que derivados de la IA deberían ser atendidos por el país.

Referencias bibliográficas

- Amenta, E. y Ramsey, K. (2010). Institutional theory. En K. Leicht y C. Jenkins (Eds.), *The Handbook of Politics: State and Civil Society in Global Perspective* (pp. 15-38). Springer.
- Aron, R. (2015). *Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución*. (J.C. Casanova, Ed.). Página Indómita.
- Avila Francés, M. (2009). Socialización, Educación y Reproducción Cultural: Bordieu y Bernstein. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 19(1), 159-174.
- Ayoob, M. (1995). *The third world security predicament. State making, regional conflict and the international system*. Lynne Rienner Publishers. https://www.rienner.com/title/The_Third_World_Security_Predicament_State_Making_Regional_Conflict_and_the_International_System
- Banco Mundial. (2023a). *Personas que usan Internet (% de la población)—Ecuador*. Banco Mundial - Datos. <https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.ZS?locations=EC>
- Banco Mundial. (2023b). *Población, total—Latin America & Caribbean*. Banco Mundial - Datos. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=ZJ>
- Bard, A. (2023a, 21 de mayo). How do I learn? *Bard AI*. <https://ai.stackexchange.com/a/25922/2444>
- Bard, A. (2023b, 21 de mayo). How does ai work. *Bard AI*. <https://ai.stackexchange.com/a/25921/2444>
- Bard, A. (2023c, 21 de mayo). How to define AI. *Bard AI*. <https://ai.stackexchange.com/a/25921/2444>
- Bard, A. (2023, 22 de mayo). Are there dangers to IA? *Bard AI*. <https://bard.google.com/u/1/?hl=en>
- Bauman, Z. y Bordononi, C. (2016). *Estado de crisis*. Paidós.
- Bengio, Y. (2023, abril 5). Slowing down development of AI systems passing the Turing test. *Yoshua Bengio*. <https://yoshuabengio.org/2023/04/05/slowing-down-development-of-ai-systems-passing-the-turing-test/>
- Bengio, Y. (2023, 7 de mayo). AI Scientists: Safe and Useful AI? *Yoshua Bengio*. <https://yoshuabengio.org/2023/05/07/ai-scientists-safe-and-useful-ai/>
- Berlin, I. (2008). Liberty. En *Liberty* (pp. 283-286). Oxford University Press.
- Börzel, T. A. y Risse, T. (2015). Dysfunctional state institutions, trust, and governance in areas of limited statehood. *Regulation & Governance*, n/a-n/a. <https://doi.org/10.1111/rego.12100>
- Bostrom, N. (2014). *Superintelligence. Paths, Dangers, Strategies*. Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989—1992)*. Anagrama.

- Bourdieu, P. y Passeron, J. L. (1964). *Les heritiers. Les etudiants et la culture*. Les éditions de Minuit.
- Braithwaite, J. (2008). The regulatory State? En R. A. W. Rhodes, S. Binder y B. Rockman. (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 407-430). Oxford University Press.
- Bubner, R. (2010). *Acción, historia y orden institucional. Ensayos de filosofía práctica y una reflexión sobre estética*. Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma Metropolitana.
- CAF. (2021). *Experiencia. Datos e Inteligencia Artificial en el sector público*. https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1793/Experiencia_Datos%20e%20Inteligencia%20Artificial%20en%20el%20sector%20p%20c3%20bablico.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Dabrock, P. (2022). From Data Protection to Data Sovereignty. A Multidimensional Governance Approach for Shaping Informational Freedom in the 'Onlife'-Era. *Zeitschrift für Explorative Theology*, (3), 71-85. <https://doi.org/10.17885/HEIUP.CZETH.2022.3.24527>
- El País. (2023, 13 de mayo). *Control de la inteligencia artificial*. <https://elpais.com/opinion/2023-05-14/control-de-la-inteligencia-artificial.html#?rel=mas>
- Giddens, A. (1999, 27 de enero). *Politics after socialism*. Politics after socialism. <https://digital.library.lse.ac.uk/objects/lse:cej292tek>
- Hobbes, T. (2004). *Leviatán*. Ediciones Libertador.
- Horowitz, M. C., Allen, G., Saravalle, E., Cho, A., Frederik, K. y Scharre, P. (2018). *Artificial Intelligence and International Security*. Center for a New American Security. https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/hero/documents/CNAS-AI-and-International-Security-July-2018_Final.pdf?mtime=20180709122303&focal=none
- Kang, C. (2023, 16 de mayo). OpenAI's Sam Altman Urges A.I. Regulation in Senate Hearing. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/05/16/technology/openai-altman-artificial-intelligence-regulation.html?searchResultPosition=2>
- Kaplan, R. D. (2003). *Warrior Politics: Why Leadership Demands a Pagan Ethos* (Reprint edition). Vintage.
- Kaplan, R. D. (2013). *The revenge of geography. What the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*. Random House.
- Kemp, S. (2023, enero 26). *Digital 2023: Global Overview Report*. Data Reportal. <https://datareportal.com/reports/digital-2023-global-overview-report>
- Kemp, S. (2023, 13 de febrero). *Digital 2023: Ecuador*. Data Reportal. <https://datareportal.com/reports/digital-2023-ecuador>
- Kissinger, H., Schmidt, E. y Huttenlocher, D. (2021). *The Age of AI And Our Human Future*. John Murray Publishers.
- Lehtiniemi, T. y Haapoja, J. (2020). Data agency at stake: MyData activism and alternative frames of equal participation. *New media & society*, 22(1), 87-

104. <https://doi.org/10.7171/1774/61144614448418918986611955>
- Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. (2021). https://www.finanzaspopulares.gob.ec/wp-content/uploads/2021/07/ley_organica_de_proteccion_de_datos_personales.pdf
- Metz, C. (2023, 31 de marzo). What's the Future for A.I.? *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/03/31/technology/ai-chatbots-benefits-dangers.html?searchResultPosition=2>
- Metz, C. (2023, mayo 1). What Exactly Are the Dangers Posed by A.I.? *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/05/01/technology/ai-problems-danger-chatgpt.html>
- Ministerio de Telecomunicaciones y de Sociedad de la Información del Ecuador. (2021). *Diagnóstico sobre la inteligencia artificial en el Ecuador*. <https://observatorioecuadordigital.mintel.gob.ec/wp-content/uploads/2022/11/Proyecto-diagnostico-inteligencia-artificial-IA-en-Ecuador-Documento-final-JC-JO-MS-002.pdf>
- National Artificial Intelligence Initiative. (2023). *Legislation and Executive Orders*. National Artificial Intelligence Initiative. <https://www.ai.gov/legislation-and-executive-orders/>
- The New York Times. (2000, 30 de agosto). *Aping Biology, Computer Guides Automated Evolution of a Robot*. <https://www.nytimes.com/2000/08/30/technology/aping-biology-computer-guides-automated-evolution-of-a-robot.html?searchResultPosition=5>
- OpenAI. (2023a, 21 de mayo). ¿Cómo aprendes tu? *ChatGPT [Modelo de lenguaje desarrollado por OpenAI]*. <https://openai.com/>
- OpenAI. (2023b, 21 de mayo). Puedes escribir un párrafo sobre los rápidos cambios de la inteligencia artificial. *ChatGPT [Modelo de lenguaje desarrollado por OpenAI]*. <https://openai.com/>
- OpenAI. (2023c, 21 de mayo). ¿Qué es la inteligencia artificial? *ChatGPT [Modelo de lenguaje desarrollado por OpenAI]*. <https://openai.com/>
- OpenAI. (2023, 22 de mayo). Cuál es el peligro de la inteligencia artificial? *Respuesta de un modelo de lenguaje ChatGPT. (Versión 3.5)*. <https://openai.com/>
- Pasick, A. (2023, 27 de marzo). Artificial Intelligence Glossary: Neural Networks and Other Terms Explained. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/article/ai-artificial-intelligence-glossary.html?searchResultPosition=1>
- Peirano, M. (2023, 18 de mayo). El peligro no es la inteligencia artificial, es OpenAI. *El País*. <https://elpais.com/opinion/2023-05-19/el-peligro-no-es-la-inteligencia-artificial-es-openai.html>
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis* (First Edition edition). Princeton University Press.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.

- Polansky, D. (2016). Drawing Out the Leviathan: Kenneth Waltz, Hobbes, and the Neorealist Theory of the State. *International Studies Review*, (18), 268-289. <https://doi.org/10.1093/isr/viv002>
- Pollack, A. (1988, 4 de marzo). Setbacks for artificial intelligence. *The New York Times*. <https://timesmachine.nytimes.com/timesmachine/1988/03/04/524988.html?pageNumber=101>
- Rawls, J. (2011). *Liberalismo político*. Fondo de Cultura Económica.
- Reiff, N. (2023, 13 de marzo). *Has ChatGPT Put Bing Back Into Search Engine Discussion?* Investopedia. <https://www.investopedia.com/bing-chatbot-7254400#:~:text=Microsoft%20said%20its%20Bing%20search,since%20integrating%20ChatGPT%20in%20February.>
- Roose, K. (2023, 30 de marzo). How Should I Use A.I. Chatbots Like ChatGPT? *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/03/30/technology/ai-chatbot-chatgpt-uses-work-life.html?searchResultPosition=3>
- Rose, C. (1996, 27 de mayo). *ÚLTIMA ENTREVISTA A CARL SAGAN. sub español*. <https://www.youtube.com/watch?v=yPTihzrzlXo>
- Sabine, G. H. (2013). *Historia de la teoría política*. Fondo de Cultura Económica.
- Seisdedos, I. (2023, 16 de mayo). Sam Altman (ChatGPT), en el Capitolio: “Si la inteligencia artificial sale mal, puede salir muy mal”. *El País*. <https://elpais.com/tecnologia/2023-05-16/sam-altman-chatgpt-en-el-capitolio-si-la-inteligencia-artificial-sale-mal-puede-salir-muy-mal.html>
- Sgaramella, A. (2019). *Big Data, Competition and Privacy* [tesis de maestría, Politecnico di Torino]. <https://webthesis.biblio.polito.it/12682/1/tesi.pdf>
- Shepardson, D. y Cowan, R. (2023, 21 de junio). US needs «comprehensive legislation» to address AI risks -Schumer. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/us/us-needs-comprehensive-legislation-address-ai-schumer-2023-06-21/>
- Stasavage, D. (2020). *The decline and rise of democracy. A global history from antiquity to today*. Princeton University Press.
- Statista. (2023). Número de usuarios de internet por país en América Latina en enero de 2023. *Statista*. <https://es.statista.com/estadisticas/1073677/usuarios-internet-pais-america-latina/>
- Tegmark, M. (2020). *Vida 3.0. Os seres humanos na era da inteligência artificial*. Benvirá.
- The White House & The Office of Science and Technology Policy. (2023). *Blueprint for an AI Bill of Rights. Making Automated Systems Work for The American People*. The White House. <https://www.whitehouse.gov/ostp/ai-bill-of-rights/>
- UNCTAD Technology and Innovation Report 2021. (2021). *Technology and Innovation Report. 2021*. United Nations. https://unctad.org/system/files/official-document/tir2020_highlight-graphics_en.pdf
- Veronesse, A. y Nunes Lopes Espiñeira Lemos, A. (2021). Trayectoria normativa de la inteligencia artificial en los países de Latinoamérica con un marco

jurídico para la protección de datos: Límites y posibilidades de las políticas integradoras. *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital*, 2. <https://doi.org/10.53857/MZBU2371>

Wolin, S. (2012). *Política y perspectiva. Continuidad e innovación en el pensamiento político occidental* (1st edition). Fondo de Cultura Económica.

Ziegler, S. y Arias Segura, J. (2022). *Conectividad rural en América Latina y el Caribe. Estado de situación, retos y acciones para la digitalización y el desarrollo sostenible*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). <https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/21350/BVE22118792e.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Posibles cambios en el Derecho Internacional Humanitario frente a los retos actuales en contextos de conflictos armados. Consideraciones en términos de seguridad

Michelle Reyes Milk*
Carmela García Ganoza** ***

1. Introducción

La seguridad es un concepto aún en debate que, a lo largo del tiempo, ha tenido diferentes objetos de referencia: primero, el Estado, específicamente la soberanía, el poder y la integridad territorial; luego, las colectividades; y con los nuevos enfoques, se ha hecho énfasis en la seguridad de los individuos (Orozco, 2005, p. 168). En esta línea, la noción de “seguridad humana” —sobre la cual se ha conceptualizado esta investigación— aparece como parte de los intentos de ampliar el objeto de referencia de la seguridad entendida como integridad territorial: la seguridad humana se enfoca en el “objetivo de garantizar condiciones de vida que hagan posible un mínimo de bienestar social” (Kahhat, 2007, p. 35). La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció esta acepción de la seguridad al entender que la seguridad humana “exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades” (Resolución 66/290 de la Asamblea General).

* Profesora Ordinaria de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Consultora en Justicia Internacional. Fue Coordinadora Regional para las Américas en la Coalición por la Corte Penal Internacional por más de una década y, posteriormente, ha sido Consultora Jurídica en Justicia Internacional para las organizaciones Due Process of Law Foundation, No Peace Without Justice, y Women’s Initiatives for Gender Justice. Las opiniones vertidas en este artículo son a título personal y no reflejan la posición de ninguna de estas organizaciones.

ID ORCID: 0000-0003-2909-5026

** Adjunta de Docencia en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembro del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la misma universidad.

ID ORCID: 0000-0002-2209-2984

*** Las autoras desean agradecer a Arlita Quincho y Avecita Zapata por su invaluable apoyo en la recolección de información para esta investigación.

Los cambios en las dinámicas de los conflictos armados contemporáneos suponen un problema de seguridad, tanto en el ámbito de defensa del Estado como en la dimensión de la seguridad humana. Los conflictos armados tienen un innegable impacto sobre las personas e infraestructuras civiles, razón por la cual el Derecho Internacional Humanitario (DIH) — rama del Derecho Internacional que regula estas situaciones— se preocupa por minimizar los efectos de las hostilidades y limitar los medios y métodos de combate (Salmón, 2014, p. 27).

Es por esta razón, que es menester reflexionar sobre los posibles cambios que vienen presentándose en el DIH para responder a las nuevas dinámicas y retos en conflictos armados. En particular, nos centraremos en tres desafíos para el DIH: la creciente utilización de mercenarios y empresas militares y de seguridad privadas; el surgimiento de nuevas tecnologías de combate como las armas autónomas; y la necesidad de proteger al medio ambiente frente a los efectos de las hostilidades. Estos desafíos fueron ya identificados en 2019 por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en su informe titulado “El Derecho Internacional Humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos”, y han sido reiterados en el documento sobre *Twelve issues for 2022: What States can do to improve respect for International Humanitarian Law* de 2022.

El punto de partida de nuestro análisis se motiva, entonces, en la identificación por parte del CICR de aquellos principales desafíos incluidos en su informe de 2019. Si bien dicho informe incluye un número mayor de preocupaciones, nuestro trabajo se centra en los tres temas concretos señalados (actores no estatales; armas autónomas, y protección del medioambiente), los cuales nos han llevado a una reflexión detenida sobre la relación entre la seguridad y el DIH. Como enfatizamos en el presente artículo, estamos ante tres temas que no sólo presentan desafíos en torno al marco normativo existente y la aplicación del DIH, sino, sobre todo, nos permite presenciar que estamos ante verdaderos retos existenciales para la humanidad en su conjunto.

No todos los conflictos armados presentan estos tres desafíos de manera conjunta, pero en todos los conflictos armados contemporáneos, podemos apreciar algún elemento de estos tres problemas. En particular, el conflicto armado en Ucrania pone en evidencia la necesidad de contar con una regulación actualizada que sepa responder a la realidad de los conflictos armados contemporáneos, así como a los efectos prácticos y humanitarios de la insuficiencia normativa.

Es necesario precisar que estos desafíos no son ajenos a la región latinoamericana. Ello se constata no solo en los aportes de la región hacia los debates que buscan llevar a una codificación de un marco normativo más adecuado, sino también en los intereses esenciales que se encuentran detrás de la importancia de una mejor regulación: desde la constatación del número importante de

nacionales de países latinoamericanos que son contratados como personal de empresas militares; la preocupación global por el desarrollo de armas autónomas; hasta la necesidad de contar con una mejor protección a amplias zonas de biodiversidad existentes en la región.

En la primera sección, abordaremos los retos de la privatización de la guerra y el uso de mercenarios y empresas militares y de seguridad privada. Como desarrollamos en esta sección, la regulación actual de la figura jurídica de “mercenarios” resulta insuficiente, y se requiere un marco normativo que pueda reflejar las dinámicas actuales en torno a actores no estatales y empresas militares y de seguridad privada.

En la segunda sección, nos concentramos en el tema complejo de armas autónomas, cuyo creciente desarrollo ha puesto en evidencia los dilemas derivados de la ausencia de control humano sobre armas que tienen capacidad letal. En esta medida, abordaremos la discusión sobre dificultad de utilizar este tipo de armas de conformidad con los principios del DIH, así como las iniciativas que buscan adoptar una regulación internacional de los sistemas de armas autónomos.

Por último, la tercera sección desarrolla la protección al medio ambiente en conflictos armados, donde destacamos los desafíos en la aplicación práctica del marco normativo existente. Para ello, constatamos ejemplos de conflictos armados contemporáneos —incluyendo el conflicto ruso-ucraniano— donde los daños a distintos elementos de los ecosistemas presentan desafíos en materia de salud, protección al medioambiente, y seguridad.

2. Retos frente a la actuación de actores no estatales: la privatización de la guerra y el uso de mercenarios y empresas militares y de seguridad privada

A lo largo del siglo XX, las funciones de seguridad a nivel interno y externo de los Estados eran consideradas como actividades del sector público; sin embargo, con el fin de la Guerra Fría y el nuevo milenio se perfiló un nuevo fenómeno de privatización de estas funciones a través de la creciente demanda de servicios de empresas militares y de seguridad privada (EMSP) (Gómez del Prado, 2006, pp. 93-94). En este contexto, como indica Gómez del Prado, “la utilización tradicional de mercenarios ha sufrido una metamorfosis: hoy se entremezclan las viejas y las nuevas formas de contratar mercenarios” (2006, p. 94). Esta tendencia no se ha detenido en los últimos años, al contrario, se ha observado un incremento en el número de EMSP, y una diversificación en las zonas geográficas en que operan, así como en los servicios que prestan en contextos de conflictos armados (Rousseau, 2022, p. 2). Precisamente, se ha observado en los últimos años que los conflictos armados son “cada vez más complejos y se caracterizan por la participación de una multitud de agentes, incluidos los mercenarios y los

agentes conexos”. (Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación [Grupo de Trabajo], 2020, párr. 23). Hoy, entonces, el mercenarismo —y sus nuevas formas— sigue constituyéndose en una amenaza para la paz y la seguridad internacionales (Grupo de Trabajo, 2020, párr. 2).

2.1. El uso de mercenarios y EMSP en el panorama actual

El uso de mercenarios y EMSP resulta un reto en contextos de conflictos armados, no solo por la complejidad de determinar su estatus (como civil o como miembros de una de las partes en conflicto) y el ámbito jurídico aplicable a sus actuaciones, sino también por su rol o participación en la comisión de violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Dichas violaciones incluyen los ataques contra personas, bienes e infraestructuras civiles, y la colocación de minas terrestres y explosivos en zonas civiles sin señalización, entre otras (Grupo de Trabajo, 2022, párr. 34).

En las últimas décadas, se ha documentado ampliamente la participación de EMSP en abusos cometidos en Bosnia y Herzegovina, Croacia, Colombia, Irak, Afganistán, Papúa Nueva Guinea, Guinea Ecuatorial y el África occidental (Gómez del Prado, 2006, pp. 95-108). A pesar de la distancia geográfica de la mayoría de estos conflictos armados con la región latinoamericana, esta problemática no ha estado desligada de nuestra región. Precisamente, en el marco de las operaciones de empresas militares como Blackwater y Triple Canopy en Irak y Afganistán, se empezó a (sub)contratar personal proveniente de Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, entre otros (Gómez del Prado, 2006, p. 103). Asimismo, en 2007, el Grupo de Trabajo expresó su preocupación por “la contratación y entrenamiento de cientos de ciudadanos peruanos por empresas de seguridad privada para desempeñar funciones de seguridad en Irak y en Afganistán” y señaló que dicho fenómeno “lleva ya produciéndose desde 2005, convirtiéndose en un fenómeno masivo que los medios de comunicación han estado alertando públicamente desde los primeros momentos” (2 de febrero de 2007). Estos contextos de contratación de personal proveniente América Latina han estado acompañados de denuncias sobre irregularidades contractuales, inadecuadas condiciones de trabajo y tratos discriminatorios, así como sobre el hecho de haber desempeñado acciones bélicas a pesar de haber sido contratados para servicios de seguridad (Gómez del Prado, 2006, p. 104; Grupo de Trabajo, 2 de febrero de 2007). Además de las preocupaciones sobre el respeto a los derechos de este personal, se han presentado problemas en torno a las posibles consecuencias de las acciones del personal latinoamericano en dichos conflictos armados y su posible implicación en crímenes internacionales (Gómez del Prado, 2006, p. 105).

Pero ha sido en el marco del conflicto armado entre Ucrania y Rusia que se ha vuelto a poner sobre la mesa la preocupación sobre el uso de mercenarios y EMSP en estos contextos, a partir de las acciones del denominado Grupo Wagner. El Grupo Wagner es una empresa militar —catalogada en medios como un grupo de mercenarios, calificación jurídica que, como veremos más adelante, presenta ciertas complejidades— que apoya las acciones militares rusas en Ucrania y comanda aproximadamente 50,000 soldados en el territorio ucraniano (BBC News, 23 de enero de 2023). Expertos de Naciones Unidas han alertado sobre el reclutamiento de prisioneros rusos en las filas del Grupo Wagner y su despliegue a las regiones de Donetsk y Luhansk para participar directamente en las hostilidades (Naciones Unidas, 10 de marzo de 2023). Asimismo, se ha señalado que el personal del Grupo Wagner estaría presuntamente implicado en violaciones de derechos humanos y DIH en Ucrania, incluyendo desapariciones forzadas de soldados y oficiales ucranianos capturados en el marco de las hostilidades (Naciones Unidas, 10 de marzo de 2023). Sin embargo, la presencia del Grupo Wagner en Ucrania no se remonta a la invasión rusa en febrero de 2022. Las primeras operaciones de esta EMSP se dieron en el marco de la anexión de Crimea a Rusia en 2014 (BBC News, 23 de enero de 2023). También se ha reportado que el Grupo Wagner habría estado involucrado en ataques de “falsa bandera” en Ucrania en las semanas previas a la invasión de Rusia de 2022 (BBC News, 23 de enero de 2023).

Más allá del conflicto armado Ucrania-Rusia, el Grupo Wagner ha estado involucrado, en los últimos años, en numerosos conflictos armados en Estados africanos. Así, su personal habría estado involucrado en la instrucción de las fuerzas gubernamentales en República Centroafricana, en el apoyo a las tropas de Khalifa Hifter en Libia, en el apoyo a las fuerzas de la junta militar en Mali, así como activades en Siria y Sudán (Deutsche Welle, 17 de abril de 2023; Deutsche Welle, 15 de marzo de 2021; BBC News, 11 de agosto de 2021). Pero el Grupo Wagner no es la única EMSP que opera en África, por lo que existe una importante preocupación sobre el rol de las EMSP en dicha región y su papel en la comisión de crímenes (Deutsche Welle, 15 de abril de 2022). Cabe señalar que, más allá de estos contextos, el rol del Grupo Wagner y otras EMSP que tienen lazos con Rusia en Venezuela también ha generado preocupación en la región latinoamericana, incluso por su posible implicación en la explotación de recursos naturales en la Cuenca del Orinoco (Diálogo Américas, 18 de noviembre de 2020; Infobae, 26 de septiembre de 2022).

Todo ello ha llevado al Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre mercenarios a expresar su alarma por “la proliferación de mercenarios y agentes relacionados con ellos, en particular agentes indirectos, en los conflictos armados contemporáneos” (2022, párr. 24). Asimismo, en el año 2020, el Grupo de Trabajo publicó un informe sobre la evolución de las formas, tendencias y manifesta-

ciones de los mercenarios y las actividades relacionadas con ellos, en el que observó lo siguiente:

En los últimos años se ha desarrollado un amplio espectro de actividades que, en mayor o menor medida, comparten características clave del mercenarismo. Estas actividades han crecido paralelamente a los cambios que caracterizan a los conflictos armados contemporáneos, en particular el aumento de los conflictos armados no internacionales, la proliferación de agentes armados no estatales, la participación de terceros y la guerra asimétrica y cada vez más basada en las nuevas tecnologías. (párr. 74)

Esta ampliación de actividades ha exigido que el Grupo de Trabajo adopte un enfoque más amplio que la definición de mercenario bajo el marco jurídico internacional actual para analizar las actividades relacionadas al mercenarismo (Grupo de Trabajo, 2020, párr. 74). A mayor detalle, MacLeod, miembro del Grupo de Trabajo, ha señalado que algunas de las tendencias clave identificadas en el referido informe incluyen el aumento en la demanda y reclutamiento de mercenarios y agentes relacionados tal como las EMSP, así como la proliferación de actores armados no estatales que no necesariamente cumplen con los requisitos de la definición de mercenarios pero que se superponen con las EMSP y mercenarios en ciertas circunstancias (2022, p. 3).

Ciertamente este panorama tiene un impacto en situaciones de conflictos armados. La intervención de mercenarios y agentes relacionados “prolonga los conflictos, amplifica los niveles de violencia, aumenta sustancialmente el riesgo de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, socava los esfuerzos de paz y desestabiliza las regiones” (Grupo de Trabajo, 2022, párr. 24). De ahí la importancia de contar con un marco jurídico adecuado para regular la actuación de estos actores.

2.2. La regulación sobre mercenarios y EMSP en el Derecho Internacional Humanitario

La definición de mercenarios a nivel internacional fue adoptada en la segunda mitad del siglo XX y, en esta línea, es un reflejo del contexto de descolonización y prevalencia de conflictos armados internacionales. Sin embargo, como veremos a continuación, esta regulación tiene un carácter sumamente restrictivo frente a la evolución de las actividades de mercenarismo en la práctica.

Son tres los tratados internacionales pertinentes sobre la cuestión de mercenarios: el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (PA I), adoptado el 8 de junio de 1977; la Convención de la Unión Africana para la eliminación de mercenarios en África, adoptada el 3 de julio de 1977; y la Con-

vención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios (Convención Internacional sobre Mercenarios), adoptada el 4 de diciembre de 1989. En particular, el PA I —instrumento aplicable únicamente a conflictos armados de carácter internacional, de conformidad con su artículo 1— establece la siguiente definición:

Artículo 47 - Mercenarios

1. Los mercenarios no tendrán derecho al estatuto de combatiente o de prisionero de guerra.
2. Se entiende por mercenario toda persona:
 - a) que haya sido especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, a fin de combatir en un conflicto armado;
 - b) que, de hecho, tome parte directa en las hostilidades;
 - c) que tome parte en las hostilidades animada esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal y a la que se haga efectivamente la promesa, por una Parte en conflicto o en nombre de ella, de una retribución material considerablemente superior a la prometida o abonada a los combatientes de grado y funciones similares a las fuerzas armadas de esa Parte;
 - d) que no sea nacional de una Parte en conflicto ni residente en un territorio controlado por una Parte en conflicto;
 - e) que no sea miembro de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto; y
 - f) que no haya sido enviada en misión oficial como miembro de sus fuerzas armadas por un Estado que no es Parte en conflicto.

Se observa, en primer lugar, que esta definición establece seis requisitos para la aplicación de la categoría de mercenario. Ello significa que la ausencia de alguno de ellos en los hechos impediría calificar a una persona como mercenario bajo el DIH. En segundo lugar, el PA I no prohíbe la utilización de mercenarios, sino que precisa que estas personas no podrán acceder al estatuto de combatiente o de prisionero de guerra, en caso sean capturadas. En tercer lugar, debemos resaltar que el ámbito de aplicación de esta disposición se limita a conflictos armados internacionales. Ni el artículo 3 común ni el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, que regulan los conflictos armados no internacionales, se pronuncian sobre el estatus de mercenarios; silencio que podría deberse en parte a que el estatuto de prisioneros de guerra no existe en este tipo de conflictos. En esta línea, coincidimos con Gómez del Prado en que el artículo 47 tenía relevancia para los conflictos armados del siglo XX, pero no para los nuevos conflictos armados no internacionales del siglo XXI (2017, p. 62).

Por otro lado, la Convención Internacional sobre Mercenarios, adoptada en el seno de Naciones Unidas unos doce años después que el PA I, establece una definición similar a la antes comentada y amplía las situaciones en que se puede presentar el mercenarismo. Precisamente, el artículo 1 dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 1

A los efectos de la presente Convención:

1. Se entenderá por “mercenario” toda persona:

a) Que haya sido especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, para combatir en un conflicto armado;

b) Que tome parte en las hostilidades animada esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal y a la que se haga efectivamente la promesa, por una Parte en conflicto o en nombre de ella, de una retribución material considerablemente superior a la prometida o abonada a los combatientes de grado y funciones similares en las fuerzas armadas de esa Parte;

c) Que no sea nacional de una Parte en conflicto ni residente en un territorio controlado por una Parte en conflicto;

d) Que no sea miembro de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto; y

e) Que no haya sido enviada en misión oficial como miembro de sus fuerzas armadas por un Estado que no sea Parte en conflicto.

2. Se entenderá también por “mercenario” toda persona en cualquier otra situación:

a) Que haya sido especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, para participar en un acto concertado de violencia con el propósito de:

i) Derrocar a un gobierno o socavar de alguna otra manera el orden constitucional de un Estado, o de,

ii) Socavar la integridad territorial de un Estado;

b) Que tome parte en ese acto animada esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal significativo y la incite a ello la promesa o el pago de una retribución material;

c) Que no sea nacional o residente del Estado contra el que se perpetre ese acto;

d) Que no haya sido enviada por un Estado en misión oficial; y

e) Que no sea miembro de las fuerzas armadas del Estado en cuyo territorio se perpetre el acto.

Conviene destacar cuatro aspectos de la Convención Internacional sobre Mercenarios de 1989. En primer lugar, al igual que el PA I, establece una definición de mercenario sobre la base de requisitos acumulativos; sin embargo, no exige la participación directa en las hostilidades entre sus requisitos (Grupo de Trabajo, 2020, párr. 12 y 13). En segundo lugar, esta Convención tiene un ámbito de aplicación más amplio que el PA I. El artículo 1.1 se refiere a los conflictos armados en general, abarcando tanto aquellos de carácter internacional como no internacional. Además, el artículo 1.2 permite aplicar la figura del mercenario a otras situaciones de violencia que amenazan la libre determinación de los pueblos (Grupo de Trabajo, 2020, párr. 13). En tercer lugar, la Convención Internacional sobre Mercenarios no se ocupa de regular el estatus ni las obligaciones de mercenarios en la conducción de hostilidades. En esta medida, el artículo 16.b es claro en señalar que la Convención se aplica sin perjuicio del “derecho de los conflictos armados y el derecho internacional humanitario, incluidas las disposiciones relativas al estatuto de combatiente o de prisionero de guerra”. Por

último, y a diferencia del PA I, la Convención Internacional sobre Mercenarios sí criminaliza a los mercenarios y actividades relacionadas a éstos. Se establece, de un lado, que el reclutamiento, utilización, financiamiento y entrenamiento de mercenarios es un delito (artículo 2); y, de otro lado, que comete un delito cualquier mercenario que “participe directamente en hostilidades o en un acto concertado de violencia, según sea el caso” (artículo 3.1). Sobre este aspecto, debemos resaltar que, en 1991, los Estados Miembros de Naciones Unidas decidieron retirar el crimen de mercenarismo del proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y Seguridad de la Humanidad, preparado por la Comisión de Derecho Internacional, y que tampoco fue incluido como crimen en el Estatuto de Roma de 1998 (Gómez del Prado, 2017, p. 65) – aunque el Grupo de Trabajo considera que la utilización de mercenarios por un Estado podría constituir el crimen de agresión bajo los términos del artículo 8 bis, incluido a través de la Enmienda de Kampala sobre el crimen de agresión de 2010 (2020, párr. 9).

Lamentablemente, la Convención Internacional sobre Mercenarios solo cuenta con 37 Estados Parte, en contraste con los 174 Estados Parte del PA I. Entre los Estados que han ratificado la Convención se encuentran los siguientes Estados latinoamericanos: Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú y Venezuela (Colección de Tratados de Naciones Unidas, s.f.).

Hasta este punto, se ha visto que el fenómeno de los mercenarios *per se* cuenta con una regulación limitada a nivel internacional. A ello se suma el carácter restrictivo de la definición de mercenario, tanto a nivel del PA I como de la Convención Internacional sobre Mercenarios. Como ha reconocido el Grupo de Trabajo, “el alcance de la definición es problemático y que los criterios son difíciles de cumplir, especialmente en lo que respecta a las formas contemporáneas de actividades relacionadas con mercenarios, ya que basta eludir uno de los criterios descritos anteriormente para evitar la clasificación de mercenario” (2020, párr. 14). Por ejemplo, si miramos el conflicto armado Ucrania-Rusia, observamos que los miembros del Grupo Wagner que operan en Ucrania no cumplirían con los requisitos establecidos. Más allá del análisis sobre su participación directa en las hostilidades y sus motivaciones, basta con que los miembros del Grupo Wagner sean nacionales rusos para que queden excluidos de la definición de mercenario, pues se exige que no sean nacionales de una de las partes en conflicto (PA I, artículo 47.2.d; Convención Internacional sobre Mercenarios, artículo 1.1.c).

En el contexto de la privatización de funciones militares, el surgimiento de nuevas formas de mercenarismo y el aumento en la demanda de servicios de EMSP, la regulación sobre mercenarios ha devenido en obsoleta (Gómez del Prado, 2017, p. 59). En esta medida, consideramos necesario abordar el rol de las EMSP —entendidas como empresas que ofrecen servicios militares y/o de

seguridad a cambio de una compensación— en contextos de conflictos armados y la normativa aplicable a sus actuaciones. Para ello, partimos de la premisa de que el DIH contemporáneo no contiene disposiciones específicas o explícitas sobre la noción de EMSP, el estatuto de su personal ni el alcance de sus derechos y obligaciones en situaciones de conflictos armados; no obstante, esto no significa que estos actores se encuentren en un vacío legal fuera del ámbito de regulación del DIH (Jorge Urbina, 2015, 46-48). Como establece la denominada Cláusula Martens, los principios fundamentales del DIH mantienen su aplicación ante situaciones no reguladas de manera específica, resultando aplicables a las EMSP (Jorge Urbina, 2015, pp. 49-50).

En lo que se refiere al estatus del personal de las EMSP, éste debe ser analizado caso por caso, ya que la respuesta depende de la naturaleza de las actividades que realizan estas personas, así como su eventual relación con un Estado (Gillard, 2006, p. 530). La cuestión principal por determinar es si el personal de las EMSP puede ser calificado como combatiente o como civil. Esta distinción tiene importantes consecuencias prácticas puesto que se encuentra prohibido dirigir ataques contra civiles (salvo cuando éstos se encuentran participando directamente en las hostilidades) y, en conflictos armados internacionales, los combatientes capturados tienen derecho al estatuto de prisionero de guerra (Gillard, 2006, p. 531). La definición de combatientes y de personas que acceden al estatuto de prisioneros de guerra se encuentran reguladas en el Convenio de Ginebra III relativo al trato debido a los prisioneros de guerra de 1949 (CG III) y el Protocolo Adicional I – ambas normas relativas a conflictos armados internacionales. El CICR ha abordado la problemática de las EMSP en sus recientes comentarios al CG III, estableciendo las condiciones en que éstas podrían acceder al estatuto de prisioneros de guerra:

In principle, members of PMSCs might qualify for prisoner-of-war status under Article 4A(1) (if the PMSC is incorporated into the armed forces) or Article 4A(2) (if the PMSC is contracted to perform a combat role, belongs to the State and fulfils the four conditions of that subparagraph). In practice, most PMSCs operate independently of the armed forces and are contracted in non-combat roles. Personnel of PMSCs may be entitled to prisoner-of-war status under Article 4A(4) as persons accompanying the armed forces without being members thereof if they are authorized by the armed forces to accompany them, and depending on the functions they carry out. (2020a, párr. 1051)

Ahora bien, esta cuestión se vuelve más compleja en situaciones de conflictos armados no internacionales, sea que se enfrenten un Estado (o coalición de Estados) y un grupo armado, o grupos armados entre sí. En dichos contextos, las EMSP podrían actuar como parte de las fuerzas estatales, miembros del grupo armado o civiles.

Frente a la variedad de servicios que pueden brindar las EMSP y la multiplicidad de actores con los que se relacionan, incluyendo los Estados y actores no estatales que contratan sus servicios, los Estados donde se encuentran constituidas las empresas y los Estados en cuyo territorio operan, se presenta la necesidad de contar con instrumentos específicos que delimiten los derechos y obligaciones de las EMSP y de los Estados con los que interactúan. De esta manera, han surgido diversas iniciativas de regulación de las EMSP, a nivel internacional, nacional e, inclusive, de autorregulación (Salmón, 2016, pp. 121-125).

Las principales iniciativas a nivel internacional son el “Documento de Montreux sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados” (Documento de Montreux) y el Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada (Código de Conducta). Ambos son documentos de *soft law* o no vinculantes. El Documento de Montreux fue presentado en 2008 y es el resultado de la iniciativa conjunta de Suiza con el CICR. Este instrumento está compuesto de dos partes: la primera, compila las obligaciones jurídicas vigentes para los Estados contratantes, Estados territoriales, Estados de origen y otros Estados, en relación con las EMSP y su personal; y la segunda, contiene buenas prácticas relativas a EMSP que buscan promover el respeto al DIH y a los derechos humanos en conflictos armados (Documento de Montreux, 2008). Por otra parte, el Código de Conducta fue aprobado en 2010, producto de una conferencia organizada por Suiza en la que participaron representantes estatales y de distintas EMSP. Este documento, que se encuentra abierto a la firma de EMSP, tiene como propósito “establecer de común acuerdo un conjunto de principios para las CSP [Compañías de Seguridad Privada y otros Proveedores de Servicios de Seguridad Privada] y establecer los fundamentos para traducir esos principios en normas derivadas de éstos, así como los mecanismos de gobernanza y supervisión” (Código de Conducta, párr. 5). A partir de la adopción del Código de Conducta, en 2013 se creó la Asociación del Código de Conducta Internacional (ICoCA, por sus siglas en inglés) que reúne a gobiernos, EMSP y sociedad civil de todo el mundo.

Tanto el Documento de Montreux como el Código de Conducta representan importantes esfuerzos por aclarar el marco jurídico aplicable a las EMSP y las correspondientes obligaciones estatales bajo el Derecho Internacional existente. Sin embargo, presentan importantes limitaciones debido a su naturaleza no vinculante. Estas iniciativas no cuentan con mecanismos que monitoreen adecuadamente su implementación y garanticen la rendición de cuentas y el acceso a recursos efectivos de víctimas de las actividades de EMSP (Gómez del Prado, 2017).

2.3. Mirando a futuro: La iniciativa de un instrumento vinculante sobre EMSP

Ante el panorama comentado en los apartados anteriores, la elaboración y adopción de un instrumento vinculante sobre las EMSP “resulta el medio más idóneo para someter sus actividades a controles jurídicos y asegurar la rendición de cuentas, lo que sin duda contribuye a reforzar la obligatoriedad del derecho internacional humanitario para estas empresas” (Jorge Urbina, 2015, p. 63). Precisamente, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas solicitó al Grupo de Trabajo la elaboración de un proyecto de convención sobre EMSP, a través de su Resolución 10/11 del 26 de marzo de 2009. Conforme a este mandato, el Grupo de Trabajo llevó a cabo un proceso de consultas y presentó al Consejo de Derechos Humanos un proyecto de convención (Grupo de Trabajo, 2010). El proyecto proponía una definición de EMSP, de servicios militares y servicios de seguridad, y de funciones inherentes al Estado (artículo 2), así como “restringir la participación de estos actores en el marco de los conflictos armados, señalando que los Estados no podrán delegar sus «funciones inherentes»” (Salmón, 2016, p. 123¹).

En 2010, a partir del proyecto de convención preparado por el Grupo de Trabajo, el Consejo de Derechos Humanos estableció un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta para considerar la elaboración de un marco normativo internacional. Desde entonces dicho grupo ha celebrado varias sesiones, pero no se ha logrado progresar en la creación de un instrumento vinculante (Grupo de Trabajo, 2018, p. 25). Ello se debe a las posturas divergentes de Estados, pues algunos prefieren un instrumento vinculante mientras que otros prefieren respuestas de *soft law* (Grupo de Trabajo, 2018, p. 25). El más reciente reporte sobre los progresos del grupo de trabajo intergubernamental da cuenta de que aún continúa el debate sobre los objetivos y principios del marco normativo internacional; cuestiones relacionadas a los Estados contratantes, Estados territoriales, Estados de origen y Estados de nacionalidad; los mecanismos supervisión y rendición de cuentas de las EMSP; entre otros (Consejo de Derechos Humanos, 2019). Por lo tanto, todavía queda un largo camino por recorrer.

Cabe destacar la participación de Estados de la región latinoamericana en el período de sesiones del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta, celebrado en mayo de 2019. En este período asistieron representantes de Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, México, Panamá y Venezuela (Consejo de Derechos Humanos, 2019, párr. 6). En particular, Brasil afirmó que las EMSP no operan en un vacío jurídico; sin embargo, reconoció que siguen “existiendo algunas en relación con la prevención de las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la rendición de cuentas al respecto”

¹ Para mayor detalle, véase: Jorge Urbina, 2015, pp. 64-66.

(Consejo de Derechos Humanos, 2019, párr. 14). Asimismo, se mostró a favor de “definir claramente las funciones que no podían delegarse en agentes no estatales” (Consejo de Derechos Humanos, 2019, párr. 14). Y, en su intervención, el representante de Ecuador reiteró la importancia de cumplir el mandato del grupo, a fin de “establecer un marco normativo jurídicamente vinculante para garantizar la protección efectiva de los derechos humanos, el acceso a la justicia y la rendición de cuentas por las violaciones y los abusos relacionados con las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas” (Consejo de Derechos Humanos, 2019, párr. 17).

3. Las nuevas tecnologías en conflictos armados contemporáneos: el desarrollo y la utilización de armas autónomas

El avance de las nuevas tecnologías y el entorno digital tiene un impacto en distintas esferas de la vida humana, incluyendo los conflictos armados. El CICR ha identificado que “en los conflictos armados modernos, se emplean herramientas cibernéticas, inteligencia artificial y sistemas de armas cada vez más autónomos”, trayendo consigo tanto consecuencias positivas para una mayor protección de civiles como nuevos riesgos y desafíos de cara a la interpretación e implementación del DIH (2019, 26). En la presente investigación, nos enfocaremos en los particulares desafíos que suponen las armas autónomas en contextos de conflictos armados.

3.1. El creciente desarrollo de armas autónomas y su utilización en conflictos armados en la actualidad

En los últimos años se han estado desarrollando armas cuyas funciones son cada vez más autónomas, es decir, que no requieren de la intervención humana para la ejecución de funciones críticas como seleccionar y atacar objetivos (CICR, 2019, 29). Se trata de un amplio espectro que abarca desde misiles capaces de seleccionar blancos hasta máquinas con capacidad de aprendizaje (*learning machines*) que tienen la habilidad de decidir contra quién, cuándo y cómo pelear (The Economist, 25 de enero de 2018). Así, en la actualidad, se utilizan armas con funciones autónomas, incluyendo “los sistemas de defensa aérea, los sistemas de armas de protección activa y algunas municiones de tipo “loitering”” (CICR, 2019, 29).

En el marco del conflicto armado Ucrania-Rusia, se han presentado numerosos reportes de la utilización de armas y municiones con capacidades autónomas. Por ejemplo, la campaña de sociedad civil Stop Killer Robots (17 de octubre de 2022) ha señalado que Rusia habría usado municiones merodeadoras con capacidades autónomas en Ucrania —tal como el Shahed-136 que es “un dron de ataque unidireccional que lleva una carga útil explosiva de aproximadamente 36 kg/80 lb, tiene un alcance de vuelo de aproximadamente 2.500 km y posee capacidades de vuelo autónomo”—, las cuales presuntamente habrían ocasio-

nado bajas civiles e, incluso, habrían impactado contra un edificio residencial. También ha habido informes sobre el uso de por parte de las fuerzas rusas de otras armas con funciones autónomas como el KUB-BLA, que utiliza inteligencia artificial para la identificación visual, el dron Lancet, fabricado por Kalashnikov y Zala Aer Group para identificar objetivos de forma autónoma (Foreign Policy, 2022; Automated Decision Research, s.f.). En paralelo, se ha reportado el uso de armas con capacidades autónomas por parte de Ucrania, tales como los drones Bayraktar TB2 y los misiles merodeadores Switchblade 300 y Switchblade 600 (Foreign Policy, 2022; Automated Decision Research, s.f.). Más allá del conflicto armado Rusia-Ucrania, se ha advertido sobre el empleo de armas con capacidades autónomas por parte de Israel, Corea del Sur y Turquía, así como sobre una fuerte inversión de Australia, Reino Unido, China y Estados Unidos en el desarrollo de este tipo de armas (Foreign Policy, 2022).

El incremento en el desarrollo y utilización de armas autónomas representa una forma totalmente nueva de hacer la guerra y, por ende, resulta fundamental comprender y analizar su dimensión antes de su puesta en práctica (Winter, 2022, p. 2). Cabe indicar que las armas con tecnología autónoma se diferencian de los vehículos no tripulados que son operados a distancia, ya que estos últimos permanecen aún bajo el control directo de personas (Winter, 2022, p. 2). En esta medida, la principal preocupación respecto a las armas con funciones autónomas es la pérdida del control humano (CICR, 2019, p. 29). Como indica el CICR, estas armas “plantea[n] dudas éticas, porque se necesita la acción humana en las decisiones relativas al uso de la fuerza para garantizar la responsabilidad moral y la dignidad humana” (2019, p. 29). En resumidas cuentas:

El aspecto más importante de la autonomía en un sistema de armas —desde el punto de vista humanitario, jurídico y ético— es que el propio sistema se activa e inicia un ataque en respuesta a su entorno, sobre la base de un perfil de objetivo generalizado. El usuario del arma desconoce, hasta cierto punto y según el caso, el objetivo específico y el momento y el lugar exactos del ataque resultante. Los sistemas de armas autónomos son, por consiguiente, claramente distinguibles de otros sistemas de armas, en los que el usuario elige el momento, el lugar y el objetivo del ataque en el punto de lanzamiento o activación. (CICR, 2019, p. 29)

El debate sobre qué tipo de control humano debe ejercerse sobre estas armas no avanza a la velocidad de los desarrollos tecnológicos, incluyendo los avances en inteligencia artificial y máquinas autónomas para fines comerciales (The Economist, 25 de enero de 2018). Así, nos enfrentamos a un escenario en el que la tecnología detrás de las armas autónomas se vuelve accesible a nivel general y fácilmente transferible (The Economist, 25 de enero de 2018; CICR, 2014, p. 60). También es fuente de preocupación el posible mal funcionamiento de las armas con sistemas autónomos, sea por errores en el código de funcionamiento o debido a un ciberataque de la parte contraria (The Economist, 25 de enero de 2018).

Las complejidades propias de la autonomía de las armas, respecto a la intervención humana, para dirigir ataques en contextos de conflictos armados ha generado un amplio debate sobre la compatibilidad de estas armas con el DIH. En este debate se enfrentan, de un lado, posturas que afirman la ilicitud del uso de armas autónomas debido a su incapacidad de cumplir con las disposiciones del DIH; y, de otro lado, una postura cautelosa – adoptada por las grandes potencias – que aboga por los posibles beneficios del desarrollo de tecnologías autónomas y sostiene que estas armas no deben ser consideradas ilícitas *per se* (véase Winter, 2022, pp. 3-7).

3.2. La regulación de las armas autónomas en el Derecho Internacional Humanitario

No cabe duda de que el DIH resulta aplicable al desarrollo y utilización de nuevos medios y métodos de combate. En efecto, desde el siglo XIX con la adopción de la Cláusula Martens, se reconoce que los aspectos no regulados de forma expresa por las disposiciones del DIH se encuentran sujetos a los principios de esta rama del Derecho Internacional (Convenio de La Haya II relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, 1899, Preámbulo). Esta noción ha sido recogida también en el artículo 45 del Convenio de Ginebra I, el artículo 46 del Convenio de Ginebra II, el artículo 1.2 del Protocolo Adicional I y el preámbulo del Protocolo Adicional II. Adicionalmente, el artículo 36 del PA I se pronuncia específicamente sobre nuevas armas, precisando que los Estados que estudien, desarrollen, adquieran o adopten nuevos medios o métodos de guerra tienen el deber de “determinar si su empleo, en ciertas condiciones o en todas las circunstancias, estaría prohibido por el presente Protocolo o por cualquier otra norma de derecho internacional aplicable”.

De conformidad con lo anterior, afirmamos que los nuevos medios y métodos de combate que se han desarrollado a partir de los avances tecnológicos, tales como las armas autónomas, se encuentran regulados por el DIH y, en particular, por los principios que rigen la conducción de hostilidades, a saber, el principio de distinción, el principio de proporcionalidad y el principio de precaución (CICR, 2019, p. 31). De igual manera, “los Estados que desarrollan o adquieren esas armas o medios de guerra tienen la responsabilidad de garantizar que se empleen en cumplimiento del DIH” (CICR, 2019, p. 26).

En esta línea, debemos abordar la cuestión sobre la posibilidad de que las armas autónomas cumplan con los principios de conducción de hostilidades en conflictos armados. En primera instancia, el principio de distinción es “la piedra angular indiscutida de la protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades” (Melzer, 2019, p. 88). Se trata de un principio que exige distinguir entre la población civil y combatientes, así como entre bienes civiles y objetivos militares (PA I, artículo 48; Henckaerts y Doswald-Beck, 2007, nor-

mas 1 y 7). La aplicación de este principio requiere tomar en consideración una variedad de factores, pues una persona puede pasar de ser un objetivo legítimo a encontrarse fuera de combate, o pasar de ser una persona civil a un objetivo legítimo, sin que ello comporte un cambio en su apariencia física (Winter, 2022, pp. 13-14). Asimismo, la determinación acerca de si un bien es un objetivo militar, y por ende puede ser objeto de ataque, requiere analizar si éste “por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuy[e] eficazmente a la acción militar” y si su “destrucción total o parcial, captura o neutralización ofre[ce] en las circunstancias del caso una ventaja militar definida” (PA I, artículo 52.2; Henckaerts y Doswald-Beck, 2007, norma 8). Los humanos tienen la capacidad de tomar en cuenta e interpretar estos factores; sin embargo, las máquinas necesitarían estar equipadas con herramientas avanzadas de observación, reconocimiento y toma de decisiones que no existen en la actualidad (Winter, 2022, pp. 13-14).

El principio de proporcionalidad proscrib[e] “los ataques, cuando sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista” (PA I, artículo 51.5.b; Henckaerts y Doswald-Beck, 2007, normas 14). Se debe precisar, como indica Melzer, que “dado que los ataques directos contra la población civil y los bienes de carácter civil ya están prohibidos, la evaluación de la proporcionalidad solo es pertinente cuando los ataques están dirigidos contra objetivos lícitos” (2019, p. 112). Respecto a este principio, la problemática se centra en la capacidad (o no) de las armas autónomas de medir la ventaja militar y los daños colaterales (Winter, 2022, p. 16). Se trata de un proceso complejo que requiere el desarrollo de un alto grado de inteligencia artificial que no se encuentra disponible en la actualidad (Winter, 2022, p. 17).

Por último, el principio de precauciones en el ataque establece que, inclusive si se cumplen los dos principios anteriores, “la parte atacante aún deberá tomar todas las precauciones factibles en la elección de los métodos y medios de guerra para evitar lo más posible los daños que se pudieran causar incidentalmente a la población civil” (Melzer, 2019, p. 113). Al respecto de su implementación por parte de armas autónomas, Winter considera que estos medios tienen el potencial de cumplir con las medidas de precaución de mejor forma que las personas, debido a que pueden estar equipadas con una variedad de medios de combate y tienen una programación sobre especificaciones altamente compleja, que incluye modelos sobre la penetración del arma, el radio y duración de sus efectos, y su impacto en superficies (2022, pp. 17-18). No obstante, consideramos que ello dependerá del equipamiento y configuración que provean las partes del conflicto a estas armas.

En suma, se puede concluir que el DIH establece parámetros de distinción, proporcionalidad y precaución que deben cumplir las armas autónomas en su empleo. Si bien no existe una prohibición expresa del uso de este tipo de tecnologías, en la actualidad “limitations on artificial intelligence and the inability of machines to form sound, context-sensitive, judgements based on external stimuli mean that they do not possess the necessary sophistication” para cumplir con dichos parámetros (Winter, 2022, p. 20). Asimismo, siguiendo al CICR, un arma con funciones autónomas que opere “sin supervisión, impredecible y sin restricciones en tiempo y espacio sería ilícita, porque los humanos deben formarse un juicio en cada contexto específico y tener en cuenta normas y principios complejos y difíciles de cuantificar” (2019, p. 31).

3.3. Las iniciativas para adoptar un marco jurídico específico que regule las armas autónomas

Sin perjuicio de que las normas generales de conducción de hostilidades del DIH sean aplicables a las armas autónomas, existen cuestiones que no encuentran una respuesta en esta normativa: “¿Qué nivel de supervisión, intervención y capacidad de desactivación humanos se necesita? ¿Cuál es el nivel mínimo de previsibilidad y fiabilidad del sistema de armas en el entorno en el que se usa? ¿Cuáles son las restricciones necesarias para las tareas, los tipos de objetivos, los entornos operacionales, el tiempo y el ámbito geográfico de la operación?” (CICR, 2019, p. 31). En esta línea, el CICR ha afirmado que “como mínimo, queda la necesidad imperiosa de alcanzar un acuerdo sobre el tipo y el grado de control humano necesarios en la práctica para garantizar tanto el cumplimiento del DIH como la aceptabilidad ética” (CICR, 2019, p. 31). Asimismo, se perfila la necesidad de regular las armas autónomas frente a los potenciales riesgos que supone el empleo no regulado de éstas de cara a operaciones militares, el surgimiento de nuevas vulnerabilidades militares, el aumento de la inestabilidad operacional y estratégica, entre otros (Sauer, 2020, p. 245).

Es así que se han iniciado negociaciones para alcanzar una regulación sobre armas autónomas en el marco de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados de 1980 (Convención sobre Armas Convencionales). En el año 2016 se decidió la creación de un Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG) para explorar recomendaciones en relación a las armas autónomas; no obstante, el progreso del GEG ha sido limitado (Winter, 2022, p. 8). Conforme indica Human Rights Watch, la principal causa detrás de los limitados avances “es que los países miembros toman las decisiones sobre la base del consenso, lo que implica que un solo país puede rechazar una propuesta, aun cuando todos los demás países manifiesten su acuerdo” (10 de noviembre de 2022). La dificultad de alcanzar un consenso sobre una regulación vinculante en materia de armas autónomas se debe a dos motivos: primero, la

tarea va más allá de establecer una definición de armas autónomas, teniendo implicancias en el diseño de futuros procesos de *targeting* para mantener un cierto nivel de control humano en el uso de la fuerza militar; y, segundo, estos sistemas de armas tienen un valor militar considerable en un contexto geopolítico que se resiste a nuevos mecanismos de control de armas (Sauer, 2020, pp. 238-245).

A pesar de estas dificultades, la región latinoamericana ha tenido un importante papel en avanzar las discusiones del GEG en el marco de la sesión de 2022. En concreto, los Estados de la región han contribuido con cuatro documentos de trabajo sobre la materia (Oficina de Naciones Unidas para Asuntos de Desarme, s.f.):

- Documento de trabajo sobre tecnologías emergentes en el área de sistemas de armas autónomas letales, presentado por Argentina, Austria, Bélgica, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Irlanda, Kazajistán, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, México, Nueva Zelanda, Nigeria, Panamá, Perú, Filipinas, Sierra Leona, Sri Lanka, Palestina, Suiza y Uruguay.
- Comentario escrito requiriendo un Instrumento Jurídico Vinculante sobre Sistemas de Armas Autónomas, preparado por Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Kazajistán, Nigeria, Panamá, Perú, Filipinas, Sierra Leona, Palestina y Uruguay.
- Documento de trabajo sobre los elementos para un instrumento jurídico vinculante que aborde los desafíos planteados por la autonomía en sistemas de armas, presentado por Chile y México
- Documento de trabajo sobre un Protocolo VI, preparado por Argentina, Costa Rica, Ecuador, Nigeria, Panamá, Filipinas, Sierra Leona y Uruguay.

Asimismo, en el marco del debate temático de la 77^a sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, un grupo de setenta Estados emitió por primera vez una Declaración Conjunta sobre Sistemas de Armas Autónomos Letales afirmando la necesidad urgente de que la comunidad internacional profundice su comprensión sobre la aplicación de sistemas de armas autónomos y aborde sus riesgos a través de la adopción de normas apropiadas (21 de octubre de 2022). La Declaración Conjunta también resaltó que la presentación de propuestas en el marco de la Convención sobre Armas Convencionales ha contribuido a encontrar entendimientos comunes y convergencias en temas sustantivos, incluyendo la prohibición de aquellos sistemas de armas autónomos que no puedan ser utilizados de conformidad con el DIH (21 de octubre de 2022). Además, los Estados reconocieron la importancia en enfocar esfuerzos en la elaboración de un marco normativo y operacional que regule estas armas, y urgieron a todos los Estados Miembros de Naciones Unidas a intensificar la consideración sobre esta materia (21 de octubre de 2022). Cabe destacar que, entre los Estados que suscribieron esta Declaración Conjunta, se encontraron diversos países de la

región, tales como Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

Frente al interés de la región sobre el impacto de las armas autónomas, se celebró la Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre el impacto social y humanitario de las armas autónomas, los días 23 y 24 de febrero de 2013 en la ciudad de San José de Costa Rica. El objetivo de esta Conferencia fue estimular un entendimiento común y una participación más activa de América Latina y el Caribe respecto a este fenómeno y sus implicancias. Asimismo, la Conferencia reunió a representantes de Estados de América Latina y el Caribe, así como representantes de la Comunidad del Caribe (CARICOM), Estados de otras regiones en calidad de observadores, el CICR y organizaciones de sociedad civil. Como resultado de esta Conferencia, más de 30 Estados de la región suscribieron “un comunicado en el que piden legislación internacional que incluya prohibiciones y normas en relación con el desarrollo y el uso de sistemas de armas autónomos” (Amnistía Internacional, 2023).

4. La degradación al medio ambiente en los conflictos armados: un desafío en materia de seguridad

4.1. Ideas preliminares: ¿qué se entiende por medio ambiente?

Cuando reflexionamos sobre el desarrollo y las consecuencias de los conflictos armados, solemos detenernos, en un primer momento, en el impacto de esta situación sobre los seres humanos, particularmente sobre la población civil. No obstante, los conflictos armados también traen una serie de consecuencias sobre espacios como infraestructuras públicas, viviendas, entre otros bienes, sean de carácter civil o incluso objetivos militares, sobre todo si se tiene en cuenta que buena parte de los conflictos actuales se desenvuelven en espacios urbanos. Asimismo, las consecuencias humanitarias no se limitan a estas categorías. En este sentido, los conflictos armados suelen también tener efectos sobre el medio ambiente natural, el cual con frecuencia es objeto de devastaciones que perduran en el tiempo.

Así, si bien las normas del DIH no ofrecen una definición de “medio ambiente natural”, cabe hacer alusión a la definición recogida por el CICR en sus Directrices sobre la Protección del Medio Ambiente Natural en Conflictos Armados (en adelante “Directrices de 2020”), donde, citando a Sands, se señala que, “a grandes rasgos, el concepto de medio ambiente en el derecho ambiental internacional abarca “tanto las características y los productos del mundo natural como los de la civilización humana”” (CICR, 2020b, p. 17). Asimismo, las Directrices recogen la definición planteada por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (CDI), quien define al medio ambiente natural como “un complejo sistema de interconexiones cuyos factores (como los sectores humanos y

el medio ambiente natural) interactúan entre sí de diferentes maneras que no permiten tratarlos separadamente” (CICR, 2020b, p. 17). Por su parte, en su Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) precisó que “el medio ambiente no es un concepto abstracto, sino que representa el espacio viviente, la calidad de vida y la salud misma de los seres humanos, en particular, de las generaciones venideras” y enfatizó “que el medio ambiente está sujeto a amenazas cotidianas” (CIJ, 1996, pár. 29). Es en base a ello que las Directrices de 2020 finalmente plantean la siguiente definición de medio ambiente natural, precisando que el mismo abarca:

Todo lo que existe u ocurre naturalmente, como la hidrosfera, la biosfera, la geosfera y la atmósfera (incluidas la flora y la fauna, los océanos y otros cuerpos de agua, el suelo y las rocas). Además, el medio ambiente natural incluye elementos naturales que son o pueden ser producto de la intervención humana, como los alimentos, las zonas agrícolas, el agua potable y el ganado. (CICR, 2020b, pp. 17-18)

Por último, podemos aludir a la definición brindada en junio 2021 por el Panel de Expertos Independientes sobre la Definición Legal de Ecocidio (en adelante “Panel de Expertos sobre Ecocidio”), el cual señala que los elementos detrás de la definición de medioambiente incluyen “la Tierra, su biosfera, criosfera, litosfera, hidrosfera y atmósfera, así como el espacio ultraterrestre” (Panel de Expertos sobre Ecocidio, 2021, p. 8).

La necesidad de continuar reflexionando sobre el impacto de los conflictos armados sobre el medio ambiente llevó a que, en el año 2019, el CICR incluyera en su informe para la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja titulado “El Derecho Internacional Humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos”, al medio ambiente dentro de los siete temas concretos que representan desafíos para el DIH. En este informe, el cual representó el quinto informe de esta naturaleza, se incluye por primera vez el tema de medio ambiente. Aquí se aborda el impacto directo e indirecto de los conflictos armados en el medio ambiente, así como la particular vulnerabilidad de las personas afectadas por conflictos armados frente a la degradación del medio ambiente y el cambio climático.

Uno de los aspectos interesantes de dicho informe es que se destaca también el daño al medioambiente natural no sólo frente a los ataques directos o indirectos a algunos de sus componentes, sino también a través del daño al entorno urbanizado, los ataques a bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, así como los ataques a obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas. Entre estos ataques se encuentran ataques a complejos industriales, almacenes, instalaciones de energía o eléctricas, plantas industriales, así como

instalaciones agrícolas o sitios de desechos sólidos y peligrosos. Si bien estos ataques pueden configurarse como ataques a *bienes* y no al medio ambiente *per se* —sea bienes civiles u objetivos militares— las consecuencias de dichos ataques pueden acarrear una destrucción sobre distintos elementos del ecosistema, además de representar serias amenazas en términos de seguridad.

4.2. La protección al medio ambiente en el DIH: una cuestión de seguridad

Existe creciente evidencia empírica y científica que apunta a los efectos dañinos de los conflictos armados sobre el medio ambiente (Bothe et al., 2010, pp. 571 y ss.). Ello se da no solamente como un tema de preocupación para el DIH, sino también una preocupación en términos de seguridad, partiendo de la postura de la seguridad humana como eje. Como bien ha precisado el CICR en sus Directrices de 2020, en alusión al informe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2009), al menos 40% de los conflictos armados internacionales que se han llevado a cabo en las últimas 6 décadas han estado relacionados con los recursos naturales, incluyendo el acceso a los mismos (CICR, 2020b, p. 4).

Un ejemplo de este impacto lo vivimos actualmente en el marco del actual conflicto armado entre Rusia y Ucrania. Como ha precisado *The Economist* (2023), unas 2.9 millones de hectáreas de áreas protegidas se encuentran actualmente bajo riesgo de destrucción, áreas protegidas que albergan miles de especies de flora y fauna. Otros cuatro millones de hectáreas de bosques han sido destruidas. Otros impactos en el medio ambiente serían consecuencia de la ocupación ilegal por parte de tropas rusas de áreas nacionales protegidas; los riesgos acaecidos frente a la ocupación de la planta nuclear de Zaporizhzhia (ocupada por tropas rusas desde marzo 2022); y la inundación de la reserva Oskil por parte del ejército ucraniano con el fin de frenar el avance de las tropas rusas (situación que afectó las aguas del río Donets e implicó la muerte de millones de especies). Recientemente, el ataque a la represa de Nova Kakhovka en Kherson, en el marco del conflicto ruso-ucraniano, ha vuelto a poner énfasis sobre el grave daño ambiental —e impacto sobre la población civil en zonas aledañas— generado por ataques de esta naturaleza. Si bien no se tiene información certera y contundente sobre quiénes serían los presuntos autores del ataque (si fuerzas rusas o ucranianas), las consecuencias han sido devastadoras tras la inundación del río Dnipro y la reserva Kakhovka (BBC news, 8 de junio de 2023). Éste no solo ha significado la inundación de vastas zonas agrícolas, así como centros poblados en la región, sino también se ha podido constatar la contaminación del río con más de 150 toneladas de material tóxico (BBC news, 8 de junio de 2023).

Con estos ejemplos, queda claro que el medio ambiente natural es una víctima más de este conflicto. Ello pone en evidencia que la degradación del medio ambiente tiene fuertes consecuencias no sólo respecto a los daños ejercidos contra el ambiente como tal (desde un enfoque eco-céntrico), sino también gra-

ves consecuencias en materia de seguridad, desde un enfoque antropocéntrico. Así, tras la grave degradación de tierras fértiles, y la contaminación de suelos y aguas subterráneas debido a materiales tóxicos provenientes de artillería y municiones de racimo, la degradación del medio ambiente natural en Ucrania constituye también un elemento adicional de seguridad en medio de la crisis (The Economist, 2023).

Si bien el DIH se centra, principalmente, en hechos acontecidos durante un conflicto armado y en conexión con el mismo, la relación de los conflictos armados con el medio ambiente es una relación que puede generarse *antes, durante, y posterior* a los mismos, lo que reafirma la necesidad de abordar esta relación también desde un enfoque de seguridad. Tal como había adelantado Steiner (2010, pp. 552-553), cuando analizamos el impacto sobre el medio ambiente por parte de los conflictos armados, es necesario mirar no solo los hechos *en el marco* del conflicto, sino también *las causales, las consecuencias*, y la explotación de recursos para el *financiamiento de economías de guerra*. Ello es enfatizado por el CICR en su informe de 2019, que trae a colación impactos que consideramos pueden traer graves consecuencias en materia de seguridad, sobre todo bajo el enfoque de seguridad humanidad.

Achim Steiner, director ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), plantea esta relación intrínseca a través de la siguiente pregunta: “If an armed conflict breaks out, what are the most serious effects it has on the environment and what role does the environment play in armed conflict?”² En este sentido, Steiner señala que el PNUMA ha identificado tres ejes en la compleja relación entre el medio ambiente y los conflictos armados (2010, pp. 552-553).

El primer eje implica aquellas cuestiones relativas al control sobre los recursos naturales que pueden dar *origen* a un conflicto armado (y aquí, los países más vulnerables serán aquellos con una mayor dependencia sobre exportaciones de *commodities*). Es preciso recoger la opinión de Thürer, quien señala, con relación a los conflictos armados acontecidos durante la década de los noventa, que se ha tendido a atribuir excesivamente el surgimiento de conflictos armados a razones exclusivamente ligadas con el control de recursos naturales (Thürer, 2011, pp. 264-265). Así, Thürer precisa que la mayoría de la evidencia demuestra que los conflictos armados llevados a cabo en la década de los noventa en Afganistán, Angola, Burma (Myanmar), Camboya y Liberia no fueron causados por la mera presencia de recursos naturales y de una situación eco-

² En caso de que surgiera un conflicto armado, ¿cuáles serían los efectos más graves sobre el medio ambiente, y cuál es el rol que desempeña el medio ambiente en un conflicto armado? (traducción libre).

nómica desfavorable. Sin embargo, sí se puede afirmar, según Thürer, que las ganancias obtenidas por la venta de los recursos naturales permitieron a las partes en conflicto comprar más armamento y pagar a los combatientes, lo que finalmente significó la posibilidad de financiar —y continuar financiando sostenidamente— el conflicto armado (2011, pp. 264-265).

Dentro de las razones que han sido identificadas como posibles causales de los conflictos armados se encuentra también el actual crecimiento demográfico y su capacidad de enfrentar el cambio climático, sobre todo en territorios particularmente vulnerables a esta situación. Es atendiendo a esta complejidad que Steiner advierte sobre los desafíos que presenta el crecimiento demográfico actual a nivel global combinado con el cambio climático, situaciones que, sin mecanismos adecuados de solución de conflictos, podrán incluso llevar a la existencia de conflictos armados (2010, pp. 551-552).

Volviendo al financiamiento, es aquí donde entramos, según Steiner (2010, pp. 552-553), al segundo eje. Este radica en la relación entre el medio ambiente y el control sobre recursos naturales como una forma de contribuir al *financiamiento de los conflictos armados*, lo cual nos inserta en el plano de las economías de guerra. A menudo, dicho control de los recursos se constituye como un factor determinante en la continuidad de los mismos. Steiner brinda el ejemplo de los conflictos causados por el control de los ‘diamantes de sangre’.

Otro ejemplo que lamentablemente no ha sido ajeno a la región es el rol complejo que cumple el narcotráfico en algunos de los conflictos armados. Dos notorios casos de conflictos armados en la región donde el narcotráfico ha cumplido un rol en la extensión de los mismos han sido los conflictos armados internos en Colombia y Perú. En ambos, el impacto fue notorio no solo en el acceso y control de los recursos naturales que constituyen los componentes esenciales de las drogas ilícitas (como por ejemplo la hoja de coca), sino también en cuanto a la degradación medioambiental en torno a toda la industria del narcotráfico, desde la tala ilegal y deforestación para pistas y laboratorios clandestinos, hasta el sometimiento de población civil, incluyendo poblaciones indígenas, a la producción de la droga.

El impacto del cultivo ilícito de drogas y el narcotráfico no sólo presenta desafíos en términos de seguridad en el sentido tradicional del concepto, sino también de seguridad humana donde el eje es el bienestar y libre desarrollo de la persona humana. Como ha precisado la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) en su Informe Mundial sobre las Drogas de 2022, la producción ilícita de drogas genera una serie de impactos sobre el desarrollo y la biodiversidad, y está vinculada a patrones de marginalización, subdesarrollo, fragilidad y conflicto (p.21). A su vez, el cultivo ilícito también se encuentra

relacionado a la deforestación, que puede acarrear, según UNODC, subdesarrollo socioeconómico, mayores niveles de desigualdad, conflicto armado, o falta de políticas efectivas en materia de desarrollo agrícola (2022, p. 30).

Por último, con relación al rol del narcotráfico en los conflictos armados, tanto la Comisión de la Verdad de Colombia como la Comisión de la Verdad y Reconciliación en Perú han enfatizado este elemento. Así, en su informe de 2022, la Comisión de la Verdad de Colombia no solo se refirió al rol del narcotráfico como actor en la guerra, sino también recogió el *impacto* del cultivo ilícito sobre el medioambiente, y su afectación a comunidades enteras. De este modo, la Comisión destacó el rol de dicho financiamiento, el impacto sobre el medioambiente y el acceso a tierras, la relación del narcotráfico con el paramilitarismo y la guerrilla, y los efectos duraderos de dicha conexión, dejando secuelas hasta el día de hoy, incluyendo en materia de seguridad (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022, p. 645).

Con respecto al tercer eje desarrollado por Steiner (2010, pp. 552-553), este se sitúa en el riesgo que esta relación intrínseca entre acceso a recursos naturales y conflicto armado puede generar sobre las posibilidades reales de lograr una paz duradera (sea a través de acuerdos de paz u otras vías). Aquellos grupos que lucran desmedidamente en torno al control sobre un recurso natural, en particular uno de carácter ilegal, normalmente obstaculizarán las vías de lograr una paz duradera.

Ahora bien, la mayoría del despliegue de las normas del DIH se llevarán a cabo *durante* las hostilidades. Analizaremos la gama de normas y principios aplicables a la brevedad. Por el momento, es necesario precisar que los daños al medio ambiente pueden darse a través de ataques directos, ataques indirectos e involuntarios, daños incidentales, ataques indiscriminados, y ataques a través de ciertos medios y métodos (CICR, 2020b, pp. 12-13, 35-40), y que los mismos pueden recaer sobre cada uno de los elementos del eco-sistema. Tignino y Kebebew se refieren a estas distintas modalidades de ataques al analizar el impacto de los conflictos armados sobre los sistemas de agua dulce y las instalaciones sobre los mismos, enfatizando los distintos grados de afectaciones al medio ambiente:

Armed conflicts affect freshwater resources and related installations in several ways. First, they may threaten the quality of the waters in rivers, lakes and groundwater resources shared by two or more states. Second, they may threaten specific aquatic ecosystems such as wetlands. Third, warfare may affect the quantity of water, reducing water tables or the flow of rivers. Fourth, military operations often damage installations, works and facilities connected to trans-boundary waters, such as dams, which provide access to freshwater supplies. (Tignino y Kebebew, 2022, p. 1192)

Finalmente, respecto a las *consecuencias* de los conflictos armados sobre el medio ambiente, el CICR menciona algunas de las consecuencias más preocupantes en esta relación, donde vuelve a enfatizar el elemento de seguridad. Entre las mismas, se señala el “desmoronamiento de la gobernanza, la disminución o erosión de la capacidad institucional relativa a la gestión medioambiental, y de los mecanismos de adaptación o de supervivencia de la población civil, y el deterioro de los sistemas de servicios de infraestructura debido a la falta de funcionamiento y mantenimiento adecuados durante períodos prolongados” (CICR, 2019, pp. 66-67). Por ejemplo, los efectos de los ataques y falta de mantenimiento a sistemas de saneamiento y manejo de aguas han sido resaltados por Tignino y Kebebew en torno al impacto ambiental postconflicto:

[S]ince 1999, the United Nations Environment Programme (UNEP) has carried out several post-conflict environmental impact assessments highlighting the degradation of freshwater resources, the lowering of water tables caused by over-exploitation or unregulated uses as well as the repercussions of military operations on the functioning of water services, in particular, in cities. The World Bank reported that armed conflicts significantly affect water supply systems and irrigation infrastructure and severely erode institutional water management and service delivery capacities. (Tignino y Kebebew, 2022, p. 1192)

Así, algunos de los temas relevantes en cuestiones de seguridad pueden incluir, *inter alia*, tanto el hecho que la escasez de recursos naturales puede exacerbar la violencia (y ser no solo consecuencia del conflicto sino también causal), como la conducción de hostilidades mediante el uso de medios y métodos prohibidos o indiscriminados que resulten, por ejemplo, en campos minados no identificados o en remanentes de municiones de racimo que ponen en riesgo no solo la vida de las personas, sino que también dañan los propios sistemas ecológicos. Pensemos, por ejemplo, en las miles de municiones de racimo y minas antipersonal que permanecen sin explotar, enterradas en suelos movedizos, ocultas en las copas de los árboles, atrapadas en los márgenes de los ríos, implantadas en campos de cultivo (tornándolos en tierras improductivas). Tal como precisa Sandoz: “Las minas terrestres y las armas trampa han sido a veces esparcidas, en ciertos teatros de operaciones, en cantidades astronómicas. Cuando termina la guerra, estos artefactos sólo pueden eliminarse corriendo grandes riesgos, mediante pacientes esfuerzos a lo largo de muchos años. Entre tanto, representan para la población una amenaza tan grave como constante” (2000, p. 575).

Los medios y métodos que atentan contra bienes que liberan fuerzas peligrosas no solo generan un impacto sobre el medio ambiente natural y la población — pensemos en los desafíos de un ataque a una planta nuclear— sino que también

tienen el poder de transformar comunidades enteras, obligándolas a abandonar sus tierras y su acceso a recursos naturales, al mismo tiempo que destruye ecosistemas enteros. Estas acciones no solo surtirán efectos mientras se desarrolla el conflicto, sino que también extenderán las consecuencias de las mismas más allá del cese de hostilidades. Aquí, nuevamente, podemos traer a colación el ataque a la represa de Nova Kakhovka en Kherson, Ucrania.

Tignino y Tadesse también enfatizan los efectos de los ataques a fuentes y sistemas de agua dulce, y los daños en materia de salubridad y salud pública que ello puede acarrear, arriesgando la vida de miles de personas. Así, presentan evidencia que muestra tanto el impacto de ataques directos a elementos del medio ambiente, (como los ataques a disyuntivos de aguas) como el impacto de ataques indirectos al medio ambiente vía la destrucción de bienes e infraestructura necesaria para la distribución y saneamiento de aguas, entre otros. La falta de acceso a agua salubre se presenta, así como una consecuencia de los ataques al medio ambiente y como una cuestión esencial en materia de seguridad (Tignino y Tadesse, 2022, pp. 1192-1193). Un ejemplo de ello fueron los ataques a la infraestructura petrolera en Irak durante el conflicto armado con ISIS en 2016-2017, afectando las aguas vertidas sobre los ríos Tigris y Éufrates en la Mesopotamia (Tignino y Tadesse, 2022, p. 1193).

4.3. La protección al medio ambiente en el DIH: estado de la cuestión

La protección al medio ambiente por parte del DIH representa una evolución en la regulación de este marco normativo y la capacidad preventiva de sus normas. Dos tendencias o grandes desarrollos en el DIH a lo largo del siglo XX resultan de particular importancia para la protección del medio ambiente durante conflictos armados: la primera es la protección más allá de quienes participan directamente en las hostilidades, por lo que el DIH comenzará formalmente a extender su protección sobre quienes no participan en las hostilidades, y se preocupará sobre los efectos del conflicto sobre la población civil, sentando las bases a la reflexión (y posterior protección) en torno a los efectos del DIH sobre el medio ambiente (Wyatt, 2010, p. 606).

El segundo desarrollo se derivó de la extensión del mandato inicial del CICR (protección de víctimas) para abarcar la limitación y restricción en el empleo (y el efecto) de ciertos medios y métodos de guerra (Bothe et al., 2010, p. 571). La adopción de tratados que limitan o prohíben el empleo de ciertos medios y métodos brindó una oportunidad invaluable para proteger al medio ambiente como tal, al encontrarse que dichos tratados podían adoptarse para esta última causa. Así, un número importante de armas, muchas de ellas prohibidas hoy por el DIH, generan una serie de efectos sobre los individuos, pero también surten efectos devastadores sobre el medio ambiente como tal, que con frecuencia se extienden más allá de la culminación del conflicto.

Este desarrollo específico se daría a partir de la década de los setentas, influenciada en gran parte por los excesos llevados a cabo durante la guerra de Vietnam, que transformó la mirada del Derecho Internacional hacia el medio ambiente (Zierler, 2011, p. 19). Los Convenios de Ginebra de 1949 no incluían disposiciones específicas sobre la protección al medio ambiente, y los tratados temáticos sobre medios y métodos adoptados en las primeras seis décadas del siglo XX no tenían la amplitud suficiente para abordar la protección directa al medio ambiente, dado que dichos tratados eran antropocéntricos por excelencia (Wyatt, 2010, p. 607).

Así, si bien la protección al medio ambiente durante los conflictos armados puede lograrse a través de la aplicación de los principios generales del DIH, las últimas décadas del siglo XX presenciaron un llamado a nivel global para una mayor regulación sobre la materia, teniendo en cuenta los vacíos normativos que podría plantear una regulación basada exclusivamente en torno a principios. Como señala el CICR, tanto los bombardeos a las instalaciones petroleras durante la Guerra de Irak-Irán en 1980-1988, así como los ataques a los pozos petroleros de Kuwait en la Guerra del Golfo reafirmaron la necesidad de brindar mayores respuestas desde el Derecho a la protección del medio ambiente, particularmente en el marco de los conflictos armados (CICR, 2020b, p. 13). Similarmente, la contaminación del Río Danubio tras el bombardeo de un complejo industrial en Serbia en 1999, así como la contaminación de aguas subterráneas en Gaza en el operativo de las Fuerzas Armadas de Israel en 2008 volvieron a enfatizar esta necesidad (CICR, 2020b, p. 13).

El camino a la regulación, entonces, tuvo un hito en 1972, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo, donde se adoptaron una serie de principios dentro de la Declaración de Estocolmo, con miras a abordar tanto el medio ambiente como las cuestiones de seguridad. En dicha Declaración, destaca el Principio 22 y 26, sobre responsabilidad estatal por daños ambientales y limitación a armas de destrucción masiva, respectivamente. Si bien se trataron de normas muy generales, relativamente antropocéntricas, y no vinculantes dado su carácter de *soft law*, significaron un paso importante en la tendencia de ese entonces de brindar mayor protección al medio ambiente. En 1975, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 3264 (XXIX) de la ONU, la cual regulaba la “prohibición de influir en el medio ambiente y en el clima con fines militares y de otra índole que sean incompatibles con el mantenimiento de la seguridad internacional, con el bienestar y con la salud de los seres humanos”. Dicha Resolución fue enviada al Comité de Naciones Unidas para la Conferencia de Desarme, así como a la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario llevada a cabo en Ginebra entre 1974-1977 (Bothe et al., 2010, pp. 571-572).

Los frutos de dicho debate se dieron en los años 1976 y 1977. En el primero, la Conferencia de Desarme adoptó la Convención de las Naciones Unidas sobre la Prohibición de Utilizar Técnicas de Modificación Ambiental con Fines Militares u otros Fines Hostiles (ENMOD, por sus siglas en inglés), la cual representa el primer tratado del DIH en proteger concretamente al medio ambiente durante un conflicto armado. Su artículo 1 establece que “Cada Estado Parte en la presente Convención se compromete a no utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles que tengan efectos *vastos, duraderos o graves*, como medios para producir destrucciones, daños o perjuicios a otro Estado Parte” (la cursiva es nuestra). En 1977, por su parte, se adoptaron los Protocolos Adicionales (I y II) a los Convenios de Ginebra de 1949.

Si bien la adopción de la ENMOD fue un logro sin precedentes, se pueden vislumbrar una serie de limitaciones en torno a su ámbito de aplicación. Las cuestiones de *enforcement* o cumplimiento del tratado se limitan a una comunicación al Consejo de Seguridad por parte de un Estado Parte ante el incumplimiento de otro Estado Parte, donde el Consejo podrá determinar la violación a dicho instrumento a través de un informe (ENMOD, artículo 5), pero este mecanismo no ha brindado verdaderas instancias de sanción. Tampoco se trata de un instrumento que prohíbe el empleo de ciertas armas, sino únicamente un esfuerzo de limitar ciertas técnicas de modificación ambiental (ENMOD, artículo 2). Por otro lado, la ENMOD no se centra en la protección al medio ambiente *per se* sino en la prohibición de emplear el medio ambiente ‘como medio para producir destrucciones, daños o perjuicios’ a otro Estado Parte (Sassoli y Bouvier, 2006, p. 686). Adicionalmente, al igual que buena parte de los tratados de DIH, la ENMOD únicamente regula los conflictos armados de índole internacional, por lo que se deja de lado a los conflictos armados de índole no internacional, que representan la mayoría de conflictos armados actualmente. Esta última situación ha sido paliada con la identificación de normas consuetudinarias por el CICR en su Estudio de DIH Consuetudinario de 2005, traducido al español en 2007 (Henckaerts y Doswald-Beck, 2007, normas 43-45).

Finalmente, la adopción en 1977 del PA I significó un avance trascendental en la respuesta del DIH al impacto de los conflictos armados sobre el medio ambiente. No obstante, como analizaremos *infra*, existen voces crecientes que apuntan a la necesidad de repensar el actual umbral de las disposiciones del PA I y su capacidad de aplicarse en la práctica.

Los efectos de los conflictos armados sobre el medio ambiente han llevado a que en el DIH se haya desarrollado una protección, tanto directa como indirecta, al medio ambiente, a través de una serie de normas de carácter convencional, consuetudinario y de *soft law*, así como de principios del DIH.

En sus Directrices de 2020, el CICR desarrolla minuciosamente el marco normativo existente para arribar a una categorización en torno a tres tipos de normas. Como afirma en las Directrices, “el DIH protege el medio ambiente natural de distintas maneras” (CICR, 2020b, 21). De este modo, el CICR brinda la siguiente categorización respecto a su marco normativo en torno a la protección del medio ambiente: normas que otorgan protección específica al medio ambiente, normas generales de protección y normas que limitan o restringen medios de combate (CICR, 2020b, pp. 21 y ss.). A continuación, se comentará brevemente cada categoría.

(i) Normas que brindan protección específica al medio ambiente como tal. En esta primera categoría, las Directrices de 2020 incluyen tres sub-categorías de normas: (a) las normas relativas a prohibiciones y restricciones de los métodos y medios de guerra que puedan provocar daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural; (b) la prohibición de utilizar la destrucción del medio ambiente natural como arma; y (c) la prohibición de atacar el medio ambiente natural como represalia.

Aquí encontraremos, por ejemplo, la prohibición de utilizar la destrucción del medio ambiente natural como arma. Son lamentablemente varios los ejemplos históricos en que se ha acudido a la destrucción al medio ambiente como un arma de guerra: desde la táctica de ‘tierra arrasada’ empleada por las tropas rusas para frenar las tropas de Napoleón, pasando por el empleo de Napalm y agentes tóxicos sobre cultivos y árboles en Vietnam por parte de tropas estadounidenses durante la Guerra de Vietnam en la década de los sesentas (Wyatt, 2010, pp. 596 y ss.).

(ii) Normas generales que protegen, *entre otras cosas*, el medio ambiente natural, sin que este sea su objetivo específico.

En esta segunda categoría, se incluyen las siguientes subcategorías: (a) las protecciones generales a todas las partes o elementos del medio ambiente natural como bienes de carácter civil en virtud de los principios de distinción, proporcionalidad y precaución; (b) las protecciones otorgadas a bienes especialmente protegidos que no sean el medio ambiente natural; (c) las protecciones otorgadas a partes o elementos del medio ambiente natural como bienes de carácter civil por las normas relativas a bienes del enemigo; y (d) protecciones adicionales en virtud de otras normas generales del DIH.

En esta categoría encontramos la prohibición de atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, así como la prohibición de atacar obras e instalaciones que contengan fuerzas peligrosas. Estas contienen un fuerte elemento de seguridad desde una mirada tradicional a la misma, ya que generan un impacto no solo sobre el medio ambiente

per se, sino que acarrean la posibilidad de destrucción de vidas humanas y graves riesgos a la salud. Un ejemplo de ello ha sido el ataque por parte de fuerzas iraquíes sobre instalaciones petroleras en Kuwait durante la primera Guerra del Golfo- entre muchos otros ejemplos (Wyatt, 2010, pp. 596 y ss.). Otro ejemplo consiste en el ataque a los sitios de desechos sólidos o a las aguas subterráneas —por más focalizadas que sean— que podrá traer efectos indirectos sobre el flujo de aguas vertidas en aguas abiertas. Este fue el caso de la contaminación de aguas subterráneas en la franja de Gaza en el operativo militar de las Fuerzas Armadas de Israel en 2008 (CICR, 2020b, p. 13). Igualmente, el bombardeo a complejos industriales durante el conflicto en Serbia y Kosovo en 1999 resultó en la contaminación del Río Danubio, resultando en graves consecuencias a su ecosistema (CICR, 2020b, p. 13).

(iii) Protecciones generales que otorgan al medio ambiente natural las normas sobre armas específicas

En esta tercera categoría se encuentran, por ejemplo, las normas en torno a la prohibición del empleo de veneno o armas envenenadas; la prohibición de armas biológicas o químicas; la prohibición de herbicidas como método de guerra, así como la precaución —o prohibición bajo ciertos tratados— en el empleo de armas incendiarias o minas antipersonales. Nota aparte merece la falta de prohibición expresa en el DIH en torno a las armas nucleares en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales; sin embargo, la aprobación en 2017 del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares logra una prohibición histórica, aunque no cuente con la ratificación de las principales potencias nucleares.

A partir de esta categorización, podemos esbozar las siguientes apreciaciones. En primer lugar, resulta positivo que hay toda una gama de opciones normativas para proteger al medio ambiente en el contexto de un conflicto armado. Es loable que las normas existentes identificadas en las Directrices de 2020 recogan una mirada holística de lo que ofrece tanto la aplicación de normas convencionales, como de normas consuetudinarias y principios, sea a partir de normas de protección directa al medio ambiente, o a partir de normas de protección indirecta (2020b, párr. 24). Esta capacidad de contar con una serie de disposiciones de protección pone en evidencia, además, la evolución del DIH y su capacidad para adaptarse no solo a las exigencias del cuidado del medio ambiente, sino también a los cambios y desafíos en este cuerpo normativo. Esta amplia gama también reconoce otros dos aspectos fundamentales: la necesidad de tener una mirada más eco-céntrica a un ordenamiento que tradicionalmente ha sido antropocéntrico (De Lucia, 2017, p. 184), así como la necesidad de adoptar un enfoque más humano al concepto de seguridad, como hemos destacado.

En la medida que la protección al medio ambiente se convierte, en muchas ocasiones, en una medida esencial para garantizar tanto la salvaguardia al medio

ambiente *per se* como la protección directa o indirecta a la población civil (que es, finalmente, un componente del ecosistema), resulta entonces importante acudir a los principios de DIH. La aplicación debida de estos principios no solo puede guiar la protección al medio ambiente ante vacíos normativos — como es el caso de la falta de prohibición expresa de las armas nucleares en los principales tratados del DIH—, sino también ofrecer verdaderas respuestas de cara a cuestiones de seguridad. En este sentido, es necesario, en la aplicación de los principios, destacar el balance entre *necesidad militar* y *humanidad*, así como entre *necesidad militar* y *distinción*. Frente a esta situación, resulta nuevamente importante destacar la actualización, en 2020, de las Directrices del CICR sobre la protección del medio ambiente natural en conflictos armados, pues logra identificar normas concretas para hacer frente a situaciones de ataques al medio ambiente.

La necesidad de garantizar el balance entre estos principios para efectos de la protección del medio ambiente fue enfatizada en el 2006 por la Comisión de Investigación sobre Líbano, establecida mediante Resolución S-2/1 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, con el objetivo de investigar presuntas violaciones al DIH cometidas durante el conflicto armado entre Israel y Líbano en julio y agosto de 2006. La Comisión se pronunció sobre el ataque por parte de las fuerzas armadas israelíes a una planta libanesa generadora de energía (planta “Jiyyeh”), el cual generó extensos daños ambientales, incluyendo contaminación del aire, así como de las aguas del Mar Mediterráneo, debido a que entre 10,000 y 15,000 toneladas de crudo fueron vertidas en dicho cuerpo de agua. En su informe, la Comisión precisó que dicho ataque constituyó una violación al DIH y que las consecuencias del mismo sobrepasaron toda exigencia de necesidad militar; en tanto Israel falló en tomar en cuenta los efectos sobre el medio ambiente y la salud pública al analizar la legitimidad de su ataque (Comisión de Investigación sobre Líbano, 2006, párr. 219 y 220).

La Corte Internacional de Justicia, por su parte, también se ha referido a la necesidad de realizar este balance. De este modo, en su *Opinión Consultiva sobre el asunto de la legalidad de la amenaza o del uso de las armas nucleares*, la Corte determinó que se debe tomar en cuenta el impacto al medio ambiente al evaluar la conformidad de una acción con los principios de *necesidad militar* y *proporcionalidad* (CIJ, 1996, párr. 30).

Con respecto al marco convencional, tras constatar la necesidad de proteger al medio ambiente para evitar que se utilice como medio de guerra, pero también para brindarle protección *per se*, los negociadores del PA I incluyeron dos disposiciones relativas a esta protección: el artículo 35, párrafo tercero, que prohíbe “el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y

graves al medio ambiente natural”; y el artículo 55, que dispone que “se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves”, incluyendo la prohibición de utilizar métodos o medios “que hayan sido concebidos para causar o de los que quepa prever que causen tales daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población”, así como prohíbe dirigir ataques contra el medio ambiente a manera de represalia.

Estamos, aquí, ante una combinación de aproximaciones tanto eco-céntricas como antropocéntricas a la protección al medio ambiente. Como señala Sandoz, “No se trata solo de proteger al medio ambiente natural contra el empleo de armas o de técnicas dirigidas deliberadamente contra él, ni de proteger únicamente a la población civil y a los combatientes de los países en guerra contra todos los efectos de este tipo, sino también de proteger al medio ambiente natural como tal [...]” (Sandoz, 2000, p. 574). El PA I adopta esta postura mixta, reflejada en la redacción, por un lado, del artículo 35, y la redacción del artículo 55, por otro (CICR, 2020b, párr. 18-20).

Como podemos apreciar, el PA I busca proteger al medio ambiente de daños perpetrados por cualquier arma y no únicamente por las técnicas de modificación ambiental, en contraste con la ENMOD. A su vez, mientras que el artículo 35 protege al medio ambiente como tal, el artículo 55 versa sobre protección a la población civil. Si bien el hecho de incluir disposiciones en torno a la protección directa o indirecta del medio ambiente resulta acertado, han surgido cuestionamientos en torno al alto umbral que plantean las disposiciones del PA I. En primer lugar, las condiciones de aplicación, tanto del artículo 35, párrafo 3, como del artículo 55, sí son cumulativas (daños extensos, duraderos y graves) lo que reduce la posibilidad de su aplicación. Dixon et al. también se refieren a la dificultad de este alto umbral, al precisar que, en la práctica, es casi imposible alcanzar este triple estándar (2011, p. 476).

A su vez, Bothe et al. (2010, pp. 572 y ss.) hacen hincapié en que la interpretación del alcance de los adjetivos empleados en estas disposiciones (extensos, duraderos y graves) no se equipara necesariamente con dichas categorías en la ENMOD. Wyatt (2010, pp. 623-624) también hace referencia a esta falta de uniformidad: en el caso de la extensión del daño, precisa que, si bien las disposiciones del PA I no señalan expresamente un parámetro claro, varias delegaciones durante el proceso de negociación hicieron hincapié en la necesidad de distinguir el alcance de estas categorías de los entendimientos de la ENMOD. En sus Directrices de 2020, el CICR también destaca estos distintos estándares de los umbrales al analizar cada uno de los elementos de la fórmula “extensos, duraderos y graves” (2020b, pp. 32-41).

En cuanto al elemento temporal de los daños ('duraderos'), en los trabajos preparatorios de la conferencia de negociación de los Protocolos, se indicó que resultaba imposible determinar un período concreto de duración, a diferencia de los trabajos preparatorios de la ENMOD. El Comité de la Conferencia de Negociación indicó, en su informe, que algunas delegaciones consideraban que la duración debía medirse en décadas, pero resultaba imposible definir con certeza el período de tiempo (Bothe et al., 2010, p. 573). Al mismo tiempo, señaló que había una amplia asunción de que el daño incidental de un conflicto convencional quedaría normalmente fuera del alcance de esta disposición (Bothe et al., 2010, p. 573).

En cuanto a la severidad de los daños, este elemento ha sido vinculado indirectamente con el impacto sobre el ser humano, no sólo a partir de la lectura del artículo 55, sino en términos generales. Según Wyatt, este es probablemente el requisito más controversial del PA I, pues a pesar de que se refiere a que la intensidad del daño debe ser, por lo menos, más que significativa, muchas delegaciones y comentaristas han asociado este requisito con el sufrimiento humano (2010, pp. 583-584).

Esta visión relativamente antropocéntrica del PA I no ha sido superada por la tipificación de ataques al medio ambiente como crimen de guerra dentro del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, por lo que, según Wyatt, se desperdició una oportunidad invaluable de interpretar el requisito de daño severo a la luz del impacto sobre el medio ambiente exclusivamente y no a través de la vinculación con el sufrimiento humano (Wyatt, 2010, p. 626). Como señalamos *infra*, esta ha sido una de las razones por las cuales los debates actuales en torno a la codificación de un crimen internacional de ecocidio han apostado por un umbral más bajo y realista, que gira en torno al estándar de "daños graves que sean extensos o duraderos al medioambiente". Efectivamente, el umbral del PA I y del Estatuto de Roma difiere de aquel contemplado en la ENMOD.

Finalmente, cabe observar con detenimiento los tres requisitos para la aplicabilidad de ENMOD: que los efectos sean *vastos, duraderos o graves*. Como hemos visto, estas categorías fueron incluidas también en el PA I, así como el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, pero de modo acumulativo y no disyuntivo. En el marco de la ENMOD, ante las preguntas de qué exactamente implican los daños *vastos, duraderos o graves*, se incluyó una lista de "Entendimientos" como anexo. En este documento, se establece que por 'vastos' se entenderá la extensión sobre un área de varios cientos de kilómetros cuadrados. Este es un elemento que requiere, según el CICR, una mirada actualizada. Así, en sus Directrices de 2020, el CICR recomienda que este análisis no se centre únicamente en los efectos *directos* de los ataques, sino también en aquellos efectos *indirectos* generados por el empleo de ciertos métodos o

medios (CICR, 2020b, p. 38). Además, como enfatizan las Directrices, no hay que ignorar que los efectos duraderos también pueden ser efectos acumulados (CICR, 2020b, p. 34). Sobre el criterio ‘duradero’, los Entendimientos a la ENMOD señalan que se entenderá un período de una duración de meses, o de aproximadamente una estación. Y, finalmente, por ‘grave’ se entenderá una afectación o daño serio o significativo a la vida humana, a los recursos naturales y económicos, o a otros bienes.

Cabe resaltar que los Entendimientos a la ENMOD precisan que la interpretación a estas categorías es exclusivamente para los alcances de esta convención, y no deberán aplicarse para otros tratados con similares términos. Ello resulta pertinente al constatar la existencia de estas categorías en otros tratados de DIH o DPI (PA I y Estatuto de Roma), y son un ejemplo adicional de la falta de uniformidad que existen en torno a estos criterios, e, incluso, de la *fragmentación* del Derecho Internacional (véase Comisión de Derecho Internacional, 2006).

Ahora bien, dadas las limitaciones de la ENMOD a las que acabamos de hacer alusión, los Estados acertaron en insertar disposiciones de protección al medio ambiente en el Protocolo Adicional I, adoptado el 8 de junio de 1977. Sin embargo, como se ha indicado *supra*, la aplicación acumulativa de los tres requisitos en el PA I hace muy difícil la aplicación de tales disposiciones.

En sus Directrices de 2020, el Comité Internacional de la Cruz Roja cuestiona si estamos no solo ante un umbral efectivo y viable, sino también si seguimos ante un umbral que permitiría su aplicación (CICR, 2020b, pp. 32-34). Por ejemplo, el CICR establece cómo, de cara a ese umbral, la Comisión de reclamaciones entre Eritrea y Etiopía estableció que “las acusaciones [de Etiopía] y las pruebas de destrucción se ubicaban muy por debajo del umbral de daños extensos, duraderos y graves”, a pesar de la destrucción de plantas de goma y resina, pérdida de árboles y almácigas, entre otros (CICR, 2020b, p. 32). A la misma dificultad se enfrentó el Comité creado para analizar la campaña aérea de la OTAN en contra de la ex Yugoslavia y los daños al medio ambiente generados en Kosovo en 1999, donde determinó que no pudo determinar si se llegó al umbral acumulativo de extensos, duraderos y graves (CICR, 2020b, p. 32).

Frente a ello, el Panel de Expertos Independientes Encargado de la Definición de Ecocidio, quien presentó su informe sobre una propuesta de crimen internacional de ecocidio en junio de 2021, buscó encontrar un punto intermedio entre el requisito disyuntivo de la ENMOD, y el requisito acumulativo del PA I y del Estatuto de Roma. Así, en sus comentarios a la propuesta, señaló lo siguiente:

El Panel de Expertos propone un punto intermedio entre estas dos opciones. El criterio disyuntivo de la ENMOD es insuficiente ya que los tipos de daños al

medioambiente que podrían corresponder a la definición de ecocidio siempre deberían de ser “graves”: si el daño no fuera grave, no debería ser clasificado como ecocidio. Por otro lado, el criterio de índole copulativa es innecesariamente exigente y, probablemente, excluiría determinadas acciones cuyas consecuencias previstas fueran graves y duraderas, pero no necesariamente extensas; o graves y extensas, pero no necesariamente duraderas. (Panel de Expertos Independientes encargado de la definición de Ecocidio, 2021, p. 8)

Finalmente, cabe agregar que las limitaciones convencionales, en particular aquellas lagunas en torno a la regulación del daño al medio ambiente durante los conflictos armados de carácter no internacional, han sido en buena parte suplidas no solo por los principios de DIH, sino también por la costumbre internacional. Recordemos que, al igual que la ENMOD, el PA I solo es aplicable en conflictos armados de carácter internacional. De este modo, en su Estudio sobre el DIH Consuetudinario, el CICR identificó la existencia de normas consuetudinarias de protección al medio ambiente que se aplican tanto en conflictos armados internacionales como no internacionales (Henckaerts y Doswald-Beck, 2007, normas 43, 44 y 45).

Las normas consuetudinarias se aplican entonces a ambos tipos de conflicto armado; introducen el principio de precaución proveniente del campo del Derecho Internacional del Medio Ambiente; plantean la prohibición de causar daños sobre el medio ambiente; de emplear el medio ambiente como arma; y hacen un vínculo importante con el principio de proporcionalidad del DIH al referirse a los daños incidentales. No obstante, un desafío que surgió al momento de plasmar estas normas dentro del Estudio fue la escasa práctica estatal que respaldara la existencia de estas normas (práctica que constituye el elemento material de la costumbre). Bothe et al. (2010, pp. 574-576) aluden a ello al precisar que la mayoría de los antecedentes de estas normas se derivan de la jurisprudencia de la CIJ: tanto la Opinión Consultiva sobre el asunto de la *legalidad* de la amenaza o del uso de las *armas nucleares* (1996) como el caso Relativo a los Ensayos Nucleares (Australia/Nueva Zelanda vs. Francia, 1974). A pesar de ello, el afirmar el carácter consuetudinario de la protección del medio ambiente extiende dicha protección en la medida que no dependerá de ratificaciones o adhesiones concretas a normas convencionales.

Un elemento adicional para suplir estas posibles lagunas viene a ser justamente las Directrices del CICR de 2020, que brindan una recopilación clara del alcance de las diversas normas que ofrece el DIH para la protección del medio ambiente, y que asume una interpretación que busca brindar respuesta a los contextos y desafíos actuales de los conflictos armados.

Por último, cabe recordar que estamos ante un tema de particular preocupación para la región latinoamericana, una región que a pesar de albergar una biodiversidad única, también se ha enfrentado a graves amenazas de destrucción al medioambiente, tanto en situaciones de conflicto armado como fuera de ellas. Así, situaciones como las del Arco Minero en Venezuela (Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, 2022); la deforestación de la Amazonía (Roy, 2022), o el impacto medioambiental del conflicto armado en Colombia (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022), ponen en evidencia la particular vulnerabilidad de la región a las amenazas al medioambiente, así como el interés especial en tomar medidas legales para prevenir mayores daños.

Este interés ha llevado a que representaciones diplomáticas de la región hayan tomado posiciones importantes en distintos foros multilaterales. Por ejemplo, en el marco de la 71ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) y la presentación del informe por parte de la Relatora Especial de la CDI sobre Protección al Medio Ambiente en relación a los conflictos armados, la delegación de México destacó la importancia de la protección al medio ambiente en el marco de los conflictos armados, precisando que se trata de un tema de creciente interés en los conflictos contemporáneos, y llamó a mayor claridad respecto a las reglas aplicables, sobre todo en el marco de los conflictos armados no internacionales (AGNU, 2 de noviembre de 2016, 1h50m30s y ss.).

Por su parte, la delegación de Argentina destacó el trabajo de la CDI en materia de protección del medioambiente, incluyendo la atmósfera (AGNU, 2 de noviembre de 2016, 2h06m42s y ss.). El Salvador destacó el hecho que, en su análisis sobre la protección general al medioambiente en los conflictos armados, la CDI haya abandonado la distinción entre conflictos armados internacionales y conflictos armados no internacionales (AGNU, 1 de noviembre de 2016, 2h38m10s y ss.). Asimismo, expresó la preocupación en torno al elevado umbral del PA I, planteando modificar este estándar para que se establezcan elementos disyuntivos y no conjuntivos (AGNU, 1 de noviembre de 2016, 2h38m10s y ss.).

Asimismo, en 2019, en el marco de la 74ª sesión de la Asamblea General, Colombia también se refirió a esta relación, subrayando el impacto de los conflictos armados sobre los seres humanos y los ecosistemas, y enfatizando que las consecuencias sobre el medio ambiente pueden ser no solo duraderas sino también irreversibles (AGNU, 2019, 2h30m00s y ss.). Así, la delegación colombiana destacó el Principio 74 de la Declaración de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, señalando que la guerra es enemiga del desarrollo sostenible. Además, la delegación colombiana precisó que actores no estatales también tienen responsabilidad en la destrucción del medio ambiente (AGNU, 2019, 2h30m00s y ss.).

Como podemos apreciar de estos ejemplos, existe una diplomacia creciente en la región que busca contribuir a llenar las lagunas normativas en torno a la protección del medio ambiente en los conflictos armados. Es importante que este debate pueda también ser trasladado a la adopción de legislación y políticas públicas efectivas a nivel nacional, con el fin de brindar mayor uniformidad en el marco normativo y práctica estatal en la región.

5. Conclusiones

Frente al creciente uso de mercenarios y empresas militares en las hostilidades, el DIH requiere una regulación actualizada e idónea para abordar esta realidad. Seguir acudiendo a nociones desfazadas del concepto de “mercenarios” deja vacíos jurídicos que presentan desafíos en materia de seguridad.

El actual proyecto en torno a la aprobación de un instrumento jurídico vinculante en materia de empresas militares y de seguridad privadas ofrece una oportunidad valiosa para llenar estos vacíos, esclarecer el status jurídico y las obligaciones de estos actores en las hostilidades, y contar con un régimen de responsabilidades claro y eficaz.

Con respecto a las armas autónomas, existe una preocupación real en torno a los desafíos que la falta de intervención humana en el empleo de dichas armas puede acarrear. La necesidad de que tales armas puedan debida y diligentemente aplicar los principios del DIH en la conducción de hostilidades sigue siendo un reto operativo y de seguridad en el marco de los conflictos. En este sentido, es importante destacar los esfuerzos en la región latinoamericana por promover la adopción de un instrumento internacional vinculante que regule el empleo de las mismas.

Frente al escenario de la protección al medio ambiente en el DIH, cabe seguir explorando las opciones que esta rama del Derecho ofrece en materia de protección. Para ello, resulta clave entender al medio ambiente como un ecosistema integral que incluye también a la persona humana, y, al mismo tiempo, afirmar el valor intrínseco del medio ambiente natural como tal. Ello requiere que la disciplina incluya un enfoque eco céntrico y no solo antropocéntrico.

Los diversos ejemplos de degradación ambiental durante los conflictos armados y las secuelas que dejan en materia de seguridad nos obligan a actuar no solo durante los conflictos, sino también prepararnos de antemano para que las conducciones de las hostilidades eviten mayores afectaciones al medio ambiente. Para ello, las partes en los conflictos deberán prestar especial atención a toda la gama de disposiciones y obligaciones sobre la materia, como hemos expuesto anteriormente. Además, los Estados deberán velar no solo por la debida aplicación de sus obligaciones en materia de DIH, sino también de otras

ramas relacionadas a la protección del medio ambiente, tales como el Derecho Internacional Ambiental, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y el Derecho Penal Internacional. Solo así se podrá tener una mirada holística e integral, sin descuidar las normas que forman parte del *lex specialis*, que permita enfrentar los distintos desafíos en materia de seguridad que se acrecientan en el marco de los conflictos armados.

El tema de la protección del medio ambiente durante los conflictos armados es un tema de particular interés para los países de la región latinoamericana, que albergan una riqueza en materia de biodiversidad inigualable, pero que también se encuentran particularmente vulnerables frente al cambio climático y a la degradación medioambiental, la cual afecta a comunidades enteras en la región. Además de implementar las obligaciones internacionales en la materia, los países latinoamericanos deben tomar todas las medidas necesarias precautorias de cara a estos desafíos, aunando esfuerzos bilaterales y multilaterales al respecto. Será a través de esfuerzos y alianzas comunes que como región tendremos las herramientas para lograr una incidencia efectiva y duradera en la protección al medioambiente.

Referencias bibliográficas

- Amnistía Internacional. (2023, 24 de febrero). Más de 30 países piden controles jurídicos internacionales sobre los robots asesinos. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/02/more-than-30-countries-call-for-international-legal-controls-on-killer-robots/>
- Asamblea General de Naciones Unidas. (2012). Resolución 66/290 de 2012. Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.
- Asamblea General de Naciones Unidas - AGNU. (2016, 1 de noviembre). *Sixth Committee, 27th meeting - 71st General Assembly* [Archivo de Video]. Naciones Unidas. <https://media.un.org/en/asset/k1w/k1wupj0wrp>
- Asamblea General de Naciones Unidas - AGNU . (2016, 2 de noviembre). *Sixth Committee, 29th meeting - 71st General Assembly* [Archivo de Video]. Naciones Unidas. <https://media.un.org/en/asset/k1u/k1usm2o4k1>
- Asamblea General de Naciones Unidas. (2019, 5 de noviembre). *Sixth Committee, 30th meeting - General Assembly, 74th session* [Archivo de Video]. Naciones Unidas. <https://media.un.org/en/asset/k12/k12s3rcvxx>
- Asamblea General de Naciones Unidas. (2022, 21 de octubre). *Joint Statement on Lethal Autonomous Weapons Systems First Committee, 77th United Nations General Assembly Thematic Debate – Conventional Weapons* [Archivo PDF]. https://estatements.unmeetings.org/estatements/11.0010/20221021/A1jj8bNfWGIL/KLw9WYcSnnAm_en.pdf
- Automated Decision Research. (s.f.). Sistemas de armas con funciones autónomas utilizadas en Ucrania. *Automated Decision Research*. <https://automatedresearch.org/news/weapons-systems-with-autonomous-functions-used-in-ukraine/> Consultado por última vez el 15 de mayo de 2023.
- BBC News. (2021, 11 de agosto). Wagner: Scale of Russian mercenary mission in Libya exposed. <https://www.bbc.com/news/world-africa-58009514>
- BBC News. (2023, 23 de enero). What is Russia's Wagner Group of mercenaries in Ukraine? <https://www.bbc.com/news/world-60947877>
- BBC News. (2023, 8 de junio). Ukraine dam: What we know about Nova Kakhovka incident <https://www.bbc.com/news/world-europe-65818705>
- Bothe, M., Brush, C. Diamond, J. y Jensen, D. (2010). International law protecting the environment during armed conflict: gaps and opportunities. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 92(879), 569- 592.
- Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada. (2010). <https://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2020/06/Appendix-E-Codigo-de-Conducta-Internacional-para-Proveedores-de-Servicios-de-Seguridad-Privada.pdf>

- Colección de Tratados de Naciones Unidas. (s.f.). Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios. *United Nations Treaty Collection*. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-6&chapter=18&clang=_en Consultado por última vez el 8 de mayo de 2023.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2010). Entrevista a Achim Steiner. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, (879), 545-555. <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/review-879-all.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2014). Background Paper. En: Comité Internacional de la Cruz Roja. *Expert Meeting on Autonomous Weapon Systems*. <https://www.icrc.org/en/publication/4221-expert-meeting-autonomous-weapon-systems#:~:text=he%20ICRC%20convened%20an%20international,Nations%20and%20non%2Dgovernmental%20organizations.>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2019). *El Derecho Internacional Humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos*. <https://www.icrc.org/es/publication/el-derecho-internacional-humanitario-y-los-desafios-de-los-conflictos-armados>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2020a). *Commentary on the Third Geneva Convention: Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War*. <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gcii-1949?activeTab=default>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2020b) *Directrices sobre la Protección del Medio Ambiente Natural en Conflictos Armados*. Comité Internacional de la Cruz Roja. <https://www.icrc.org/es/publication/directrices-sobre-la-proteccion-del-medio-ambiente-natural-en-conflictos-armados>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2022). *Twelve issues for 2022: What States can do to improve respect for International Humanitarian Law*. <https://www.icrc.org/en/document/twelve-issues-what-states-can-do-improve-respect-ihl-2022>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). *Hay Futuro si hay Verdad. Informe Final. Hallazgos y Recomendaciones*. <https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-06/Informe%20Final%20capi%CC%81tulo%20Hallazgos%20y%20recomendaciones.pdf>
- Comisión de Investigación sobre Líbano, establecida mediante Resolución del Consejo de Derechos Humanos S-2/1. Documento A/HRC/3/2, 23 de noviembre de 2006. Informe de la comisión.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe Final*. Tomo V. Capítulo II. <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- Consejo de Derechos Humanos. (2009). *Resolución 10/11. La utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación*.

- Consejo de Derechos Humanos. (2019). *Informe sobre los progresos realizados en su primer período de sesiones por el grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de elaborar el contenido de un marco normativo internacional, sin prejuzgar su naturaleza, que proteja los derechos humanos y garantice la rendición de cuentas por las violaciones y los abusos relacionados con las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas.*
- Convenio de Ginebra I para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña. (1949).
- Convenio de Ginebra II para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar. (1949).
- Convenio de Ginebra III relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. (1949).
- Convenio de Ginebra IV relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. (1949).
- Convenio de La Haya (II) relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre. (1899).
- Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios.
- Corte Internacional de Justicia. (1996, 8 de julio). *Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares.*
- De Lucia, V. (2017). Beyond anthropocentrism and ecocentrism: a biopolitical reading of environmental law. *Journal of Human Rights and the Environment*, 8(2), 181–202. doi:10.4337/jhre.2017.02.01.
- Deutsche Welle. (2021, 15 de marzo). Syria: NGOs to take Russian Wagner fighters to court. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/syria-ngos-file-torture-case-against-russian-wagner-fighters/a-56873162>
- Deutsche Welle. (2022, 15 de abril). Mercenary armies in Africa. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/the-rise-of-mercenary-armies-in-africa/a-61485270>
- Deutsche Welle. (2023, 17 de abril). Russia's Wagner Group in Africa: More than mercenaries. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/russias-wagner-group-in-africa-more-than-mercenaries/a-64822234>
- Diálogo Américas. (2020, 18 de noviembre). Russia's Private Military Companies: A Threat to Latin America. <https://dialogo-americas.com/articulos/russias-private-military-companies-a-threat-to-latin-america/>
- Dixon, M., McCorquodale, R. y Williams, S. (2011). *Cases and Materials on International Law*. (5a Ed.). Oxford University Press, 2011.
- Documento de Montreux sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados. (2008).
- Foreign Policy. (2022, 11 de mayo). Killer Robots Are Here—and We Need to

- Regulate Them. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2022/05/11/killer-robots-lethal-autonomous-weapons-systems-ukraine-libya-regulation/>
- Gillard, E. (2006). Business goes to war: private military/ security companies and international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*, 88(863), 525-572.
- Gómez del Prado, J. L. (2006). Algunas tendencias emergentes en torno a las actividades de un nuevo agente no estatal: las compañías privadas militares y de seguridad. En J. Almqvist y F. Gómez Isa. (Eds.), *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, (40), 93-110.
- Gómez del Prado, J. L. (2017). The Ineffectiveness of the Current Definition of a “Mercenary” in International Humanitarian and Criminal Law. En H. Torraja. (Ed.), *Public International Law and Human Rights Violations by Private Military and Security Companies*. Springer.
- Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. (2007, 2 de febrero). Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios concluye visita a Perú [Comunicado de Prensa]. *Naciones Unidas*. <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2009/10/default-title-30>
- Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. (2010). *Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación*. Naciones Unidas.
- Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. (2018). *Mercenarism and private military and security companies: An overview of the work carried out by the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*. Naciones Unidas.
- Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. (2020). *La evolución de las formas, tendencias y manifestaciones de los mercenarios y las actividades relacionadas con ellos*. Naciones Unidas.
- Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. (2022). *Acceso a la justicia, a la rendición de cuentas y a los recursos para las víctimas de los*

- mercenarios, los agentes relacionados con los mercenarios y las empresas militares y de seguridad privadas.* Naciones Unidas.
- Henckaerts, J. y Doswald-Beck, L. (2007). *El derecho internacional humanitario consuetudinario. Volumen 1: normas.* Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Human Rights Watch. (2022, 10 de noviembre). Robots asesinos: Se debe negociar el tratado en un nuevo foro. <https://www.hrw.org/es/news/2022/11/10/robots-asesinos-se-debe-negociar-el-tratado-en-un-nuevo-foro>
- Infobae (2022, 26 de septiembre). El Grupo Wagner en América Latina: explotación de recursos y defensa de los intereses rusos en Venezuela. <https://www.infobae.com/america/mundo/2022/09/26/el-grupo-wagner-en-america-latina-explotacion-de-recursos-y-defensa-de-los-intereses-rusos-en-venezuela/>
- Jorge Urbina, J. (2015). Actores no estatales y externalización de las funciones militares en los conflictos armados: los contratistas privados ante el derecho internacional humanitario. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, (8), 41-85.
- Kahhat, F. (2007). *Tras la guerra fría. Cambios en las mentalidades militares y nuevas políticas de seguridad en Sudamérica.* Fondo Editorial del Congreso.
- MacLeod, S. (2022). International efforts to address the regulatory gaps regarding PMSCs: the un working group on mercenaries. En DCAF, *A new wave? Addressing the contemporary use of private military and security companies in armed conflict and complex environments*, DCAF.
- Melzer, N. (2019). *Derecho Internacional Humanitario: Una introducción integral.* Comité Internacional de la Cruz Roja
- Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela. (2022). Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela: la situación de los derechos humanos en el Arco Minero del Orinoco y otras áreas del Estado de Bolívar.* <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/ffmv/index>
- Naciones Unidas. (2023, 10 de marzo). Russian Federation: UN experts alarmed by recruitment of prisoners by “Wagner Group”. *Naciones Unidas* <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/russian-federation-un-experts-alarmed-recruitment-prisoners-wagner-group>
- Oficina de Naciones Unidas para Asuntos de Desarme. (s.f). Convention on Certain Conventional Weapons — Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems. <https://meetings.unoda.org/ccw/convention-certain-conventional-weapons-group-governmental-experts-2022>
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC). (2022). Informe Mundial sobre las Drogas del año 2022 (*World Drug Report 2022*).

- Cuadernillo No. 5, *Drugs and the Environment*. https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_5.pdf
- Orozco, G. (2005). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (72), 161-180.
- Panel de Expertos Independientes encargado de la definición de Ecocidio. (2021). *Comentario acerca de la definición*. <https://stopecocidio.org/definicion-legal-del-ecocidio>
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2009). *Protection of the Environment During Armed Conflict: An Inventory and Analysis*. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7813/-Protecting%20the%20Environment%20During%20Armed%20Conflict_An%20Inventory%20and%20Analysis%20of%20International%20Law-2009891.pdf?sequence=3&%3BisAllowed=
- Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977
- Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977
- Rousseau, J. (2022). Overview of contemporary use of PMSCS in armed conflicts. En DCAF, *A new wave? Addressing the contemporary use of private military and security companies in armed conflict and complex environments*, DCAF.
- Roy, D. (2022, 24 de agosto). Deforestation of Brazil's Amazon has reached a Record High. What's being done? *Council of Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/in-brief/deforestation-brazils-amazon-has-reached-record-high-whats-being-done>
- Salmón, E. (2014). *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. IDEHPUCP y CICR.
- Salmón, E. (Coord.) (2016). *La progresiva incorporación de las empresas en la lógica de los derechos humanos*. IDEHPUCP y Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Sandoz, I. (2000). *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo Adicional I)*. Tomo I. CICR, Plaza & James.
- Sassoli, M. y A. Bouvier. (2006). *How Does Law Protect in War*. Volumen II. 2da Ed. CICR.
- Sauer, F. (2020). Stepping back from the brink: Why multilateral regulation of autonomy in weapons systems is difficult, yet imperative and feasible. *International Review of the Red Cross*, 102(913), 235-259.
- Stop Killer Robots (2022, 17 de octubre). Municiones merodeadoras con capacidades autónomas utilizadas en Ucrania. *Stop Killer Robots*. <https://www.stopkillerrobots.org/es/noticias/municiones-merodeadoras-con-capacidades-aut%C3%B3nomas-utilizadas-en-ucrania/>

- Tignino, M. y Kebebew, T. (2022). *The Legal Protection of Freshwater Resources and Related Installations during Warfare*. *Journal of International Criminal Justice*, (20), 1191-1228. <https://academic.oup.com/jicj/article-abstract/20/5/1191/7000795?redirectedFrom=fulltext>
- The Economist. (2018, 25 de enero). *Autonomous weapons are a game-changer*. https://www.economist.com/special-report/2018/01/25/autonomous-weapons-are-a-game-changer?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=19495686130&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct-response.anonymous&gclid=Cjw
- The Economist. (2023, 12 de enero). *The War has devastated Ukraine's environment too*. <https://www.economist.com/europe/2023/01/12/the-war-has-devastated-ukraines-environment-too?giftId=d988d864-511e-48da-baa3-6d06f89d713a>
- Thürer, D. (2011). *International Humanitarian Law: Theory, Practice, Context*. Hague Academy of International Law (All-Pocket).
- Winter, E. (2022). The Compatibility of Autonomous Weapons with the Principles of International Humanitarian Law. *Journal of Conflict & Security Law*, 27(1), 1-20.
- Wyatt, J. (2010). Law-making at the intersection of International environmental, humanitarian and criminal law: the issue of damage to the environment in international armed conflict. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 92(879), 593- 646.
- Zierler, D. (2011). *The Invention of Ecocide: Agent Orange, Vietnam, and the Scientists Who Changed the Way We Think About the Environment*. University of Georgia Press.

