



América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas

José Antonio Sanahuja

Catedrático de Relaciones Internacionales y director de la Fundación Carolina
sanahuja[@]fundacioncarolina.es

Pablo Stefanoni

Investigador del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina
pablo.stefanoni[@]fundacioncarolina.es

Francisco J. Verdes-Montenegro

Investigador del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina
f.verdes-montenegro[@]fundacioncarolina.es

Resumen

Las posiciones de los países de América Latina respecto a la agresión que ha sufrido Ucrania por parte de Rusia desde el 24 de febrero de 2022 han respondido, mayoritariamente, a la tradicional visión normativa de las relaciones internacionales que ha caracterizado tanto su cultura política como su visión del mundo, si bien se han apreciado unas tensiones y contradicciones que merecen especial atención. Este artículo las examina, teniendo presente sus interrelaciones, por lo que se atenderá cómo se han posicionado los gobiernos de la región, tratando de distinguir las posturas adoptadas de cara al escenario político doméstico y las que las cancillerías han fijado en declaraciones oficiales, así como mediante el voto en Naciones Unidas u otras instancias. De este modo, se interpretan los posicionamientos como expresiones de la contienda política en cada país y en la región; y, finalmente, la manera en la que reflejan o impugnan las visiones del mundo, y los principios, tradiciones y modelos de política exterior que están presentes en la región.

Palabras clave

América Latina, Ucrania, Rusia, diplomacia, guerra.

Abstract

The Latin American countries stances regarding the aggression that Ukraine has suffered from Russia since February 24th 2022 have responded, for the most part, to the traditional normative vision of international relations that has characterized both their political culture and their world's vision, even though some tensions and contradictions have been appreciated that deserve special attention. This article examines them, bearing in mind their interrelationships, so it will address how the Latin American governments have positioned themselves, trying to distinguish the stance adopted in the face of the domestic political scene and those that the foreign ministries have established in official declarations, as well as by voting at the United Nations or other bodies. In this way, these stances are interpreted as expressions of the political struggle in each country and in the region; and, finally, the way in which they reflect or challenge the worldviews, principles, traditions, and models of foreign policy that are present in the region.

Keywords

Latin America, Ukraine, Russia, diplomacy, war.

José Antonio Sanahuja

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense, con premio extraordinario, y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Director de la Fundación Carolina, es Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y profesor de la Escuela Diplomática. Desde abril de 2020 es Asesor Especial para América Latina y el Caribe del alto representante para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (*ad honorem*). Ha sido investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ha trabajado con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Federación Internacional de Cruz Roja, y ha sido investigador o consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, la SEGIB, la Fundación EU-LAC, y distintas ONG. En dos periodos distintos ha sido vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano consultivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación). Ha sido también miembro del Patronato de Oxfam Intermón. Tiene un amplio historial de publicaciones sobre relaciones internacionales, política exterior y de cooperación española y de la Unión Europea, y regionalismo e integración en América Latina.

Pablo Stefanoni

Doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires. Combina su trabajo periodístico con su actividad académica, y es investigador asociado en el área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina. Sus áreas de investigación son la historia y la política latinoamericana. Desde 2011 es jefe de redacción de la revista *Nueva Sociedad*. Ha dirigido la edición boliviana de *Le Monde Diplomatique* y ha escrito sobre los procesos políticos en el área andina. Su último libro es *¿La rebeldía se volvió de derechas?* (Clave Intelectual/Siglo XXI, Madrid, 2021). Integra el Centro de Documentación e Investigación de la Cultura de Izquierdas/Universidad General de San Martín

Francisco J. Verdes-Montenegro

Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, reconocido con el Premio Extraordinario por su tesis centrada en la dimensión de seguridad regional en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2010-2017). Cuenta con una década de experiencia como investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM), y su área de especialización es América Latina y el Caribe (ALC), con líneas de investigación que giran en torno a las cuestiones de paz, seguridad y desarrollo. Asimismo, cuenta con experiencia como asesor parlamentario y gubernamental. En la actualidad es investigador en el área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina.



1. Introducción¹

El epicentro del terremoto geopolítico que ha significado el ataque ruso a Ucrania del 24 de febrero de 2022 (24-F) se sitúa, lógicamente, en Europa, y pone de nuevo en cuestión la vigencia y significado de la comunidad euroatlántica y la naturaleza del proyecto de integración europeo. Como ha señalado Timothy Garton Ash (2022), la invasión rusa de Ucrania “cambiará el rostro de Europa para siempre”. Para la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, es un parteaguas (*watershed*); y según el canciller de Alemania, Olaf Scholz (2022), un “punto de inflexión” (*Zeitenwende*) para el principal Estado miembro de la Unión por su peso económico y político y, a partir de este momento, también para su política de seguridad y defensa. Por su parte, el presidente de Estados Unidos, Joe Biden (2022) lo ha interpretado, en clave teleológica, como expresión de la permanente lucha entre autoritarismo y democracia, más que como un cambio de época.

Aunque se reconoce la extrema gravedad de la guerra en Ucrania y el impacto global de la crisis, no se han escuchado declaraciones con una entonación similar entre los líderes latinoamericanos. La guerra se percibe lejana: es al final, una “guerra europea”, como la ha definido Étienne Balibar (2022), que, principalmente, afecta al orden europeo y al papel de Estados Unidos y la Alianza Atlántica, aunque pueda tener reverberaciones globales. América Latina, así, no parece asumir el eurocentrismo implícito en las lecturas europeas, estadounidense, y también de China frente a esos acontecimientos.

Además de ese relativo distanciamiento, las posiciones de los gobiernos de la región han respondido mayoritariamente a la tradicional visión normativa de las relaciones internacionales que ha caracterizado su cultura política y su visión del mundo, y en particular a la tradición de política exterior de las cancillerías y la diplomacia. Quizás la mejor muestra de ello ha sido el apoyo masivo —aunque no unánime— que ha prestado la región a la resolución de condena del ataque a Ucrania adoptada en la Asamblea General de Naciones Unidas el 2 de marzo de 2022, que la define inequívocamente, conforme a su calificación en el derecho internacional, como un acto de agresión (Naciones Unidas, 2022).

La invasión rusa de Ucrania ha ocurrido en un momento de fuerte heterogeneidad de América Latina, debilitamiento de sus instituciones de integración, cambios políticos acelerados, expansión económica de China, y lo que algunos analistas consideran que es una creciente “irrelevancia” internacional de la región (González *et al.*, 2021). La América Latina de los “ciclos largos”, liderazgos personales fuertes y alineamientos internacionales más o menos definidos —se tratase del ciclo “neoliberal” de los años noventa o de la “marea rosada” de las décadas de 2000 y 2010— parece haber quedado atrás. Al mismo tiempo, las diversas tomas de posición reflejan las pugnas políticas internas, entre gobiernos y oposiciones e incluso en el marco de coaliciones de gobierno, sean progresistas o conservadores.

Este análisis examina estas tres cuestiones y sus interrelaciones: el posicionamiento de los gobiernos latinoamericanos, para lo cual distinguiremos las posturas adoptadas de cara al escenario político do-

¹ Los autores agradecen el apoyo brindado por Gabriel Rodríguez en las búsquedas bibliográficas.

méstico y las que las cancillerías han fijado en declaraciones oficiales y en el voto en Naciones Unidas u otras instancias; la forma en la que esos posicionamientos dan cuenta de las contiendas políticas en cada país y en la región; y, finalmente, la manera en la que reflejan o impugnan las visiones del mundo, y los principios, tradiciones y modelos de política exterior que están presentes en la región.

2. ¿Cómo se ha posicionado América Latina tras el 24-F?

Aunque Rusia y Ucrania mantenían un conflicto abierto desde al menos 2014, la invasión rusa iniciada el 24 de febrero de 2022 supone el inicio de una guerra de alcance global que está obligando a todos los miembros de la comunidad internacional a definir su postura. Ningún Estado está al margen de lo que está aconteciendo en territorio ucraniano. Hay preocupaciones inmediatas que están ubicadas en la agenda nacional, como la repatriación de los connacionales y los efectos económicos que puede generar en economías ya sometidas a un importante estrés por la pandemia. Pero en la agenda exterior, todos los países han tenido que posicionarse públicamente, tanto con declaraciones oficiales como en votaciones en instancias multilaterales. Los países de América Latina no han sido ajenos a esta disputa y su respuesta, como era previsible, no ha sido ni mucho menos homogénea, e incluso se ha ido modulando en algunos casos conforme la presión interna e internacional sobre el ataque de Rusia ha sido más palpable y contundente. ¿Qué factores están influyendo en la perspectiva que está adoptando cada uno de los países de la región? ¿Qué tensiones se advierten en estos posicionamientos y cuáles son sus motivaciones? ¿Qué posturas han adoptado finalmente? Las respuestas a estas cuestiones, como se indicará, no solo hablan de las posiciones mismas, sino de las visiones del mundo y de la política exterior de cada país y de la región en su conjunto.

2.1. *La importancia de los vínculos bilaterales con Rusia: un “salvavidas” diplomático, sanitario y financiero cuando la relación con Estados Unidos se debilita*

A la hora de entender el posicionamiento que han adoptado los países de la región, cabe subrayar como un factor clave la relación bilateral con Rusia, ya que esta ha condicionado en buena medida a aquellos países que no han condenado desde un primer momento la invasión de Ucrania, o han mostrado alguna reticencia inicial. Desde los años 2000, y ya con Vladimir Putin en el poder en Rusia, las relaciones diplomáticas y de cooperación entre Rusia y algunos países de América Latina se han revitalizado, con visitas más recurrentes, así como recepciones a mandatarios de la región en Moscú (Secrieru, 2021), e incluso eliminación de visados. En ese sentido, más que significativos son los encuentros que se produjeron en vísperas de la inesperada —salvo para la administración estadounidense— agresión a gran escala a Ucrania.

Así, apenas veinte días antes del ataque ruso del 24-F, el 3 de febrero de 2022, el presidente argentino Alberto Fernández fue recibido por Putin en Moscú, con muestras muy visibles de sintonía y cercanía entre ambos, en contraste, por ejemplo, con la frialdad con la que se recibió a los mandatarios de Francia o Alemania en esos días. En sus redes sociales, el presidente argentino aprovechó la visita para agradecer el respaldo de Rusia durante la pandemia ya que “fue muy importante el apoyo que ustedes le dieron a la Argentina cuando las vacunas escaseaban (...) Estuvieron de nuestro lado cuando el resto del mundo no estaba”. A lo que añadió una afirmación que desde el 24-F se le ha vuelto en su contra: “Tenemos que ver la manera en que Argentina se convierta en puerta de entrada de Rusia en América Latina de un modo más decidido” (Bimbi, 2022). Además, en sus declaraciones hizo alusión a la deuda contraída por su país con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la necesidad de dejar atrás “esa dependencia tan grande” con el organismo y con Estados Unidos.

En esta línea, también el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, fue recibido por Putin días antes al 24-F, a pesar de las advertencias desde Washington respecto a su pertinencia. En un encuentro para fortalecer la alianza estratégica entre ambos países e intensificar las relaciones comerciales, el 16 de febrero Bolsonaro llegó a expresar su solidaridad con Rusia (Pedroso, 2022). Sin Donald Trump en la Casa Blanca, y con la llegada de la Administración Biden, Bolsonaro ha perdido capacidad de interlocución con Estados Unidos. Su reacción personal de afianzar lazos con Rusia no pudo producirse en peor momento, lo que le ha generado contradicciones visibles en el seno de su Ejecutivo — Bolsonaro llegó a desautorizar a su vicepresidente, el general Hamilton Mourão, crítico con esa política—, con Itamaraty, e incluso dentro de su propia base electoral, a escasos meses de las presidenciales para optar a la reelección.

Estas visitas por parte de los mandatarios de Argentina y Brasil casi se cruzaron con dos minigiras realizadas en los días previos al 24-F por parte del viceprimer ministro de Rusia, Yuri Borisov, con paradas en Venezuela, Nicaragua y Cuba; y de Vyacheslav Volodin, presidente de la Duma (Cámara baja de Rusia) a La Habana y Managua, los días 23 y 24 de febrero, respectivamente (EFE, 2022a). Estos tres países, junto con Bolivia, son los principales socios de Rusia en la región, y su distanciamiento respecto de Estados Unidos tiende a ser recompensado con apoyo ruso en diversos ámbitos, entre los cuales se puede destacar el diplomático, sanitario y financiero, así como en materia de inteligencia y defensa.

Respecto al vínculo diplomático, existe una “reciprocidad simbólica” (Rouvinski, 2020) entre Rusia y sus principales socios en la región que, pese al deterioro de sus relaciones con Estados Unidos u otros actores extrarregionales como la Unión Europea (UE), les permite proyectarse como actores activos en el sistema internacional. De esta forma, evitan su contracara, esto es, la percepción de que el país está aislado, y fortalecen las respectivas imágenes presidenciales con las recepciones en alfombra roja. Para Rusia, responde a sus aspiraciones de estatus y de ser reconocida como una gran potencia. Esa relación simbólica de mutuo interés se complementa materialmente con programas de cooperación de distinta índole y tiene en el intercambio de votos en foros multilaterales (como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, su Asamblea General u organismos especializados) una importante fuente de legitimidad internacional.

En cuanto al apoyo financiero que brinda Rusia —país que gracias a sus exportaciones de *commodities* (gas, petróleo, cereales, etc.) ha acumulado una de las más importantes reservas de divisas a escala internacional—, no es casual que el viaje de Volodin se produjera un día después de que la Duma reestructurara la deuda de Cuba con Rusia, ni que el viaje de Alberto Fernández a Moscú se produjera en plena negociación del acuerdo con el FMI.

Finalmente, con un momento político todavía marcado por la pandemia, la diplomacia de vacunas que desplegó Rusia en la región es otro elemento que no se puede perder de vista, al menos para entender las reticencias iniciales o las tensiones que han podido tener muchos países al momento de condenar con firmeza o no la invasión de Ucrania. En al menos cinco países de la región, la vacuna rusa Sputnik V fue la primera en llegar, y esos cinco, con la excepción de Paraguay, se encuentran entre los países menos alineados con las posiciones occidentales, al menos en primera instancia (Argentina, Bolivia, Nicaragua y Venezuela). Aquí también se podrían mencionar los vínculos entre Rusia y México, país cuyo Laboratorio de Biológicos y Reactivos de México (Birmex) y el Fondo Ruso de Inversión Directa (RDIF, por sus siglas en inglés) firmaron un acuerdo de transferencia tecnológica y analítica para la producción de la vacuna Sputnik V que permitió su envasado en territorio mexicano (Gómez, 2021).

En este sentido, es llamativo que estos países, con los que la diplomacia rusa ha tenido intercambios recientes, no suscribieran la declaración que emitió la Organización de Estados Americanos (OEA), en la que se condena enérgicamente la “invasión ilegal, injustificada y no provocada de Ucrania por

parte de Rusia”. A este grupo hay que sumar El Salvador, de cuyo presidente, Nayib Bukele, no se ha escuchado ninguna declaración al respecto desde el 24F, mientras sí se tiene constancia de una visita a Moscú —ya autorizada por el congreso salvadoreño—, prevista para julio de 2022 y que supondría la primera visita de un mandatario de este país a Rusia. A la declaración de la OEA sí se sumaron la mayoría de los países de la región, como Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. La votación se llevó a cabo en el Consejo Permanente de la OEA, celebrado el 25 de febrero, y fue la primera ocasión en la que los países de la región debieron sentar posición, lo que evidenció la cercanía a Rusia de los cinco países que no se sumaron: Argentina, Brasil, Bolivia, El Salvador y Nicaragua (OEA, 2022).

Dicha votación incluyó dos casos singulares como el de Uruguay y Venezuela. Este último estaba representado en ese organismo por el “Gobierno encargado” encabezado por Juan Guaidó y no por el de Nicolás Maduro, y contra el de este último, votó a favor. Por su parte, Uruguay no la suscribió en un primer momento, según se alegó por un presunto “error” de su canciller, que, tras las críticas en el seno de la coalición gubernamental y en la oposición, fue enmendado por el propio presidente, Luis Lacalle Pou. El país sudamericano acabó entonces no solo suscribiendo la declaración sino incluso copatrocinándola (MREROU, 2022, El Observador, 2022).

2.2. De alineamientos, retórica y legitimaciones de facto

La votación del Consejo Permanente de la OEA fue la primera de una serie de votaciones en foros multilaterales sobre la situación en Ucrania que se han sucedido a lo largo de una semana y que han permitido observar la evolución de los posicionamientos respecto de la agresión rusa. El mismo día en el que se aprobaba la declaración en el seno de la OEA, el 25 de febrero, Brasil y México, los dos países de la región que son miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, estuvieron presentes en las frustradas deliberaciones para sacar adelante una resolución de este órgano que fue vetada por Rusia. Ambos votaron a favor de la condena a la agresión rusa, junto con otros nueve miembros de este consejo (SCR, 2022a). En esta línea, se sumaron igualmente a la votación para convocar una sesión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas bajo el excepcional formato de “Unidos por la Paz”, que, ante el bloqueo del Consejo de Seguridad por el veto ruso, permite reunir a todos los miembros en un periodo extraordinario de sesiones para abordar una cuestión que afecta a la paz y seguridad internacionales (SCR, 2022b). En esta misma línea, también hay que tener presente la convocatoria, debate y votación en un órgano especializado como el Consejo de Derechos Humanos (CDH) que no solo ha dejado registros sobre los posicionamientos de los 47 países que lo componen —8 de ellos latinoamericanos—, sino que ha sido objeto de atención por el boicot que se registró el 1 de marzo mientras intervino el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov. Así, merece la pena tener en cuenta qué delegaciones diplomáticas presentes en dicho órgano durante la intervención de Lavrov secundaron ese acto simbólico de repulsa.

Habida cuenta de este conjunto de definiciones, como se observa en el Anexo 1, a escala latinoamericana se pueden apreciar cuatro grupos de países: (i) quienes han condenado sin ambages la invasión rusa del territorio ucraniano; (ii) quienes intentan proyectar una cierta neutralidad frente al conflicto y votan en contra de la invasión; (iii) quienes proyectan un discurso de neutralidad y legitiman las posiciones de Rusia; y (iv) quienes amparan las posiciones de Rusia como socios cercanos en la región, al mismo tiempo que promueven un discurso de crítica a las posiciones de Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

(i) En el primer caso tenemos el grueso de los países que suscribieron la declaración de la OEA de condena a la invasión, salvo México, y que han mantenido esa línea en los distintos foros multilaterales. Especial mención en este apartado merecen los casos de Chile, Colombia y Costa Rica.

El primero es el único caso en el que, tanto su gobierno electo, encabezado por Gabriel Boric, como el saliente —y aún en ejercicio— liderado por Sebastián Piñera, coincidieron en la aceptación de sanciones, siempre y cuando fueran aprobadas por el Consejo de Seguridad. Por su parte, Colombia y Costa Rica han llegado a suscribir la denuncia de Rusia ante la Corte Penal Internacional, junto con otros 39 países, lo que acelera la investigación de su fiscal, Karim Khan (Infobae, 2022a).

A este grupo también se pueden sumar Argentina y Uruguay que, como hemos visto, han ido revisando su postura con un marcado endurecimiento de sus críticas a Rusia. En el caso argentino, la presidencia del Consejo de Derechos Humanos en el que se ha aprobado una comisión especial para fiscalizar la vulneración de los derechos humanos en Ucrania le ha permitido elevar el perfil, y su acción ha sido incluso reconocida por la propia Administración Biden (Mathus, 2022).

(ii) En un segundo bloque contamos con países como Brasil y México, que están pretendiendo abogar por un discurso público de neutralidad, no exento de tensiones y contradicciones. En el caso de los dos gigantes latinoamericanos, se observa una clara disociación entre sus votaciones en espacios multilaterales y las declaraciones de sus presidentes. Mientras Bolsonaro y López Obrador abogan por una aparente neutralidad que trata de no dañar los vínculos con Rusia, los votos de estos países en el Consejo de Seguridad, la Unión Pro-Paz y el Consejo de Derechos Humanos se han alineado con la condena a la invasión tras el 24-F.

En ese sentido, llama la atención que Brasil sea el único de los países que conforma el foro de emergentes (BRICS) que no se ha abstenido en el Consejo de Seguridad, decisión en la que, según ha trascendido, influyó la llamada del secretario de Estado estadounidense, Antony Blinken, a su homólogo brasileño Carlos Alberto Franco França, previo a la votación del día 25 (ICG, 2022). En paralelo, tampoco hay que perder de vista que Brasil fue uno de los países de la región que no abandonó la sala cuando intervino Lavrov en el CDH.

Por su parte, el caso mexicano también revela inconsistencias entre las posturas de López Obrador, por un lado, quien ha evitado condenar directamente la invasión y rechaza las sanciones en pos de “mantener buenas relaciones con todos los países” y porque “México es pacifista”; y por otro lado su canciller, Marcelo Ebrard, que no ha tenido reparos en “condenar enérgicamente la invasión de Rusia”.

(iii) Por sus pronunciamientos mediante votaciones en instancias multilaterales, mención aparte merece El Salvador por su “ruidoso” silencio, que ha mantenido durante días, y con el que se ha abstenido de tomar partido en todas las votaciones. A la espera de lo que afirme Bukele al respecto, solo ha habido declaraciones oficiales de su vicepresidente, Félix Ulloa. El miércoles 3 de marzo, casi una semana después, este justificó la posición de su país de acuerdo con su carácter de “pequeño país”. Literalmente, señaló que “no deberíamos de nuevo pequeños países como los nuestros estar tomando partido por uno y otro bloque” (EP, 2022a).

Los vínculos entre el presidente *millennial* salvadoreño y la Administración Biden se han ido erosionando desde mediados de 2021. En el marco de un distanciamiento de la administración demócrata y de una discusión con el FMI por la incorporación del Bitcoin como moneda de curso legal, habrá que ver si el coqueteo con Rusia es solo un “berrinche peligroso” (Valencia, 2022) o una apuesta geopolítica más amplia².

² No dejan de ser llamativos los desplazamientos que se están dando en el istmo centroamericano: Bukele se viene alejando de Washington y la recientemente electa presidenta de Honduras, Xiomara Castro, se muestra más cercana del vecino del norte

(iv) En el cuarto y último grupo, por su parte, encontramos los socios más cercanos de Rusia en la región (Cuba, Bolivia, Nicaragua y Venezuela), que traducen su apoyo a este país en abstenciones durante las votaciones que se han celebrado para condenar la agresión a Ucrania. Como único matiz en las votaciones cabe destacar que Bolivia sí se mostró favorable a debatir en el CDH la situación en Ucrania.

En el plano discursivo, además, reproducen la narrativa rusa que pone el foco en la ampliación hacia el este por parte de la OTAN como el elemento perturbador que ha motivado esta reacción por parte de Rusia al sentirse cercada. También se comprueba un mayor énfasis en la cooperación total con Rusia por parte de Nicaragua y Venezuela, que en el primer caso incluye el apoyo de Daniel Ortega al reconocimiento ruso a la independencia de Lugansk y Donetsk*, y las llamadas al diálogo y la diplomacia entre Rusia y Ucrania por parte de Bolivia y Cuba, en este último caso con su tradicional énfasis en la defensa de la soberanía y la no intervención (Cubaminrex, 2022; Opinión, 2022).

La invasión de Ucrania por parte de Rusia, al margen de su condena (o no) y los votos emitidos en instancias multilaterales, no ha sido acompañada por ningún país de la región con sanciones, como las emprendidas por parte de Estados Unidos, la UE, Canadá, Japón, Australia o Suiza, entre otros. En Uruguay, la empresa estatal Antel llegó a suspender la emisión de la cadena Russia Today (RT) si bien el presidente Lacalle Pou, como López Obrador, ha expresado nítidamente su desacuerdo y se ha desvinculado de la medida (Infobae, 2022b)³. Cabe no perder de vista que, más allá de las declaraciones y los votos, el rechazo de las sanciones a Rusia ha servido para que ningún país latinoamericano figure en el listado de países y territorios hostiles confeccionado por el propio gobierno ruso, hecho público el 7 de marzo de 2022 (EP, 2022b).

Ese mismo día, como dato novedoso que puede alterar la política regional, Maduro reconoció unos acercamientos con la Administración Biden, tras la visita de una delegación de alto nivel, que tomó por sorpresa al propio líder opositor Juan Guaidó (Kurmanaev *et al.*, 2022). Con ello, no solo se reactivó el diálogo con la oposición por parte del régimen —ya que “si pedimos diálogo a Ucrania y Rusia tenemos que dar ejemplo”— sino que ha suavizado su retórica respecto al conflicto. Maduro llegó a decir que se veían “muy bonitas” las banderas de Estados Unidos y Venezuela juntas durante el encuentro. Este pragmatismo del país caribeño se inscribe en una sucesión de cambios internos que vienen observándose en los últimos tiempos (dolarización *de facto* de gran parte de su economía, freno a la hiperinflación, participación electoral de la oposición en las últimas elecciones regionales) que dan señales de que “algo se mueve”. Esto, además, podría tener repercusiones en otros países latinoamericanos, puesto que la crisis venezolana ha sido en los últimos años un elemento de tensión en la política interna y electoral en casi todos ellos.

Sin duda, una lectura de este movimiento estadounidense se inscribe en la pretensión de mitigar la influencia de Rusia en la región, a través de un levantamiento de parte de las sanciones petroleras a Venezuela, y al mismo tiempo aumentar su oferta de crudo y gas, lo que coadyuvaría a aliviar las presiones al alza sobre sus precios en los mercados internacionales (Pardo, 2022; EFE, 2022b).

En todo caso, si los posicionamientos de los países de la región respecto de la invasión de Ucrania han estado condicionados en muchos casos por el vínculo con Rusia, no hay que perder de vista que, táci-

a cuya asunción viajó la vicepresidenta estadounidense, Kamala Harris, y ha cambiado el discurso bolivariano de su partido, Libertad y Refundación (Libre), por el del “socialismo democrático”.

* Corrigendum: Con fecha 14 de marzo de 2022 se puntualiza que Nicaragua no ha reconocido la independencia de Lugansk y Donetsk, señalada en la versión inicial de este documento, sino que ha apoyado la decisión rusa de 21 de febrero de 2022.

³ Guido Manini Ríos, líder de Cabildo Abierto, el partido ubicado más a la derecha de la Coalición multicolor en el gobierno uruguayo, rechazó la medida y declaró que “ni en los peores momentos de la Guerra Fría se hizo algo igual”.

tamente, esta viene condicionada a su vez por el estado de las relaciones con Estados Unidos. Los casos de Brasil y El Salvador son los más elocuentes en este sentido. Ello no significa que los países latinoamericanos no tengan agencia en su toma de posición, o que se siga interpretando la historia como simple voluntad de las potencias, sino que el momento que atraviesan estos vínculos con ambos actores extrarregionales ha incidido en los discursos de los mandatarios, así como en los votos de los Estados. No ha sido el único elemento, y como veremos a continuación, tras el 24-F también han aflorado tensiones políticas *ad intra* que conviene tener presentes.

3. ¿La ideología importa?

Como se destacó en la introducción, las diversas tomas de posición de los gobiernos constituyen el combustible de combates políticos internos, procesados a menudo bajo los clivajes populismo/anti-populismo, democracia/autoritarismo o globalismo/antiglobalismo, y se enmarcan en diversas visiones de lo que significa “integrarse al mundo”. Los progresismos se muestran “incómodos” por tener que condenar una invasión “imperialista” no estadounidense, las centroderechas encuentran en la invasión una buena razón para renovar sus actos de fe hacia “Occidente” y las nuevas extremas derechas populistas se mueven de manera ambivalente (al igual que en Europa). Si acercamos la lupa, es posible identificar una serie de matices y un escenario ideológicamente fluido, que se vincula a las transformaciones políticas y geopolíticas en curso tanto en el Norte como en el Sur globales.

La ofensiva rusa contra Ucrania informa, a su vez, sobre ciertos imaginarios relacionados con la Rusia de Vladímir Putin. Tanto en la izquierda como en la derecha pervive una lectura del putinismo como una suerte de neocomunismo, en una continuidad *sui generis* de la era soviética tras el “paréntesis” de Boris Yeltsin, lo cual contribuye a dar sustento interpretativo a apoyos y rechazos, y alimenta también el nuevo “anticomunismo” propio de la Guerra Fría (“comunismo vs. libertad”) desplegado por sectores de derecha y extrema derecha. En el caso latinoamericano, los vínculos de Putin con la extrema derecha europea son poco conocidos y los medios rusos que se han afincado en la región (RT, Sputnik) transmiten un discurso que conecta con las sensibilidades “nacional-populares” latinoamericanas y a menudo se solapa con medios locales como Telesur. En ellos no hay culto a la personalidad de Putin como en los medios rusos, ni discursos nacional-conservadores; además, reclutan periodistas y analistas progresistas y buscan proyectarse como medios “contrahegemónicos”. Finalmente, como ha señalado un artículo periodístico sobre estos medios, en su programación hay poca política rusa (Peinado, 2018). A su vez, el discurso ruso sobre la “desnazificación” de Ucrania ha traído al presente imágenes del Ejército rojo en la Segunda Guerra Mundial, y ha sido un arma retórica poderosa del Kremlin, si no para lograr un apoyo explícito, al menos para neutralizar el rechazo a la invasión y sus consecuencias en términos humanitarios.

En el caso de los progresismos latinoamericanos, el ataque a Ucrania ha generado diversas tensiones y dubitaciones, incluso diferencias de fondo o de matiz entre partidos y gobiernos. En líneas generales es posible identificar tres tipos de reacciones: (i) apoyo a Rusia y/o responsabilización directa de Estados Unidos y la OTAN por la invasión (que sería de tipo defensivo); (ii) condena paralela a la invasión y a la OTAN; y, más minoritaria, (iii) condena explícita a Rusia por el acto de agresión. Estos posicionamientos, huelga decir, remiten a ubicaciones ideológicas más amplias: una cosmovisión de tipo “populista” frente a otra más identificada con la izquierda democrática. Estos términos no funcionan como compartimientos estancos —hay una multiplicidad de solapamientos y cruces— pero permiten, no obstante, identificar sensibilidades más o menos pluralistas u homogeneizantes de la sociedad. Por eso, la respuesta ante la invasión de Ucrania se correlaciona con los discursos esgrimidos frente a la crisis venezolana o la deriva nicaragüense, e incluso a la guerra en Siria.

La primera posición está bien expresada por el expresidente boliviano Evo Morales, y actual presidente del Movimiento al Socialismo (MAS), el partido en el poder, quien convocó a una movilización internacional... contra Estados Unidos y la OTAN (Morales, 2021). Morales tiene un fuerte predicamento en la izquierda latinoamericana, especialmente en movimientos sociales y sindicales que no se limitan a espacios estrictamente bolivarianos.

No debemos olvidar que los motivos ideológicos “antiyanquis” han contribuido a dar forma al sentido común del progresismo regional: el antiimperialismo, por razones evidentes, tiene una larga historia en una región considerada el “patio trasero” de Estados Unidos (Bergel, 2011). Pero ha vuelto al centro de la escena con el “giro a la izquierda” que tuvo a Hugo Chávez como figura político-simbólica excepcional. La matriz ideológica es una variante “de izquierda” del viejo nacionalismo revolucionario y percibe los conflictos mundiales de manera “campista”: como insertos en dos campos contrapuestos en los cuales debe tomarse posición contra Estados Unidos; tiene un anclaje emocional profundo en la épica de la resistencia del régimen cubano al embargo/bloqueo estadounidense; y suele invisibilizar —por no contar con marcos analíticos ni políticos para procesarlos, ni la voluntad de hacerlo— el rol “imperial” de cualquier potencia que no sea Estados Unidos (salvo que esté subordinada o se suponga que actúa por cuenta de la potencia estadounidense). Estos “marcos” se aplican también a Venezuela, cuya crisis es atribuida exclusivamente al “cerco imperialista”, o a Nicaragua, que ha virado hacia un autoritarismo más explícito sin condenas a la altura en las izquierdas regionales.

No obstante, la invasión a Ucrania también puso en aprietos a quienes no se alinean con el bolivarianismo “duro”, como se pudo ver en dos comunicados, redactados con dos días de diferencia por el Grupo de Puebla —una instancia de coordinación de las izquierdas regionales con presencias también europeas—: el 24 de febrero, un primer comunicado llamaba de manera “cordial” a “las partes involucradas” (Rusia, Estados Unidos y la UE) a “mantener la paz y la seguridad de Ucrania abandonando la vía de la intervención militar y de las sanciones económicas unilaterales contra Rusia”. Pero el 26, el tono es más fuerte y hay una condena “al uso unilateral de la fuerza y las graves consecuencias humanitarias que generan los ataques realizados durante la madrugada por parte de la Federación Rusa a la capital de Ucrania, Kiev”. Las firmas no son exactamente las mismas —por ejemplo, el expresidente ecuatoriano Rafael Correa firma el primero y no el segundo— y son pocas las adhesiones en ambos casos (está ausente la mayoría de sus participantes).

Las izquierdas democráticas que no apoyan explícitamente al Kremlin (segundo grupo de la tipología) asumieron una posición de “neutralidad” y, en ocasiones, apelaron al término de “conflicto” en lugar de “invasión” en sus declaraciones oficiales. Por ejemplo, el comunicado de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), cercana al kirchnerismo, sostiene que: “Ante el caso actual de conflicto entre la Federación Rusa y Ucrania, instamos a las partes a preservar la vida de las poblaciones civiles afectadas y a perseverar en una solución pacífica de los diferendos”, y recuerda diversos actos de injerencia imperialista de Estados Unidos —una posición muy diferente, por ejemplo, de la condena conjunta de los dos sindicatos mayoritarios en España, Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC.OO.), (CC.OO.-UGT, 2022)—. También fuerzas como el Frente Amplio en Uruguay o el Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil hablan del “conflicto” ruso-ucraniano. En este último caso, un pronunciamiento de su bancada en el Senado que rechazaba la invasión, pero cargaba más las tintas en la política imperialista de Estados Unidos, generó una variedad de reacciones en las redes sociales y fue retirado.

A diferencia del giro a la izquierda de la década de 2000, hoy vemos coaliciones progresistas más heterogéneas o gobiernos no presididos por los liderazgos carismáticos “históricos”. En Perú, existen fuertes tensiones en el gobierno de Pedro Castillo, que se resiste a alinearse detrás de la posición de Perú Libre (PL), el partido por el que postuló (el líder de PL, Vladimir Cerrón, apoyó a Rusia e incluso

a las “repúblicas populares” del Donetsk y Lugansk). En el caso del peronismo argentino, las divergencias internas son particularmente intensas porque, desde el comienzo, en el gobierno de Alberto Fernández ha habido visiones muy diferentes sobre cuestiones espinosas como la crisis en Venezuela, la deriva autoritaria en Nicaragua y, más recientemente, la firma del acuerdo con el FMI. La “vuelta del Fondo” es vista por gran parte del kirchnerismo como una suerte de traición a las promesas electorales redistributivas y es fuente de crispación interna permanente en el Frente de Todos (FdT). Claramente, el gobierno tiene dos “almas” en estas cuestiones, y también frente a la guerra en Ucrania. En el kirchnerismo predomina la denuncia de la expansión de la OTAN, el pedido de resolución pacífica al “conflicto” y puntos de vista más o menos críticos hacia Putin. Mientras que en el “albertismo” —no sin declaraciones presidenciales que pueden llevar a confusión, como las anteriormente citadas durante su viaje a Moscú— predominan quienes buscan un acercamiento a Washington⁴.

Como ha señalado el columnista del diario *Folha de S. Paulo*, Celso Rocha de Barros, la del progresismo actual “no es exactamente la visión de la Guerra Fría, sino la de los años noventa, cuando básicamente Estados Unidos era la única potencia mundial, la ‘policía mundial’” (Carrançá, 2022) y actuaba en consecuencia. Empero, estas visiones tienen como antecedente el “campismo” previo en el marco del enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética, solo que ahora ya no existe el “sistema alternativo” que constituía su razón de ser.

Finalmente, destaca la posición del presidente electo de Chile, Gabriel Boric, quien casi en soledad (en el espacio progresista) ha denunciado sin ambigüedades la invasión. Detrás de su posición hay una disputa, en términos de cultura política, con la “vieja izquierda” chilena, sobre todo del Partido Comunista (parte de su alianza de gobierno) (Stefanoni, 2022) y un intento de marcar una línea roja poniendo en el centro de su política exterior la defensa de los derechos humanos. Un discurso que el bloque bolivariano ve con sospecha: como un canal para la injerencia externa.

Si, como se señalaba, las centroderechas se posicionaron condenando la invasión en clave “atlantista”, el mencionado giro de Jair Bolsonaro ha dejado ver los efectos de la emergencia de nuevas derechas “alternativas” o “neopatriotas” en la región (Sanahuja y López Burian, 2021). Su reposicionamiento en la “neutralidad” es significativo porque su opción difiere de gran parte de la derecha latinoamericana y entronca con sectores del trumpismo y las extremas derechas del Norte global, que se han dividido sobre la invasión.

Como señalaba un artículo de la *BBC* en portugués, “el ala más radicalizada de la derecha brasileña está dividida en este conflicto, ya que una parte coquetea con la derecha ucraniana, mientras que otra admira a Putin”. Incluso, referentes del sector más radical del bolsonarismo llamaron con anterioridad a “ucranizar” Brasil, en referencia a las milicias neonazis visibles en la crisis ucraniana de 2014. Al viajar a Moscú, Bolsonaro declaró que “Putin es conservador, gente como nosotros”. De hecho, la segunda parada ideológica de la gira fue una visita a Viktor Orbán donde señaló que “los gobiernos de Brasil y Hungría comparten ideas que pueden resumirse en cuatro palabras: dios, patria, familia y libertad”.

En efecto, sin Trump en la Casa Blanca, Bolsonaro quedó relativamente aislado y sus viajes buscaron dar una imagen de proyección internacional cuando se acercan unas difíciles elecciones (en octubre de 2022) en las que el expresidente Luiz Inácio Lula Da Silva corre como favorito y podría desplazarlo

⁴ Cristina Fernández publicó un hilo de Twitter para “refrescar la memoria de algunos”, más que para pronunciarse sobre la actualidad. En ese mensaje se centró en recordar que, en 2014, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, Argentina votó una “resolución presentada por EEUU que exhortaba a la comunidad Internacional a no reconocer el resultado del referéndum por la independencia de Crimea” (Fernández, 2022).

del poder mediante una alianza con la centroderecha. Por otro lado, incluso entre los bolsonaristas que no apoyan a Rusia y condenan la invasión hay reservas en compartir trincheras con odiadas figuras de la “élite globalista” como Justin Trudeau, Joe Biden, Emmanuel Macron u Olaf Scholz.

4. Ucrania, América Latina y el debate sobre política exterior y el sistema internacional

4.1. Una visión normativa y grociana del sistema internacional

Este análisis ha mostrado que más allá del debate político y las declaraciones presidenciales, en última instancia y a la hora de fijar el sentido del voto en Naciones Unidas u otras instancias, las posiciones de los gobiernos de la región han respondido mayoritariamente a la tradicional visión normativa de las relaciones internacionales que ha caracterizado a su cultura política y su visión del mundo, y en particular a la tradición de política exterior de las cancillerías y la diplomacia.

Dentro de esa común aproximación normativa, hay importantes diferencias de postura, como se ha reseñado; y esas posiciones se han visto sometidas a fuertes tensiones y contradicciones, que expresan la dificultad que pueden suponer las posiciones de principio ante una guerra que tiene ya repercusiones mundiales y que hace difícil eludir decisiones concretas. En algunos países la presidencia ha apelado a la “neutralidad” o al “pacifismo” para justificar posiciones equidistantes o renuentes a la condena a Rusia, pero las cancillerías y las delegaciones diplomáticas ante Naciones Unidas han sido más enérgicas en la condena y en el apego a los principios del derecho internacional (International Crisis Group, 2022; Harrison y Wilkinson, 2022).

Junto a esa tradicional visión normativa, también se observa una lectura geopolítica de la crisis en clave de equilibrios de poder y de las aspiraciones a un orden multipolar o post-Occidental que asumen distintos gobiernos y fuerzas políticas y sociales de la región. Esas aspiraciones entroncan con el mencionado antiimperialismo y la desconfianza hacia Estados Unidos presente en la historia y en la tradición política de la región, particularmente en las fuerzas de izquierda.

Como es sabido, desde su independencia, América Latina ha promovido una aproximación pluralista y grociana de la sociedad internacional que se resume bien en la conocida máxima de Benito Juárez de que “así entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”. En muchos momentos de su historia, América Latina ha jugado el papel de “emprendedor normativo” y se encuentra en el origen de algunos principios fundacionales del orden internacional (Sanahuja, 2017; Scarfi, 2021).

De manera sumaria, las políticas exteriores latinoamericanas están enraizadas, en primer lugar, en los principios de respeto de igualdad soberana de los Estados y no intervención. La región, de hecho, promovió activamente ambos principios como reacción al intervencionismo estadounidense y logró su reconocimiento en el ámbito panamericano, y posteriormente impulsó su incorporación a la Carta de las Naciones Unidas. En segundo lugar, en la resolución pacífica de las disputas, un ámbito en el que la propia región presenta una trayectoria ejemplar. En ella destaca, en particular, la arraigada práctica de remitir sus disputas territoriales a tribunales internacionales o a otros mecanismos pacíficos de resolución de controversias. En tercer lugar, en la adopción, a iniciativa de Simón Bolívar, del *uti possidetis iuris* como principio por el que los límites territoriales de los nuevos Estados independientes siguieron en lo esencial los que se habían fijado en el periodo colonial. Este principio, como bien recordó el embajador de Kenia en la discusión sobre Ucrania en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, puede

haber dejado fronteras artificiales, no ajustadas a realidades geográficas o étnico-culturales, pero ha evitado incontables guerras fratricidas tras la disolución de los antiguos imperios⁵.

En cuarto lugar, la región también ha apostado por el desarme y la no proliferación nuclear. Ha sido pionera en el establecimiento de zonas libres de armas nucleares (ZLAN) con el Tratado de Tlatelolco de 1967, que estableció la primera ZLAN de la historia. Además de su activo papel en el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1968, la mayor parte de la región es signataria o parte del nuevo Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares de 2017⁶.

Así, América Latina aparece claramente anclada en la tradición grociana de las relaciones internacionales, que se contrapone a otras dos tradiciones: la realista o hobbesiana, y la transformativa o kantiana. Como señala Barry Buzan, la tradición grociana oscila entre una visión pluralista de las relaciones internacionales, anclada en una visión más tradicional de la soberanía y la no intervención —México sería el ejemplo más claro—, que defiende el statu quo vigente en el sistema internacional; y otra más “solidarista”, que promueve la cooperación internacional y acepta normas internacionales en materias como los derechos humanos, como ilustra el caso de los países del Cono Sur que sufrieron dictaduras militares.

América Latina, a menudo sometida a los actos de fuerza de las grandes potencias europeas y de Estados Unidos, también ha rechazado la política de poder y al imperialismo de manera consistente y ha reclamado unas relaciones internacionales basadas en normas equitativas. Ha habido excepciones, pero a menudo estas han coincidido con episodios de autoritarismo y gobiernos militares.

Esa aproximación normativa y legalista del sistema internacional no es incompatible con el realismo político como marco analítico para la comprensión de las relaciones internacionales. El realismo es una escuela de pensamiento arraigada en la región, en parte como resultado de la influencia estadounidense, y hay voces en la academia que lo han reivindicado como el enfoque adecuado para entender el ataque de Rusia a Ucrania. Este, se alega, sería la expresión de la lógica de equilibrio de poder y de competencia estratégica que supuestamente domina el sistema internacional. Sin embargo, el realismo latinoamericano es mayoritariamente un “realismo defensivo” que no acepta políticas de poder de corte imperial y converge en la defensa del statu quo en el sistema internacional con la ya mencionada aproximación pluralista y grociana presente en la región.

Por otro lado, como ha destacado Robert W. Cox, en algunas de sus manifestaciones clásicas el realismo es también una teoría crítica (1981: 131). Como tal, es un recurso habitual en el argumentario antiimperialista, que se despliega para defender intereses nacionales legítimos y desvelar las lógicas de poder de la *realpolitik* y los discursos del internacionalismo liberal —democracia, derechos humanos, libre comercio, “misión civilizadora”, etc.—, que en la experiencia histórica de América Latina a menudo se han utilizado para legitimar el intervencionismo occidental.

4.2. Tradición normativa y respuestas a la agresión de Rusia a Ucrania

Basándose en esa tradición normativa, a la hora de las votaciones en los órganos de Naciones Unidas, la región se ha situado mayoritariamente en el marco de las normas establecidas en el derecho internacional. Esa política de principios, sin embargo, ha dado cobertura a posiciones diferenciadas en las

⁵ “El discurso más aclamado en la ONU: el embajador de Kenia explica a Putin por qué hay que dejar atrás el pasado”, *El Diario.es*, 22 de febrero de 2022.

⁶ Entre los países de mayor peso de la región, solamente Argentina no lo ha suscrito. Brasil, Colombia, Guatemala y República Dominicana son signatarios pendientes de ratificación, y el resto ya son Estados parte.

que en no pocos casos hay visibles diferencias entre presidencias y cancillerías, y en el seno de las coaliciones de gobierno. La apelación a la defensa de la soberanía y la no intervención, por un lado, y a la paz y la resolución pacífica de las disputas, por otro, permite mantener un discurso enérgico en torno a principios generales —“neutralidad”, “paz”, etc.—, y, al tiempo, eludir o diluir las declaraciones de condena al agresor y evitar la adopción de medidas concretas —sanciones y otras medidas coercitivas—, que la región tradicionalmente ha rechazado tanto por razones de principio, como de interés.

En las declaraciones de la mayoría de los líderes no se contempla la posibilidad de adoptar ese tipo de medidas, más allá de la condena formal. El presidente electo de Chile, Gabriel Boric, es el único caso que desde un primer momento asume esa posibilidad si se adoptan por parte del Consejo de Seguridad, algo improbable dada la presencia de Rusia y su derecho de veto. Tan solo se contempla en algunos casos el posible envío de ayuda humanitaria, “casco blanco” (Argentina), o la acogida de refugiados ucranianos.

Hay que destacar también que no hay muchas referencias al derecho a la legítima defensa, individual y colectiva, ante un acto de agresión (artículo 51 de la carta), en las declaraciones de los líderes, lo que revelaría una tendencia a distanciarse de la cuestión, así como a la equidistancia entre las partes. Algunos líderes han sido contundentes en la calificación del ataque ruso, como Boric en Chile, el presidente Iván Duque en Colombia, el canciller Marcelo Ebrard en México —no así el presidente Andrés Manuel López Obrador—, o el presidente Mario Abdo Benítez en Paraguay. Otros mandatarios, en nombre de los mismos principios, han preferido evitarlo. Alberto Fernández en Argentina, o Luis Lacalle Pou en Uruguay, en sus primeras reacciones, evitaron el término “invasión” al tiempo que se hacía un llamado a la resolución pacífica del conflicto. En ese sentido, como se mencionó, ha operado también la apelación directa a la paz, al “pacifismo” o a la neutralidad como principios de política exterior.

La apelación a la “neutralidad” como principio de política exterior también ha permitido eludir la toma de posición frente a un conflicto armado que, como se indicó, parte de la región ve como un reajuste del orden europeo, y por lo tanto relativamente lejos de sus preocupaciones e intereses más inmediatos. Algunos mandatarios se han referido a estos últimos, al destacar los daños económicos que la invasión rusa puede ocasionar en el acceso a los fertilizantes —Brasil, para la producción de soja—, el efecto de las sanciones, o el cierre del mercado ruso a las exportaciones, con el notable ejemplo de la oferta de China de adquirir la carne paraguaya que dejará de adquirir Rusia a cambio de que se interrumpan las relaciones con Taiwán. En el caso del candidato presidencial colombiano de izquierda, Gustavo Petro, primero trató de no involucrarse en el asunto y luego condenó la invasión. Uno de sus tuits refleja su visión: que América Latina aproveche la crisis europea para promover sus propios intereses⁷.

Como se ha reseñado, en algunos países ha habido visibles diferencias entre la posición adoptada por las cancillerías, más alejada del foco del debate político, y la presidencia; y las declaraciones públicas y la posición del gobierno se fueron endureciendo en respuesta a las críticas y, en algunos casos, cabe inferir que se fueron poniendo en sintonía con el inusualmente duro discurso de Estados Unidos y la UE.

4.3. Lecturas del mundo y modelos de política exterior en cuestión

El ataque a Ucrania ha puesto en cuestión las visiones establecidas sobre el sistema internacional y las estrategias y modelos de inserción internacional. En la UE y en sus Estados miembros se ha dado un paso más en un “despertar geopolítico” (Bergmann, 2020) que ya se había iniciado antes de la pandemia. En América Latina, aun no tan directamente afectada, también se planteará un debate sobre ello

⁷ “No puedo creer esta noticia. Tamaña estupidez. Europa ahorcada por la economía fósil está a punto de caer en su tercera guerra europea. Una guerra por el gas. América latina en paz puede aprovechar para crecer” (Petro, 2022).

y será necesario reajustar la forma en la que se entiende el sistema internacional y se diseña la política exterior.

Salta por los aires, en primer lugar, la idea, ampliamente aceptada, de que el mundo puede entenderse en clave de bipolaridad o de “nueva Guerra Fría” entre Estados Unidos y China. La guerra desencadenada por Rusia es también expresión de una política exterior que, pese a su evidente declive económico, ha buscado recuperar para ese país el estatus de gran potencia con el que Rusia se revuelve contra la visión dominante de bipolaridad en ascenso. El nacimiento de la “Europa geopolítica”, en palabras del alto representante Josep Borrell (2020) y su actuación unitaria, resuelta y contundente, o el papel de las empresas multinacionales también muestra que existen otros actores relevantes, estatales y no estatales. Estas últimas han adoptado medidas que van desde el cierre de la actividad en Rusia de más de 300 compañías multinacionales, temerosas del efecto de las sanciones en su actividad y reputación, a la entrega al gobierno de Ucrania por parte de Elon Musk de equipos de comunicación por satélite Starlink. Por añadidura, el uso como arma (*weaponisation*) de las interdependencias derivadas de la globalización (Forohaar, 2022) apunta a que el sistema internacional no se puede aprehender recurriendo a la categoría de polaridad, y que está más interconectado, y es más multicéntrico y complejo que lo que afirman las narrativas o metáforas simplistas, estatocéntricas y dicotómicas de bipolaridad o nueva Guerra Fría (Acharya 2018; Sanahuja 2020).

Que esa noción de bipolaridad sea puesta en cuestión tiene especial relevancia para América Latina en un momento en el que se han desmantelado los organismos regionales, y la región como tal ha perdido la reducida agencia que pudo llegar a tener para incidir en las relaciones internacionales, con lo que se sitúa a sí misma en una relación subordinada frente a esos dos supuestos polos. De hecho, no se ha recurrido a instancias como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o el Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR) para el debate y el posicionamiento sobre esta cuestión desde una perspectiva latinoamericana. En cambio, y como se ha comprobado, este lugar ha sido ocupado por un organismo hemisférico como la OEA, a través de su Consejo Permanente.

Así, esa premisa de bipolaridad o nueva Guerra Fría entre Estados Unidos y China ha sido el telón de fondo para la formulación de las políticas exteriores y los procesos de toma de decisiones de la región, y con él se han planteado también las dos visiones y estrategias de política exterior que están ahora en debate en la región: el “no alineamiento activo” (NAA), y la “neutralidad activa” (NA); la primera, con un pretendido enfoque progresista; la segunda, de matriz conservadora (Bywaters *et al.*, 2021). La propuesta de NAA rechaza tanto la lógica de dependencia y reprimarización que comportan las relaciones con China, como la “nueva doctrina Monroe” planteada por Estados Unidos durante la Administración Trump, y su exigencia de que América Latina se desvincule de la otra potencia. Reivindica para ello el legado histórico de la conferencia de Bandung (1955) y del movimiento de los países no alineados (NOAL), pese a que el contexto histórico es muy distinto. Finalmente, reclama una posición equidistante respecto a los dos polos, “abriéndose a un mundo post-occidental” con una política exterior más activa hacia Asia y África como regiones en ascenso, mayor papel para la integración regional, y una visión más actual de la seguridad, que no se reduzca a “tanques cruzando fronteras”, y que incluya los riesgos globales (Fortín, Heine y Ominami, 2020, 2021). La “neutralidad activa”, por su parte, es una versión diluida y conservadora de la NAA, que parte de la misma premisa de bipolaridad, pero despolitiza las relaciones exteriores desde una visión neoliberal del sistema internacional, una lectura economicista del interés nacional, una marcada orientación al libre comercio y una visible renuencia o rechazo de la integración regional y el multilateralismo (Bywaters *et al.*, 2021).

Un problema adicional con la noción de bipolaridad o nueva Guerra Fría es que se trata más de una narrativa de poder que de una elaboración analítica. Sitúa a Latinoamérica y el Caribe y a la UE, como

a otros actores, en una posición de subordinación estratégica y debilita su agencia en el plano internacional. Junto a una lectura más compleja del sistema internacional, como la que ha hecho la Estrategia Global y de Seguridad de la UE publicada en 2016, tanto desde Europa como desde América Latina se ha propuesto la noción de “autonomía estratégica” como matriz de una acción exterior más flexible y abierta; que asume un rol más asertivo y emprendedor para la política exterior; reconoce las interdependencias y su papel como herramientas de influencia en el sistema internacional; y promueve respuestas tanto nacionales como regionales y multilaterales a asuntos de carácter transnacional y a la provisión de bienes públicos globales, incluyendo la paz y la seguridad internacional. Esta aproximación, en particular, es la asumida por el gobierno electo de Chile, presidido por Gabriel Boric, que como se ha indicado ha adoptado posiciones más cercanas a las de la UE ante el ataque ruso a Ucrania.

Hay diferencias significativas entre el enfoque europeo de la “autonomía estratégica” y el que se plantea desde América Latina y el Caribe, donde la noción de autonomía tiene una larga tradición en el pensamiento sobre política exterior (Russell y Tokatlian, 2002; Simonoff y Briceño, 2017). A pesar de ello, constituye un terreno común para la convergencia de posiciones y propuestas de “diplomacia emprendedora” para ambas regiones, dada su común naturaleza de actores normativos.

5. Reflexiones finales

Tras la invasión a gran escala que se ha registrado en Ucrania a partir del 24-F, la reacción de los países latinoamericanos, todavía inmersos en la gestión de una pandemia y sus efectos socioeconómicos, ha mostrado un cierto distanciamiento respecto de las reacciones que se han dado en el escenario europeo y noratlántico. Si para Estados Unidos y, sobre todo, la UE, la invasión de Ucrania representa un *zeitwende* o parteaguas histórico, América Latina parece entenderla como una nueva guerra en el “viejo continente”, alejada de sus intereses más directos, que afectaría más al orden europeo que al sistema internacional. Este se tiende a ver en la región en clave de competencia estratégica entre China y Estados Unidos, asumiendo la posición de subordinación estratégica que implica esa conceptualización.

Las declaraciones públicas y las votaciones de la región no han sido homogéneas a escala regional ni, en algunos casos, en el mismo país. Entre los factores que, de diversas maneras, han ido dando forma a las reacciones iniciales, y han modulado las tomas de posición de los gobiernos, se encuentran sus vínculos anteriores con Rusia —y, tácitamente, con el momento que atraviesan las relaciones con Estados Unidos—. También ha incidido la forma en la que asumen la tradicional visión normativa de las políticas exteriores, y los debates políticos que atraviesan a las fuerzas políticas de la región. Como se ha visto, estos posicionamientos no dejan de ser combustible de combates políticos internos, apreciándose un escenario ideológicamente más fluido. Algo que, por otro lado, se vincula a las transformaciones tanto en el campo de las derechas como de las izquierdas, y a la propia geopolítica en su sentido amplio.

Por un lado, observamos fuerzas progresistas renuentes a condenar una invasión protagonizada por Rusia y no por el imperialismo estadounidense. El antiimperialismo tiene un anclaje emocional profundo en la región, y la invasión de Ucrania expresa una incomodidad para quienes no se alinean con el bolivarianismo “duro”. Mientras tanto, el socialismo democrático de Boric, en soledad, denuncia la invasión, lo que también supone una disputa con la cultura política de la “vieja izquierda”. Por otro lado, las centroderechas de la región se sienten más cómodas en la condena a Rusia, dado que les permite recuperar un discurso de alineamiento con Occidente. Estas fuerzas, además, quieren ver en las resistencias a su izquierda una evidencia de la simpatía progresista por una autocracia expansionista como la de Putin. Finalmente, unas fuerzas de extrema derecha que, como sucede en Brasil, presentan ambivalencias como las que vemos en los nacional-populismos a escala global.

Se observan, así, cuatro grandes grupos de países: por un lado, quienes han condenado la invasión y así lo han expresado con sus votos en distintas instancias multilaterales, como el grueso de los países de la región que suscriben la declaración de la OEA del 25 de febrero. Por otro, quienes han tratado de proyectar un discurso de neutralidad, a pesar de que sus votaciones no lo han reflejado, como es el caso de los dos países latinoamericanos que ocupan un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad: Brasil y México. También encontramos el caso singular de El Salvador, apegado a la neutralidad en las instancias multilaterales y que ha guardado un “ruidoso” silencio, interrumpido únicamente para escudarse en su situación de “país pequeño”. Y, finalmente, un grupo de países más distanciados de Estados Unidos y vinculados con Rusia que, con la tradicional retórica apegada al principio de soberanía y no intervención, ha evitado condenar la intervención y se ha abstenido de secundar las declaraciones en foros multilaterales. Como común denominador a estos cuatro grupos se puede subrayar la ausencia de sanciones hacia Rusia, a pesar de que, en algunos casos, como el de Chile, sí se ha estado dispuesto siempre y cuando lo amparara una improbable resolución del Consejo de Seguridad.

Este análisis, finalmente, muestra que existe un último factor relevante: la prevalencia de la tradicional visión normativa (o grociana) del orden internacional que está arraigada en la historia y la cultura política de América Latina, pero también el distinto uso que se ha hecho de los principios en los que se fundamenta. Ha servido en ocasiones de asidero o justificación de posiciones de equidistancia o pretendida neutralidad, pero también es el fundamento de la posición adoptada por la mayor parte de los países de la región que han respaldado la resolución de condena a la agresión de Rusia a Ucrania, adoptada por amplia mayoría en la Asamblea General de Naciones Unidas.

Referencias bibliográficas

- BERGEL, M. (2011): “El anti-antinorteamericanismo en América Latina (1898-1930). Apuntes para una historia intelectual”, *Nueva Sociedad*, nº 236, noviembre-diciembre.
- BERGMANN, M. (2020): “Europe’s Geopolitical Awakening. The Pandemic Rouses a Sleeping Giant”, *Foreign Affairs*, 20 de agosto.
- BIDEN, J. (2022): “President Biden’s State of the Union Address”, 1 de marzo. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/state-of-the-union-2022/>.
- BIMBI, B. (2022): “Argentina tiene que ser la puerta de entrada para que Rusia ingrese en América Latina”, *Telam*, 3 de febrero. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202202/582589-argentina-tiene-que-ser-la-puerta-de-entrada-para-que-rusia-ingrese-en-america-latina.html>.
- BORRELL, J. (2022): Russian aggression against Ukraine: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary, SEAE, 1 de marzo. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/111918/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep_en.
- BUZAN, B. (2014): *An introduction to the English School of International Relations*, Cambridge, Polity.
- BYWATERS, C.; SEPÚLVEDA, D. y VILLAR, A. (2021): “Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior”, *Análisis Carolina* 9/2021, Madrid, Fundación Carolina.
- CARRANÇA, T. (2022): “Como a guerra na Ucrânia tem aproximado parte da direita e da esquerda no Brasil”, *BBC Brasil*, 26 de febrero.
- CC.OO.-UGT (2022): “Comunicado conjunto de CCOO y UGT contra la guerra de Ucrania”, 5 de marzo. Disponible en: https://www.ugt.es/sites/default/files/comunicado_ccoo_y_ugt_guerra_ucrania_uv.pdf
- CDH (2022a): “Are you in agreement that an urgent debate take place?”, votación en Consejo de Derechos Humanos, 49º periodo de sesiones, 28 de febrero. Disponible en: https://twitter.com/UN_HRC/status/1498223682958856195.

- GRUPO DE PUEBLA (2022): “El Grupo de Puebla hace un llamado a una solución multilateral y pacífica para evitar la guerra en Ucrania”, 24 de febrero. Disponible en: <https://www.grupodepuebla.org/el-grupo-de-puebla-hace-un-llamado-a-una-solucion-multilateral-y-pacifica-para-evitar-la-guerra-en-ucrania/>.
- (2022): “Declaración”, 26 de febrero. Disponible en: <https://www.grupodepuebla.org/el-grupo-de-puebla-condena-los-ataques-realizados-a-la-capital-de-ucrania/>.
- HARRISON, C. y WILKINSON, H. (2022): “Latin American Leaders React to Russia’s Invasion of Ukraine”, AS-COA, 4 de marzo. Disponible en: <https://www.as-coa.org/articles/latin-american-leaders-react-russias-invasion-ukraine>.
- INFOBAE (2022a): “Tras el pedido de 39 países, el fiscal de la Corte Penal Internacional investigará la invasión de Rusia a Ucrania”, *Infobae*, 2 de marzo. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2022/03/02/tras-el-pedido-de-39-paises-el-fiscal-de-la-corte-penal-internacional-investigara-la-invasion-de-rusia-a-ucrania/>.
- (2022b): “Presidente uruguayo, contrario al veto al canal ruso RT en una plataforma estatal”, *Infobae*, 3 de marzo. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2022/03/03/presidente-uruguayo-contrario-al-veto-al-canal-ruso-rt-en-una-plataforma-estatal/>.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2022): “The Ukraine War: A Global Crisis?”, *Commentary*, International Crisis Group. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/ukraine-war-global-crisis>.
- KURMANAEV, A.; KITROEFF, N. y VOGEL, K. P. (2022): “U.S. Officials Travel to Venezuela, a Russia Ally, as the West Isolates Putin”, *The New York Times*, 5 de marzo.
- MATHUS, R. (2022): “EE.UU. agradeció la condena de la Argentina a la invasión de Rusia a Ucrania”, *La Nación*, 28 de febrero.
- MORALES, E. (2022) [@evoespueblo]: “Hacemos un llamado a una movilización internacional para frenar el expansionismo intervencionista de la #OTAN y #EEUU” [Tuit]. Disponible en: <https://twitter.com/evoespueblo/status/1500788339997229058> (7 de marzo).
- MREROU (2022): “Carta de Francisco Bustillo Bonasso dirigida al Secretario General de la OEA, Luis Almagro”, Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 27 de febrero.
- NACIONES UNIDAS (2022): Resolución ES-11/1 de la Asamblea General “Agresión contra Ucrania”, A/RES/ES-11/1, 2 de marzo de 2022, adoptada conforme al procedimiento “Unidos por la Paz”, Nueva York.
- OPINIÓN (2022): “Mayta aboga que el conflicto entre Rusia y Ucrania se resuelva en el marco del diálogo”, *Opinión*, 3 de marzo.
- PARDO, P. (2022): “Estados Unidos negocia con Maduro alternativas al petróleo ruso”, *El Mundo*, 8 de marzo.
- PEDROSO, R. (2022): “Bolsonaro visita a Putin en el Kremlin y expresa su solidaridad con Rusia” *CNN*, 16 de febrero. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/02/16/jair-bolsonaro-vladimir-putin-en-el-kremlin-solidaridad-rusia-trax/>.
- PEINADO, F. (2018): “Diez cosas que aprendí viendo RT en Español durante una semana”, *El País*, 15 de febrero.
- PETRO, G. (2022) [@petrogustavo]: No puedo creer esta noticia. Tamaña estupidez... [Tuit]. Disponible en: <https://twitter.com/petrogustavo/status/1496842400425205770> (24 de febrero).
- OEA (2022): “Declaración ‘situación de Ucrania’”, Sesión extraordinaria del Consejo Permanente del 25 de febrero de 2022, formato virtual. Disponible en: https://twitter.com/OEA_oficial/status/1497359892386140171
- ROUVINSKI, V. (2020): “El “retorno” ruso: cinco claves para entender las relaciones de la Rusia postsoviética con América Latina y el Caribe”, *Documentos de Trabajo* n° 36 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/07/DT_FC_36.pdf.
- SANAHUJA, J. A. (2017): “A ‘Rashomon’ story: Latin American views and discourses of global governance and multilateralism”, en TRIANDAFYLLIDOU, A. (ed.): *Global Governance from Regional Cultural Perspectives: A Critical View*, Oxford, Oxford University Press, pp. 181-208.

- (2020): “¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización”, *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 20, nº 2, abril-junio, pp. 76-84.
- SANAHUJA, J. A., y C. LÓPEZ (2021): “Latin American neo-patriot far-right: Between the crisis of globalisation and regional political processes”, en PEREYRA DOVAL, G. y SOUROUJON, G. (eds.): *Global Resurgence of the Right*, Routledge, pp. 98-122.
- SCARFI, J. P. (2021): “The Latin American politics of international law: Latin American countries’ engagements with international law and their contradictory impact on the liberal international order”, *Cambridge Review of International Affairs*.
- SCHOLZ, O. (2022): “Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag”, Berlín, 27 de febrero.
- SCR (2022a): “Ukraine: vote on draft resolution”, en *What’s in blue*, Security Council Report, Nueva York, 25 de febrero. Disponible en: <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/02/ukraine-vote-on-draft-resolution.php>.
- (2022b): “Ukraine: Vote on Draft ‘Uniting for Peace’ Resolution”, en *What’s in blue*, Security Council Report, Nueva York, 27 de febrero. Disponible en: <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/02/ukraine-vote-on-draft-uniting-for-peace-resolution.php>.
- SECRIERU, S. (2021): “The comeback kid. Russia in Latin America”, *ISS brief* nº 24, Institute for Security Studies (ISS), París, noviembre.
- STEFANONI, P. (2022): “Algo se mueve en las izquierdas latinoamericanas”, *Blog Iberoamérica Global*, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/algo-se-mueve-en-las-izquierdas-latinoamericanas/>.
- VALENCIA, R. (2022): “El coqueteo de Bukele con Rusia es un berrinche peligroso”, *El Faro*, 3 de marzo.

**ANEXO 1. Votaciones de países latinoamericanos
en instancias multilaterales tras el 24-F**

Países	OEA 25/02/2022)	Consejo de Seguridad NNUU (25/02/2022)	CDHDebate (28/02/2022)	Asamblea General NN.UU. - Unión Pro-Paz (02/03/2022)	CDH Resolución (04/03/2022)
Argentina	No	-	Sí	Sí	Sí
Bolivia	No	-	Sí	Abst.	Abst.
Brasil	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí	-	-	Sí	-
Costa Rica	Sí	-	-	Sí	-
Chile	Sí	-	-	Sí	-
Cuba	-	-	No	Abst.	Abst.
El Salvador	No	-	-	Abst.	-
Ecuador	Sí	-	-	Sí	-
Guatemala	Sí	-	-	Sí	-
Honduras	Sí	-	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	-	-	Abst.	-
Panamá	Sí	-	-	Sí	-
Paraguay	Sí	-	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	-	-	Sí	-
República Dominicana	Sí	-	-	Sí	-
Uruguay	(Sí)	-	-	Sí	-
Venezuela	Sí*	-	No	Abst.**	Abst.

Fuente: elaboración propia a partir de las actas de AGNU (2022), CDH (2022a), CDH (2022b), OEA (2022), SCR (2022a).

* Representación ostentada por el “Gobierno Encargado” encabezado por Juan Guaidó.

** Voto del país inhabilitado por deudas contraídas con el organismo.



Fundación Carolina, marzo 2022

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT62>

Cómo citar:

Sanahuja, J. A., Stefanoni, P. y Verdes-Montenegro, F. J. (2022):
“América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”,
Documentos de trabajo nº 62 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

