

El comercio internacional en la guerra ruso-ucraniana: como arma y como víctima

Julieta Zelicovich  Universidad Nacional de Rosario; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina).
julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.13155>

RESUMEN

Este artículo analiza los efectos de la guerra en Ucrania sobre el sistema de comercio internacional, a un año del inicio de la invasión. Tras una revisión teórica del vínculo entre guerra y comercio, se sintetizan los estudios relativos a los impactos cuantitativos de la guerra en el comercio y combina este estudio con el de sus efectos cualitativos, menos estudiados hasta ahora. También se analiza cómo se ha utilizado el comercio como instrumento de poder en el contexto de la guerra en Ucrania y si ello ha causado cambios en los mecanismos de gobernanza del comercio internacional. El estudio utiliza un diseño cualitativo, aplicando técnicas de análisis de contenido a un amplio corpus de documentos. Los hallazgos de la investigación demuestran cómo el comercio ha desempeñado un papel instrumental en la controversia (arma) y cómo refleja las tensiones del sistema político internacional (víctima).

Palabras clave: conflicto internacional; comercio internacional; política comercial; sanción económica; gobernanza internacional; Ucrania; Rusia.

Para citar este artículo: Zelicovich, J. (2023). El comercio internacional en la guerra ruso-ucraniana: como arma y como víctima. *Desafíos*, 35(Especial), 1-34.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.13155>

International Trade in the Russo-Ukrainian War: as a Weapon and as a Victim

ABSTRACT

This article analyzes the effects of the war in Ukraine on the international trade system, one year after the invasion began. After a theoretical review of the link between war and trade, the article synthesizes studies on the quantitative impacts of the war on trade and combines this with an analysis of the less studied qualitative effects. The article examines how trade has been used as an instrument of power in the context of the war in Ukraine and whether the war has caused changes in the mechanisms of international trade governance. It uses a qualitative design, applying content analysis techniques to a large corpus of documents. The findings demonstrate how trade has played an instrumental role in the controversy (as a weapon) and how it reflects the tensions of the international political system in the context of the war (as a victim).

Keywords: International conflict; international trade; trade policy; economic sanction; international governance; Russia; Ukraine.

Comércio internacional na guerra russo-ucraniana: como arma e como vítima

RESUMO

Este artigo analisa os efeitos da guerra na Ucrânia no sistema de comércio internacional, um ano após o início da invasão. Após uma revisão teórica da ligação entre guerra e comércio, o artigo sintetiza os estudos relacionados com os impactos quantitativos da guerra no comércio e combina este estudo com o dos seus efeitos qualitativos, até agora menos estudados. O artigo analisa como o comércio tem sido utilizado como instrumento de poder no contexto da guerra na Ucrânia e se isso provocou mudanças nos mecanismos de governança do comércio internacional. O estudo utiliza um desenho qualitativo, aplicando técnicas de análise de conteúdo a um grande *corpus* de documentos. Os resultados da investigação demonstram como o comércio tem desempenhado um papel fundamental na controvérsia (arma) e como reflete as tensões do sistema político internacional (vítima).

Palavras-chave: conflito internacional; comércio internacional; política comercial; sanção econômica; governança internacional; Rússia; Ucrânia.

Desde el estallido del conflicto en Ucrania, diversos organismos internacionales y centros de estudios han recopilado y analizado los cambios en los flujos de comercio. Sin embargo, se ha prestado menos atención a los efectos del conflicto en los aspectos cualitativos del sistema de comercio internacional, como su estructura de gobernanza y las prácticas políticas predominantes.

Esta investigación se propone, como objetivo general, analizar los efectos de la guerra en Ucrania sobre el sistema de comercio internacional, desentrañando la interacción entre conflicto internacional y comercio. Entre tanto, los objetivos específicos son, en primer término, sintetizar los guarismos existentes a la fecha respecto de los impactos de la guerra sobre los intercambios de bienes y servicios. En segundo lugar, analizar el uso del comercio como instrumento de poder en el marco de la guerra en Ucrania. Y, en tercer lugar, estudiar los efectos de la guerra sobre los mecanismos de gobernanza del comercio internacional, considerando especialmente las reacciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del G20.

Nuestro argumento parte de reconocer que la guerra en Ucrania ha proyectado un alcance global y multidimensional durante el primer año (Daalder & Goldgeier, 2023). De manera específica, la hipótesis busca demostrar cómo ha acelerado los procesos de transformación del sistema de comercio internacional. Sostenemos que el comercio ha desempeñado un papel instrumental en la controversia, como “arma”, y que ello ha manifestado las tensiones de un sistema político internacional en transformación —siendo el comercio una suerte de “víctima”—. Argumentamos que la guerra, al producirse en un contexto de transición en el sistema internacional, ha tenido un efecto catalizador y ha profundizado el giro cualitativo evidenciado en una mayor politización en el equilibrio Estado-mercado, en el reposicionamiento de temas de agendas y en la reconfiguración de los mecanismos de cooperación internacional.

Para ello, dentro de un diseño cualitativo, se recurre a la revisión bibliográfica y documental, aplicando técnicas de análisis de contenido. Para el primer objetivo, se compilaron y revisaron informes de organismos internacionales publicados desde febrero de 2022 a marzo de 2023, junto con reportes estadísticos gubernamentales de los principales exportadores e importadores afectados por el conflicto. El segundo objetivo implicó recurrir tanto al análisis de reportes de instrumentos de políticas comerciales como al rastreo de documentos públicos y discursos por parte de los países involucrados en las dinámicas de

sanciones. Por último, el estudio de los efectos sobre la gobernanza del comercio internacional se construyó con una estrategia de análisis de contenidos de declaraciones y documentos de organismos internacionales.

El trabajo se divide en cinco secciones. Primero, se presentan las consideraciones conceptuales sobre el vínculo entre comercio y guerra. Seguidamente, se resume la situación del sistema de comercio internacional antes del estallido del conflicto, para abordar luego sus impactos en los flujos comerciales. La cuarta y quinta secciones analizan las tendencias en las políticas y prácticas comerciales durante el conflicto y sus implicancias para la gobernanza global del comercio internacional. Por último, se presentan las reflexiones finales de la investigación.

Breves consideraciones conceptuales

El marco conceptual para el abordaje de los efectos de la guerra en Ucrania sobre el sistema de comercio internacional se inscribe dentro de los estudios de relaciones internacionales y de economía política internacional. Lejos de considerar al comercio y la política —y por ende, al conflicto— compartimentos separados y estancos, se suscribe a una noción de necesaria interacción entre dichos campos (Underhill, 2000).

En esa línea se identifican tres grandes perspectivas teóricas respecto a la relación comercio-conflicto: 1) la teoría liberal, que —como explicación *ex ante*— sostiene que los patrones de comercio condicionan la probabilidad de guerra, siendo la interdependencia un elemento disuasorio del conflicto (Lee & Pyun, 2009; Kamel, 2015). 2) El realismo, el cual aduce que el comercio puede transformarse en un instrumento de poder en el marco de una guerra, y que resultan esperables interrupciones y cambios en la política comercial en clave geoestratégica en un contexto de confrontación (Baldwin, 1985; Oermann & Wolff, 2022). Finalmente, un tercer enfoque que plantea un análisis *ex post* centrado en cómo la guerra afecta —negativamente— las dinámicas del comercio y su estructura de gobernanza (Glick & Taylor, 2005; Mansfield, 1994; Strange, 1988).

Desde estos dos últimos se enmarca esta investigación, dejando de lado la hipótesis liberal, relativa a la interdependencia comercial como factor disuasorio del conflicto armado. Al producirse un enfrentamiento armado entre países altamente interdependientes en materia comercial, como Rusia y Ucrania, creemos que dicho argumento se ve debilitado. Además, puesto que este

trabajo se centra en los efectos y consecuencias que siguen al estallido del conflicto —y no en sus causas—, sostenemos que resultan más apropiados los otros dos enfoques. No obstante, es menester señalar que, de manera complementaria, nos valemos de nociones relativas a la interdependencia y a las instituciones internacionales y regímenes —conceptos propios del institucionalismo neoliberal (Milner & Moravcsik, 2009)— como factores que moldean la evolución de las conductas de los Estados dentro del sistema internacional de comercio.

En efecto, entendemos que el sistema de comercio internacional está conformado por el conjunto de prácticas y reglas, formales e informales, en las que tiene lugar el intercambio de bienes y servicios entre países. Incluye el marco establecido por la OMC, pero también las políticas comerciales específicas de los países, los acuerdos de integración regional y de cooperación, el papel de las corporaciones en las cadenas globales de valor y los acuerdos entre privados, que terminan moldeando los flujos del comercio internacional. Tanto el poder de mercado como la interdependencia, las ideas y creencias y las instituciones moldean el sistema de comercio internacional (Milner, 1999).

En ese contexto, desde el realismo se identifican investigaciones que abordan el comercio como un instrumento en el marco de confrontaciones militares y disputas de poder. Los enfoques de *economic statecraft* y geoeconomía, especialmente, sostienen que los flujos económicos pueden utilizarse para moldear la política o conducta estratégica de otro Estado, como una acción distinta a la de la política económica (Baldwin, 1985; Vihma, 2018; Scholvin & Wigell, 2019). En el marco de una guerra, la meta de la instrumentalización de los flujos comerciales y financieros puede ser tanto la obtención de ventajas económicas al finalizar el conflicto como la utilización de la política económica como medio para imponerse en la disputa (Oermann & Wolff 2022).

Acorde con Baldwin (1985), este instrumento económico se combina con los otros recursos que los Estados poseen en el marco de un conflicto (propaganda, diplomacia y fuerza militar). Si bien la literatura ha priorizado las sanciones y la coerción económica (Drezner, 1999), el instrumental de políticas económicas en un conflicto comprende tanto incentivos positivos como negativos.

Estos instrumentos dependen del contexto. Recientemente, se ha demostrado cómo la economía globalizada amplía y profundiza las capacidades y situaciones de ciertos actores de utilizar el comercio y la inversión como instrumentos coercitivos. El uso instrumental de la interdependencia (*weaponized interdependence*) se postula como una condición bajo la cual un actor puede explotar su posición dentro de una red, para obtener ventajas de negociación sobre otros actores (Farrell & Newman, 2019; traducción propia). Por su parte, debe notarse que la transición de poder en el sistema internacional hace más probable el uso instrumental de los flujos comerciales, en clave geoeconómica (Baracuhy, 2019; Oermann & Wolff, 2022). En consecuencia, en disputas que se producen el marco de la globalización y de la transición hegemónica, resulta más probable observar una densa interconexión entre tales conflictos y el comercio internacional.

Estas lógicas de subordinación de la política económica al conflicto internacional implican un reequilibrio en la relación Estado-mercado —otroza definida a favor del “mercado” en el contexto de la globalización y del orden liberal internacional—. Las confrontaciones estratégico-militares ponen en primer plano el rol de las capacidades soberanas y la seguridad nacional, y de allí que las guerras pueden alterar el poder de las élites de gobierno sobre los recursos económicos (Siverson, 1980) y los incentivos de las empresas para involucrarse en la política internacional y en las disputas geoeconómicas aplicando sanciones entre privados (Drezner, 1999) y desarrollando sus propias estrategias, denominadas *corporate statecraft* (Choer Moraes & Wigell, 2020).

Los estudios longitudinales marcan una fuerte correlación entre las guerras y la contracción de los flujos comerciales (Anderton & Carter, 2001). Se restringen los flujos como parte de la disputa; además, recursos económicos que podrían utilizarse en la actividad productiva y comercial se destinan a los esfuerzos de la guerra. Los flujos de comercio se redireccionan entre “aliados” y “adversarios” y emergen terceros oferentes que modifican las estructuras de los mercados (Mansfield, 1994). Las variables intervinientes que condicionan la dimensión del impacto de una confrontación militar sobre los flujos comerciales globales son, de acuerdo con Mansfield (1994), la concentración del comercio y la elasticidad de los bienes afectados en el contexto de la guerra. Una mayor concentración de comercio, argumenta este autor, genera mayores capacidades (y oportunidades) para explotar dicho poder de mercado. El incremento de estos riesgos, a su vez, lleva a promover políticas más autárquicas.

De allí que su inferencia sea que las guerras que involucran actores con mayor poder de mercado generan mayores reducciones sobre los volúmenes de comercio global (Mansfield, 1994); tal es el caso de la guerra en Ucrania.

Pueden identificarse también efectos indirectos de las confrontaciones militares sobre el comercio. Aun para aquellos actores no directamente involucrados en la guerra, los cambios que ocasiona un conflicto armado se transforman en condicionantes de los patrones de los flujos de bienes y servicios y de su estructura de gobernanza. La evidencia sobre los efectos del riesgo geopolítico sobre el intercambio de bienes y servicios es bastante robusta (Gupta et al., 2019). La guerra produce un efecto disuasorio entre los agentes privados que reaccionan negativamente ante el riesgo y la incertidumbre (Glick & Taylor, 2005).

La literatura señala asimismo otros efectos indirectos de las guerras sobre los mecanismos de gobernanza. Las organizaciones internacionales —el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y la OMC— reflejan las estructuras de poder que se ven modificadas por las guerras (Strange, 1988). Los cambios en los regímenes internacionales y mecanismos de gobernanza han sido recurrentemente atribuidos a cambios en la distribución de poder económico (Zürn, 2018; Gilpin, 2001). Los mismos se articulan, además, con las ideas prevalecientes sobre el comercio y las prácticas de política comercial (su instrumentalización), lo que genera alteraciones en los espacios de gobernanza internacional.

Es justo reconocer, sin embargo, que los cambios dentro del sistema de comercio internacional no resultan monocausales, es decir, no todo cambio puede explicarse por la confrontación militar. No obstante, los cambios generados directa e indirectamente por esta se incorporan a otros procesos en curso (transición hegemónica o crisis del orden liberal internacional, por ejemplo) y dinamizan las transformaciones, en las que son relevantes tanto la distribución de poder internacional como las políticas internas, los patrones económicos y las estrategias de actores nacionales¹ (Milner, 1999; Keohane, 1980).

1 Cabe notar que esos factores nacionales son los directamente afectados por las guerras. Siverson (1980) argumenta que la participación en confrontaciones militares puede generar: 1) cambios en las actitudes de las élites sobre la eficacia de los distintos instrumentos de políticas —incluido el comercial—; 2) inestabilidad política interna, que resulta en pérdida de control, y 3) cambio de régimen.

La evidencia empírica recopilada en la literatura específica indica que, desde 1989, prácticamente todos los conflictos militares han tenido algún involucramiento de los recursos económicos, ya sea como causa o como instrumento en la confrontación (Oermann & Wolff, 2022). Sin embargo, no todas las guerras dispararon cambios sobre el funcionamiento del sistema de comercio internacional. La convergencia de los conflictos con otros procesos de transformación es un elemento distintivo para la afectación sistémica.

En síntesis, los estudios previos han fundamentado que la guerra no solo provoca una contracción de flujos, sino que además genera cambios en el entorno de actores, reglas e ideas que conforman el sistema económico. Desde estas lentes conceptuales, el análisis de los efectos de la guerra en Ucrania sobre el sistema de comercio internacional implica discernir no solo la evolución el volumen, composición y orientación de los flujos de comercio, sino también las transformaciones que el conflicto ha provocado en las relaciones de poder a partir de las mudanzas en las prácticas de las políticas instrumentadas, las ideas prevalecientes, los mecanismos de gobierno elegidos y las agendas emergentes, en un contexto internacional determinado.

El sistema de comercio internacional previo al estallido de guerra

El entorno en el que tiene lugar la guerra es el de la economía pospandemia, signada por un menor ritmo de expansión del comercio —*slowbalization* (“The steam has gone out of globalisation”, 2019)—; la transición hegemónica y la configuración del orden internacional según las dinámicas de competencia (Roberts et al., 2019), y una nueva etapa de activismo en política industrial y comercial (Aggarwal & Reddie, 2021).

Este contexto ya evidenciaba signos importantes de cambios en el sistema de comercio internacional. La crisis financiera internacional de 2008-2009 coincidió con la reducción del ritmo de expansión de comercio en relación al producto bruto interno (PBI) global (OMC, 2010, 2021). También se produjo un cambio en la composición de los flujos, ya que el comercio de servicios y el peso de la tecnología se expandió más rápidamente que el de bienes (OMC, 2021). Estos cambios tuvieron epicentro en Asia y consolidaron a China como el principal exportador de mercancías (OMC, 2021).

Estos procesos se combinaron con la irrupción de *shocks* externos: la competencia geopolítica, la pandemia y el cambio climático. Fueron fenómenos no comerciales que afectaron cómo se desarrollaron los mercados globales, y donde, además, las políticas comerciales aplicadas influyeron en la extensión y efectos distributivos ocasionados, tanto dentro de los países como entre estos. Ello precipitó una serie de debates respecto de la vigencia de la globalización y del orden liberal internacional, mucho antes del estallido de la guerra.²

El contexto de mayor competencia geopolítica afectó la manera en la que se regula el comercio internacional. Los pilares del orden liberal internacional, en los que se expandió la globalización, comenzaron a resquebrarse (Roberts et al., 2019), y dieron lugar a un incremento de medidas proteccionistas (Evenett & Fritz, 2019) en el marco del debilitamiento de la OMC. La gobernanza multilateral se vio debilitada profundamente, y ello generó alertas sobre los efectos cascada de una era de creciente intromisión de disputas políticas y geopolítica en la arena económica (Xing & Gentile, 2021).

La pandemia de COVID-19 afectó los flujos oferta y demanda de bienes y servicios, provocando interrupciones en las cadenas globales de valor (Zelicovich & Romero, 2020) y generando una especie de espiral proteccionista (Baldwin & Evenett, 2020). Posteriormente, la aplicación descoordinada de paquetes de estímulo precipitó un incremento de la inflación global.

También el cambio climático tuvo un importante impacto en los flujos del comercio y en la gobernanza global en los últimos años (Bolton et al., 2020). Como resultado, cobró peso la percepción de que el comercio es vulnerable a estos cambios externos³ y que la política comercial puede ser tanto parte del problema como de la solución.

En síntesis: para finales de 2021 el sistema de comercio internacional evidenciaba un alto nivel de tensiones, que —como veremos— se profundizaron tras la invasión de Rusia en el territorio de Donetsk y Lugansk:

2 Algunos contrapuntos relevantes fueron: “crisis de la globalización” (Sanahuja, 2018); “fin de la hiper-globalización” (Bremmer, 2022; Evenett, 2022; Rodrik, 2023); “transformación del orden internacional” (Schweller, 2014; Lake et al., 2021); “fragmentación económica” (Aiyar et al., 2023).

3 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sugiere que un incremento de la temperatura mundial entre 1.6 °C y 3.6 °C para 2060 podría causar pérdidas anuales de entre el 1 % y el 3.3 % del PBI global (OMC, 2022).

- El 8,9 % del comercio de bienes estaba sujeto a medidas de restricción de las importaciones, con un valor estimado en USD 23 500 millones (OMC, 2022b).
- La Federal Reserve Bank of New York estimaba que el nivel de estrés sobre las cadenas globales de valores se había triplicado entre enero y abril de 2020 y alcanzado su pico máximo en diciembre 2021.⁴
- Los precios del transporte, energía y alimentos exhibían una inusitada inestabilidad, con tendencia al alza.
- El índice de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para los precios de los alimentos⁵ pasó de 95.1 en 2019, a 98.1 en 2020 y escaló a 125.7 en 2021.
- El valor del Brent pasó de un promedio anual de USD 64.3 por barril en 2019, a USD 41.96 en 2020, con una fuerte recuperación a USD 70.86 en 2021.
- En la gobernanza del sistema de comercio internacional, el debilitamiento de la OMC se profundizó con el bloqueo del Órgano de Apelaciones, en diciembre de 2019. Ello implicó que quedaron irresueltas las disputas que los miembros apelaron desde entonces.

Los impactos de la guerra sobre los flujos de bienes y servicios

La guerra tuvo un efecto catalizador sobre las tendencias precedentes. La literatura teórica revisada hacia esperable un efecto contractivo en el comercio derivado del conflicto. El hecho de que Rusia y Ucrania fuesen economías de gran tamaño (2.5 % del comercio mundial en 2021) con participación relevante en el comercio de trigo, cebada, petróleo, minerales raros y fertilizantes fue un elemento diferenciador en estas proyecciones *vis a vis* las de otros conflictos armados del siglo XXI.

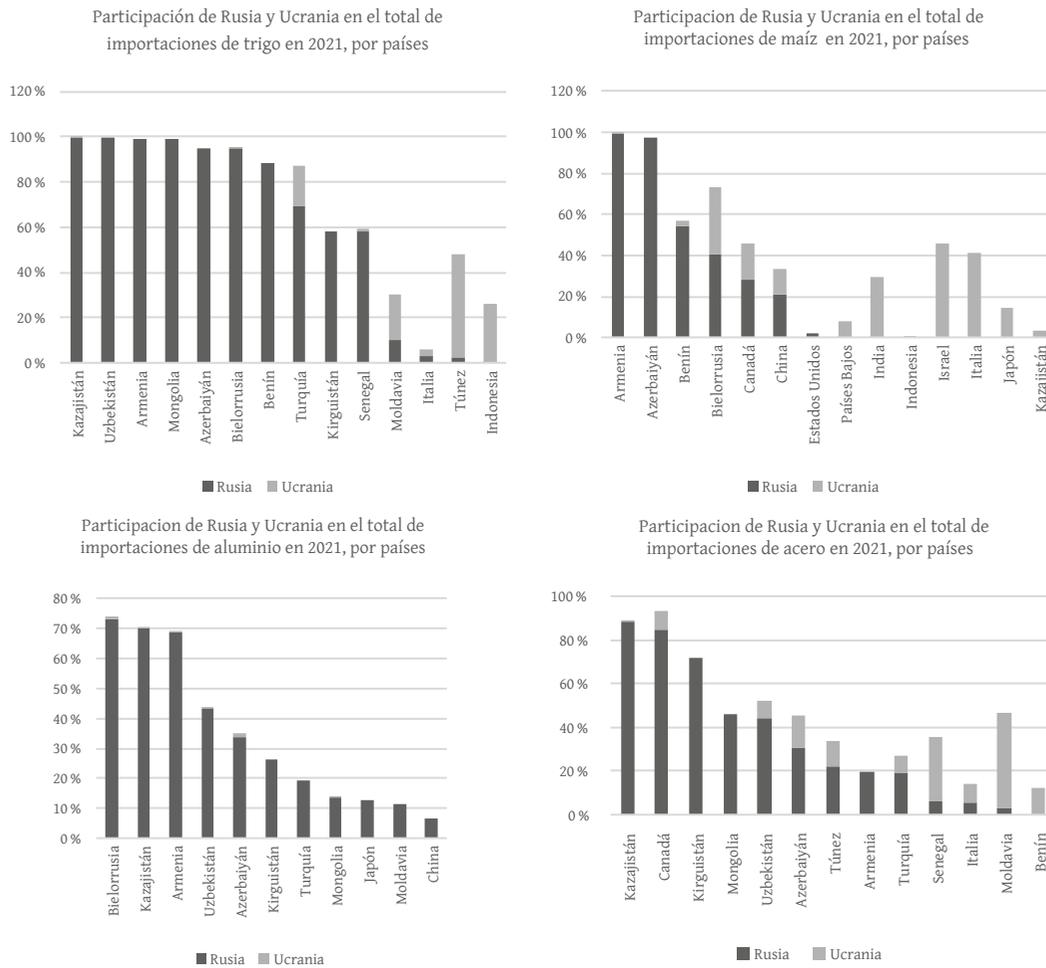
En particular, la integración de estos mercados a las cadenas industriales europeas y a los sistemas alimentarios del Magreb y Asia Central —especialmente,

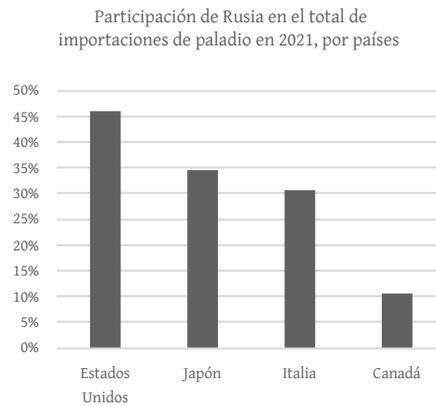
4 El Global Supply Chain Pressure Index estima los costos de producción transporte, inflación de economías desarrolladas, basándose en datos del Baltic Dry Index (BDI); Harpex Index, la U.S. Bureau of Labor Statistics y encuestas propias (Federal Reserve Bank of New York, 2023).

5 Toma el promedio 2014-2016 como base.

el grado de concentración de comercio de algunos de estos flujos— profundizaron las preocupaciones (figura 1). Por ejemplo, Mongolia y Kazajistán concentraban la totalidad de sus importaciones de trigo en Rusia. Algo semejante pasaba con el comercio de maíz, en el cual Armenia y Azerbaiyán obtenían más del 95 % de sus importaciones de Rusia, en tanto que el 33 % de las importaciones de maíz de China de 2019 se concentraron en Ucrania y Rusia. En materia de acero y aluminio y en el aprovisionamiento de paladio, mercados tanto europeos como asiáticos y americanos tenían elevados niveles de concentración de sus importaciones en los dos países involucrados en el conflicto (OMC, 2022a).

Figura 1. Concentración del comercio internacional. Participación de Rusia y Ucrania en la importación de bienes en 2021 (valores en porcentaje, por países seleccionados)





Fuente: elaboración propia con base en datos de International Trade Center (2023).

Estas características llevaron a que, desde febrero 2022, el comercio afectado por el conflicto fuera motivo de investigación en diversos centros de estudios y organismos internacionales. Las primeras estimaciones de la OMC marcaban una contracción de las proyecciones de crecimiento del comercio del 2.2%. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ajustó en abril sus proyecciones de crecimiento para 2022 de un 4.4% a un 3.6%; y en junio, nuevamente, las redujo a un 3.2%. El Banco Mundial, por su parte, en junio 2022 contrajo su proyección de crecimiento global anual en un tercio, pasando de 4.1% a 2.9%.

Respecto de mercados y productos afectados, otras estimaciones apuntaron a que la guerra generaría importantes disrupciones en los mercados de *commodities* y de otros sectores específicos, también en las redes logísticas, cadenas de valor y flujos de inversión (Ruta, 2022). Estos modelos proyectaron una contracción del 0.7% en el PBI global. Vietnam, Tailandia y México surgían como potenciales perdedores, dados los incrementos en los costos energéticos; en tanto que exportadores agrícolas como Turquía, Brasil e India eran identificados como ganadores. También en esa lista se sumaban Nigeria y algunos países de Medio Oriente, exportadores de petróleo, fortalecidos con la proyectada alza de precios.

En sus primeros meses, la guerra afectó especialmente la producción y comercialización de estos bienes, debido a la destrucción de silos en Ucrania, la reducción de las áreas de cultivo (Deininger et al., 2022) y el bloqueo de puertos para la comercialización. También fueron importantes las restricciones ocasionadas en el acceso a insumos o por afectación a la mano de obra debido al reclutamiento y la migración. Por su parte, las sanciones que se aplicaron

contra Rusia —y las medidas de retaliación que este país implementó— también generaron disrupciones sobre los mercados.⁶ Debe observarse que, a la vez, tanto en trigo y maíz como en los *commodities* energéticos emergieron oferentes alternativos que contrabalancearon —parcialmente— estos efectos (OMC, 2023a).

Como resultado de estas disrupciones, los mercados de granos, cereales y energía mostraron importantes subas de precios. En marzo de 2022, el índice de precios de los alimentos de la FAO tuvo un pico histórico, alzándose a 159.7. Esta alza se sostuvo hasta julio y prendió las alertas relativas a la seguridad alimentaria. En febrero de 2023, los precios seguían por encima de los de 2021, pero por apenas 4 puntos (FAO, 2023).

En el caso de la energía, el índice de precios anuales del Banco Mundial marcó un salto de 95.38 en 2021 a 152.27 en 2022.⁷ El valor promedio del barril de crudo (Brent) subió de USD 20 hasta USD 99.82. El índice de precios del gas natural más que duplicó el valor de 2021, al pasar de 130.67 a 281.59. En particular en Europa, el gas natural se incrementó de 16.12 \$/mmbtu a 40.34 \$/mmbtu (World Bank, 2023a).

La suba de precios en *commodities* agrícolas y energéticos coadyuvó al proceso inflacionario ya iniciado en el marco de la salida de la pandemia. Este espiral impactó negativamente en el acceso a la canasta de alimentos a nivel global (Artuc et al., 2022; Kammer et al., 2022). Estudios del Banco Mundial, además, proyectaron efectos adversos sobre el espacio fiscal y deuda externa de economías emergentes (Guénette et al., 2022). De hecho, estas condiciones llevaron a un endurecimiento de la política monetaria global, con subas de las tasas de interés a lo largo de 2022 y 2023.

En los flujos de mercancías, las exportaciones de Ucrania fueron las más afectadas, con una caída del 30 % (figura 2). En julio de 2022 se estimaba que existían 20 millones de toneladas de cereales ucranianos que no podían ser exportados por los bloqueos logísticos⁸ (Consejo del Comercio de Mercancías, 2022). Por su

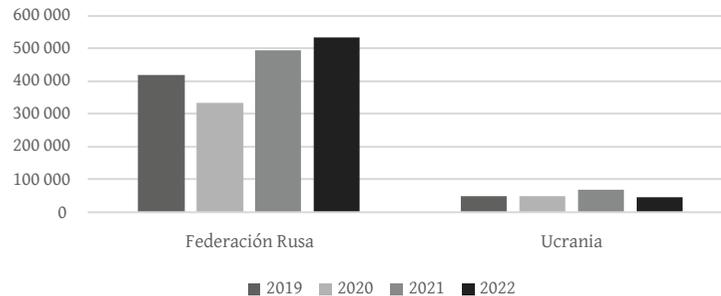
6 Sobre las sanciones, véase la sección “Goeconomía: la instrumentalización del comercio internacional en el marco de la guerra”, de este artículo.

7 Año de base 2010 = 100.

8 Véase la Iniciativa de Granos del Mar Negro en la sección “Los mecanismos de la gobernanza del sistema de comercio internacional frente a la guerra”, en este artículo.

parte, las exportaciones rusas, producto del alza de los precios, se incrementaron en un 15.6 %, con resultado superavitario de su balanza comercial por USD 282 billones (OMC, 2023c). China, India, Turquía, Alemania, Polonia, Japón, República Checa, Grecia, Brasil y Uzbekistán fueron los principales mercados en 2022.⁹

Figura 2. Exportaciones anuales de bienes (en millones de dólares)



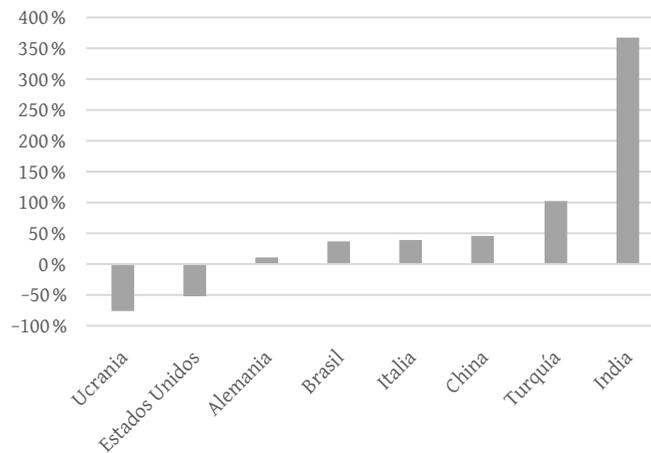
Fuente: Secretaría de la OMC (2023).

De acuerdo con diversos datos publicados por fuentes oficiales, se estima que China incrementó un 43.4 % las importaciones desde Rusia, y un 12.8 % sus exportaciones, con un volumen total de comercio de más de USD 190 000 millones (General Administration of Customs People's Republic of China, 2023). En el caso de India, Rusia pasó de ocupar el puesto 25 en el *ranking* de socios comerciales de 2021 al quinto lugar en 2022 (Ministry of Commerce and Industry, India, 2023). Según los datos estadísticos de las Naciones Unidas,¹⁰ Turquía incrementó un 62 % sus exportaciones hacia la Federación Rusa y duplicó sus importaciones, transformándose en su octavo socio comercial tras el estallido del conflicto. El principal producto detrás de estos incrementos fue el trigo, cuya variación se explica por precios antes que por volumen. La figura 3 resume algunos de estos guarismos.

9 Cabe remarcar que la falta de reportes estadísticos completos para el 2022 imposibilita una evaluación exhaustiva. En el momento de esta investigación, los datos comerciales de Rusia en la OMC son estimaciones hasta el tercer trimestre. Esto ha llevado a triangular datos con fuentes nacionales y público-privadas, en los casos de encontrarse disponible.

10 Datos de *UN Comtrade Database*, al 1 de marzo de 2023.

Figura 3. Variación anual 2021-2022 en el flujo de las importaciones de productos originados en Rusia (en porcentajes)

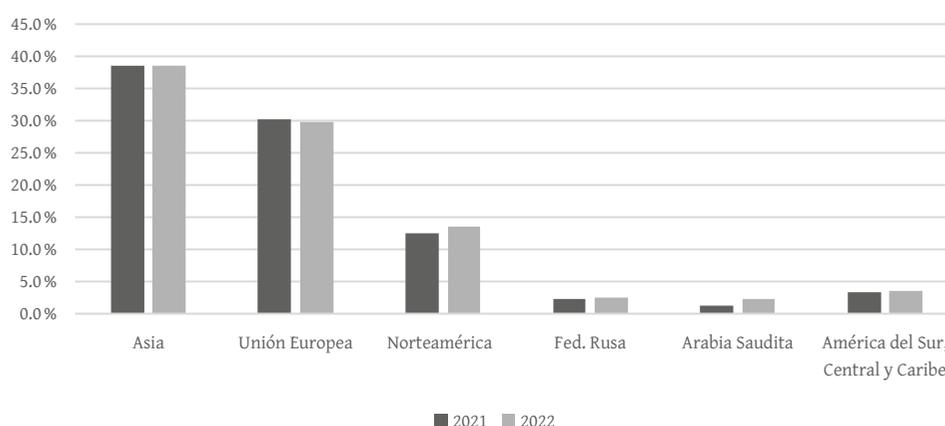


Fuente: elaboración propia con base en datos del International Trade Center (2023).

Los efectos directos e indirectos de la guerra, articulados con los de la dinámica de salida de la pandemia, tuvieron impactos regionales diferenciados. La Federación Rusa, paradójicamente, incrementó levemente su participación en el comercio mundial.¹¹ Las economías asiáticas ganaron peso (38.54%), en tanto que la Unión Europea pasó de ser el 30.21% del comercio mundial al 29.75%. Entre los exportadores de energía, Arabia Saudita fue uno de los más importantes, al pasar a representar el 1.77% del comercio mundial (*vis a vis* 1.24% en 2021) (figura 4). Como resultado, Europa y Asia Central vieron reducido su crecimiento del PBI de un 6.7% en 2021 al 0.2% en 2022. La Federación Rusa pasó del 4.8% a -3.5% (lo que es 5 puntos porcentuales mayor a lo inicialmente estimado por el Banco Mundial). Oriente Medio y el norte de África, en cambio, pasaron del 3.7% al 5.7% en 2022. América Latina y el Caribe redujeron sus proyecciones de crecimiento del 6.8% en 2021 al 3.6% en 2022.

¹¹ Base estadística de la OMC.

Figura 4. Participación de países y regiones seleccionadas en el comercio mundial de bienes, 2021-2022



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de la OMC (2023).

La conmemoración del primer aniversario de la guerra motivó la publicación de una nueva serie de balances y reportes por parte de los organismos internacionales (tabla 1). En el caso de la OMC, los guarismos de enero de 2023 exhibían un crecimiento del comercio del 4.4 % en los tres primeros trimestres de 2022, lo cual sugería un importante nivel de resiliencia del comercio en términos globales (OMC, 2023a). Sin embargo, los valores anuales totales terminaron siendo del 2.7 %, tras una fuerte contracción en el último trimestre (OMC, 2023b). Por su parte, el Banco Mundial estimó que el balance de 2022 dejó un crecimiento del PBI global del 2.9 % (World Bank, 2023b) y el FMI ajustó el crecimiento estimado del PBI global de 2022 al 3.4 % (FMI, 2023).

Tabla 1. Ajustes en las proyecciones de crecimiento anual del PBI y de crecimiento anual del comercio global para 2022

	Estimación previa a la guerra (%)	Estimación tras el estallido de la guerra (%)	Estimación a un año del conflicto (%)
Crecimiento anual del comercio global para 2022 (OMC)	4.7	3	2.7
Crecimiento anual del PBI en 2022 (Banco Mundial)	4.1	2.9	2.9
Crecimiento anual del PBI en 2022 (Fondo Monetario Internacional)	4.9	3.6	3.4

Fuente: elaboración propia con base en OMC (2023b); FMI (2023); World Bank (2023b).

El balance, a un año de la guerra, sugiere impactos importantes en el comercio para los países involucrados en la confrontación. Los resultados apuntan, además, a un crecimiento más lento del comercio mundial y de las economías en general. Los principales cambios, no obstante, son los que tienen lugar en términos de sectores específicos y relaciones bilaterales, antes que en la estructura del sistema de comercio total, donde hubo cambios menores. Las variaciones de los precios emergen como un factor significativo en la *performance* de las distintas regiones. Las proyecciones inflacionarias agravan el panorama.

Geoeconomía: la instrumentalización del comercio internacional en el marco de la guerra

Los flujos de comercio de bienes y servicios no estuvieron únicamente afectados por los daños y limitaciones generados por la confrontación militar sobre el entramado productivo, sino que durante este año se observó un inédito volumen del uso instrumental de las relaciones económicas como arma dentro del conflicto.

La guerra contribuyó a expandir un cambio en curso sobre la percepción de la política comercial: fue crecientemente entendida como instrumento multipropósito, más político y menos técnico, y donde importan tanto los objetivos que esta política persigue como sus efectos y externalidades (Lamp, 2023). Estas acciones, en un contexto de baja coordinación de políticas a nivel multilateral, llevaron a su vez a una profundización de los efectos de la guerra.

Las medidas tomadas en 2022 y 2023 tuvieron como antecedente las sanciones implementadas por los países occidentales contra Moscú, en 2014. El uso de sanciones económicas y la instrumentalización de los flujos de comercio, inversiones y sistema financiero estuvieron concentrados mayormente en los países del G7 y aliados cercanos. Las medidas se aplicaron de forma unilateral, aunque coordinadas entre sí. Fueron medidas *ad hoc* dispuestas por los países del “eje Atlántico”, por fuera de los mecanismos de seguridad colectiva tradicionales, lo cual sugiere el agotamiento de las instituciones internacionales del siglo XX. Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Ucrania, Suecia, Finlandia y Noruega fueron los

principales países¹² que han implementado sanciones de diverso tipo contra Rusia y Bielorrusia, fundamentadas en razones de seguridad nacional.

Para fines de febrero de 2023 se contabilizaban diez paquetes de sanciones coordinadas. Estas medidas incluyeron restricciones comerciales y financieras; limitaciones para ciudadanos y empresas para operar en otros territorios con empresas rusas, y prohibiciones de distinto tipo para individuos y entidades específicas (Comisión Europea, 2023). Se prohibieron las exportaciones de bienes de uso dual y artículos de tecnología avanzada a Rusia y Bielorrusia, incluyendo computación cuántica, semiconductores avanzados, maquinaria sensible, transporte y productos químicos. También se restringieron las exportaciones de bienes para uso en la industria petrolera (figura 5).

Figura 5. Cantidad y tipo de medidas implementadas contra Rusia relativas a comercio, flujos de capitales e inversiones, anunciadas entre febrero 2022 y marzo 2023



Fuente: elaboración propia con base en datos del Global Trade Alert (2023).

Buscando impactar en las élites rusas, se prohibieron las exportaciones de bienes de lujo. Se incluyeron en las restricciones bienes que pudieran contribuir al aumento de las capacidades industriales de Rusia. Del lado de las importaciones, se prohibieron las importaciones rusas de carbón, hierro, acero, cemento,

¹² Treinta y siete países aplicaron medidas contra Rusia y Bielorrusia.

productos de caucho, madera, oro, licores, bebidas alcohólicas y mariscos. Tras un fuerte debate por la seguridad energética, se aprobó la prohibición de importación de crudo por mar en la Unión Europea.

Se estima que solo en el comercio entre Rusia y la Unión Europea las medidas llegaron a afectar en USD 91 billones —equivalentes al 58 % de las importaciones preguerra— (European Commission, 2023). En diciembre de 2022, además, la Unión Europea y países del G7 acordaron un precio tope para el precio del barril de crudo en USD 60 por barril (Department of the Treasury, 2023).

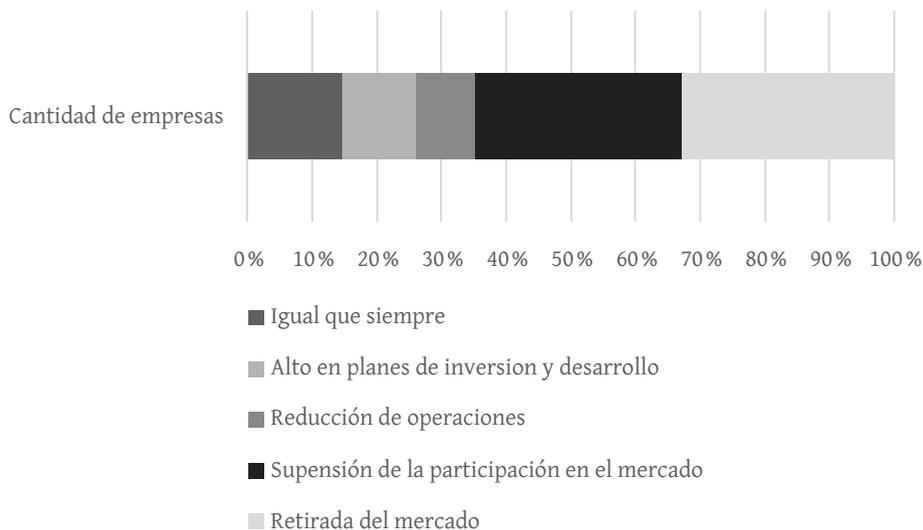
En servicios, 43 países adoptaron sanciones, incluyendo tanto al transporte como a los servicios financieros y profesionales (134 medidas) (Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, 2022). Por ejemplo, se implementó una prohibición de transmisión en la Unión Europea de ciertos medios de comunicación estatales rusos; se prohibieron varias operaciones en el sector de la aviación y operadores de carga rusos tuvieron restringido el acceso a puertos de la Unión Europea. En el sector financiero se aplicaron prohibiciones relativas al financiamiento público o asistencia financiera para comercio e inversiones con Rusia, y abarcó todo tipo de financiamiento al gobierno y al Banco Central de Rusia. Se congelaron las reservas y activos del Banco Central en la Unión Europea y Estados Unidos, y se limitaron las interacciones financieras. La medida más fuerte fue el desacoplamiento de ciertos bancos rusos del sistema de mensajería SWIFT —claro ejemplo de *weaponized interdependence*—.

Además de dirigirse al gobierno, las sanciones también tuvieron un enfoque granular, centrado en las élites rusas, cuya conducta buscaba modificarse mediante las sanciones. A marzo de 2023, en la Unión Europea 1386 individuos y 171 entidades habían sido incluidas en listados con medidas de prohibiciones de viaje y restricciones financieras (congelación de activos y prohibición de poner fondos o recursos económicos a disposición) (Comisión Europea, 2023). En Estados Unidos, fueron 800 las entidades rusas las afectadas por medidas de sanciones (US Department of State, 2022).

Los efectos de estas medidas se vieron profundizados por la conducta de las corporaciones occidentales. Casi mil multinacionales que operaban en Rusia tomaron medidas contra este país, más allá de lo requerido por las sanciones legales (Yale School of Management, 2023). Estas acciones (figura 6) han estado

motivadas por “condena moral, preocupaciones reputaciones, y pánico” (Mulder, 2022), y ejemplifican el fenómeno de *corporate statecraft* (Choer Moraes & Wigell, 2020) en el contexto de la guerra en Ucrania.

Figura 6. Acciones de multinacionales con operaciones en Rusia tras el estallido de la guerra



Fuente: elaboración propia con base en datos del Yale School of Management (2023).

Rusia, por su parte, aplicó una serie de contramedidas, que incluyeron restricciones a las exportaciones de medicamentos, vehículos, productos agrícolas y equipamiento eléctrico. Entre las más resonantes destacan la restricción sobre las exportaciones de fertilizantes, y la exigencia de pagos de exportaciones de gas en rublos. Al igual que la Unión Europea, Estados Unidos y sus aliados, Rusia aplicó sanciones destinadas a empresas e individuos puntuales en el marco del conflicto. Los países con afectación directa por estas medidas fueron Estados Unidos, la Unión Europea, Albania, Australia, Canadá, Islandia, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda, la República de Macedonia del Norte, Noruega, Singapur, Suiza, Taiwán, Ucrania y Reino Unido (Global Trade Alert, 2023).

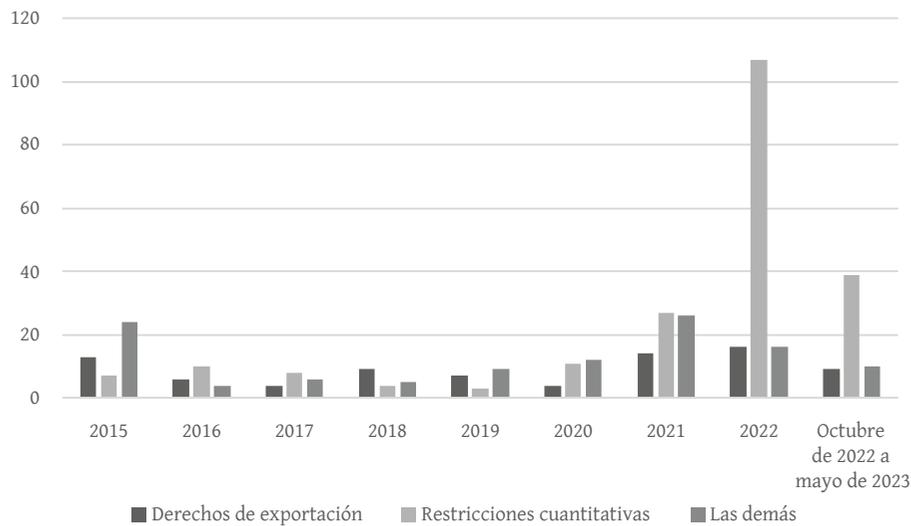
Más allá de los paquetes de sanciones, la guerra también dio lugar a la implementación de medidas de política comercial destinadas a promover las capacidades de Ucrania. La Unión Europea aceleró el proceso de aproximación de Ucrania al bloque, y en junio de 2022 el Consejo Europeo le otorgó a Ucrania el estatus de país candidato a la adhesión a la Unión. En Estados Unidos, distintas agencias (International Trade Administration o US Agency for

International Development) dispusieron programas para el apoyo a Ucrania. En noviembre de 2022 se anunció el inicio de negociaciones para actualizar el acuerdo marco de cooperación en comercio e inversiones entre Estados Unidos y Ucrania, de 2008.

Ante la inestabilidad generada por la guerra, emergieron también otros usos de la política comercial, donde las lógicas de mercado se tensionaron con las de seguridad nacional. Las restricciones a las exportaciones, inusuales en las dinámicas comerciales del régimen de la OMC, comenzaron emerger como prácticas regulares aplicadas especialmente en el sector de alimentos y de bienes tecnológicos o de uso dual. No se trata solo de suba de los aranceles, sino también de la aplicación de restricciones cuantitativas. Mediante estas medidas, los gobiernos fortalecen el control sobre los flujos comerciales y la capacidad de utilizarlos como instrumento de poder, con efectos sobre el mercado interno, pero también —particularmente en este contexto— sobre quienes dependen de esos bienes en otros países.

Para marzo de 2022, 29 países notificaron 96 medidas de restricción al comercio agrícola, en el marco de la guerra en Ucrania. Un año más tarde, estas medidas siguen cubriendo un volumen de comercio de USD 85 billones (OMC, 2023b). De hecho, se ha señalado que, por primera vez, “el número de nuevas restricciones a la exportación (129 o el 60.3 %) ha superado el de las restricciones a la importación (85 o 39.7 %)” (Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, 2022, p. 26), según se muestra en la figura 7. En total, el volumen de comercio afectado por medidas restrictivas ascendió al 9.3 % del comercio global (0.4 puntos más que en 2021).

Figura 7. Cantidad de medidas comerciales relativas a las exportaciones (2015-2023)



Fuente: Secretaría de la OMC.

La guerra se combina con las transformaciones previas en el sistema de comercio internacional para configurar un panorama de la política comercial global en el que las restricciones a las exportaciones y los subsidios ganan —nuevamente— peso en el funcionamiento de los mercados. La política comercial se afianza como multipropósito, donde se cambia el balance entre comercio y otros objetivos, en este caso la seguridad y la geopolítica. La consecuencia de este cambio de carácter cualitativo y no solo cuantitativo es un mayor nivel de riesgo político y de incertidumbre sobre el sistema internacional.¹³

Los mecanismos de la gobernanza del sistema de comercio internacional frente a la guerra

A partir de la guerra ruso-ucraniana, también se observan cambios (ajustes) en las prácticas, ideas y agendas de los mecanismos de gobernanza del sistema de comercio internacional. La OMC, que ya venía debilitada (Zelicovich, 2022), se vio directamente interpelada por la guerra. Las medidas de instrumentación del comercio y sanciones aplicadas tensionaron los marcos legales

¹³ Véase el World Uncertainty Index de *The Economist* o el Global Supply Chain Pressure Index de la Reserva Federal del Banco de Nueva York, los cuales tuvieron valores de máximos históricos en el contexto de la guerra.

existentes. Los miembros notificaron exclusiones de Rusia del régimen de Nación Más Favorecida y suba de aranceles, amparándolos en el artículo XXI de la OMC (excepciones en materia de seguridad). Tales excepciones no habían tenido un uso recurrente dentro del sistema, pero la guerra en Ucrania —antecedida por la “guerra comercial” de Trump— llevó a que la apelación a estas se incrementara de manera sustantiva en muy poco tiempo. Esto disparó discusiones respecto de los riesgos sistémicos de un uso extendido de las excepciones y respecto de la articulación entre comercio y seguridad (Olson, 2022; Pinchis-Paulsen, 2022).¹⁴

Se expandieron conceptos que aluden a un uso instrumental de los flujos económicos distinguiendo entre “amigos” y aquellos que no lo son, como el del *friendshoring* —enunciado, de hecho, en el marco de un discurso sobre el conflicto con Rusia— (Yellen, 2022). Las sanciones notificadas ante la OMC incluyeron en varios casos la alusión a excluir a Rusia del tratamiento de “nación más favorecida”. En la misma línea de debilitamiento del principio de no discriminación del sistema de gobernanza del comercio multilateral, encontramos que los abordajes plurilaterales a la resolución de distintos conflictos han ido en ascenso. Además, en países como Estados Unidos, la guerra fortaleció la posición de los actores escépticos de la globalización, que impulsaron proyectos de ley para terminar con el principio de “nación más favorecida” propio del multilateralismo (Senate of the United States, 2022). En el marco del conflicto ruso-ucraniano se produjo una intensificación de los debates tanto del sector público como del privado respecto del nexo comercio-seguridad nacional, al evidenciar las tensiones que surgen de tener un marco normativo y regulatorio compartido con quien es considerado un adversario.¹⁵

Por otro lado, la politización de los mecanismos de gobernanza del comercio fue otro de los efectos de la guerra en Ucrania sobre el sistema de gobernanza del comercio internacional. El análisis de contenido de las actas del Consejo General y de los comités del período muestra que los debates en las reuniones que se sucedieron en la OMC a partir de febrero de 2022 extralimitaron el carácter técnico del foro, al plantearse recurrentes demandas y denuncias por el conflicto entre Rusia y países del G7 —algo inusual en el organismo—. Incluso, por algunas semanas, muchos comités quedaron paralizados

14 Es necesario puntualizar que un comercio menos previsible y menos libre, como el que introducen las sanciones, es *de facto* un problema para el *ethos* de la OMC.

15 Véase, por ejemplo, World Economic Forum (2022).

ante la negativa de algunas delegaciones de participar en grupos negociadores en los que estuviera Rusia (Farge, 2022). La 12.º Conferencia Ministerial de la OMC, en junio de 2022, incluyó varias alusiones al conflicto y sus efectos en las declaraciones de ministros y documentos, y, en los márgenes del encuentro, un grupo de países miembro emitió una declaración de ministros de Comercio en apoyo a Ucrania (Dirección General de Comercio, 2022).

Posteriormente, hubo reuniones de distintos comités en los que el debate por la guerra y las sanciones tuvieron gran peso en la agenda. Por ejemplo, en la reunión del Consejo del Comercio de Mercancías, de julio de 2022, la Unión Europea, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suiza, Noruega, Canadá, Ucrania, Australia, Japón, Costa Rica, República de Corea del Sur condenaron la invasión de Rusia, y la consideraron una acción ilegal e ilegítima, contraria al orden internacional basado en reglas. A su vez, en sus intervenciones, los países buscaron justificar desde ese lugar las medidas implementadas, amparándolas en las excepciones del artículo XXI. Rusia, por su parte, reclamó que con estas acciones se “socava la función de la OMC como garante de las normas comerciales internacionales y demuestra que ningún Miembro estará a salvo de esas medidas tan injustificadas, amplias e ilegales en el futuro” (Consejo del Comercio de Mercancías, 2022). Otras ocasiones fueron las del examen de política comercial de Estados Unidos o las discusiones para el Proyecto de Informe del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales para 2022, donde se puede ver cómo los diplomáticos tuvieron que negociar entre distintos términos, como “la guerra entre Rusia y Ucrania” o “la situación en Ucrania”.¹⁶

Se observa cómo la OMC dejó de ser únicamente un espacio técnico para la gobernanza del comercio y la administración de políticas comerciales, para dar lugar a una mayor politización. Este proceso ilustra la conexión existente entre comercio y política internacional y el fortalecimiento de las lecturas del comercio como un fenómeno que no se limita a la esfera económica. Los cambios catalizados por la guerra en Ucrania contribuyen así a la transformación de los mecanismos de gobernanza del sistema de comercio internacional.

En la misma línea, puede notarse cómo el G20 también se vio impactado por esta politización asociada con la guerra. Como resultado, el foro perdió capacidad de producir respuestas coordinadas ante problemas de la economía

16 WT/TPR/W/214/Rev.1

internacional. Por el conflicto de occidente con Rusia, ni la reunión cumbre de Bali (noviembre de 2022) ni los encuentros desarrollados en 2023, bajo la presidencia de India, lograron consensos para plasmar un rumbo a la gobernanza económica global. Las reuniones concluyeron con un documento de síntesis por parte del país anfitrión (donde se expresan estas tensiones), antes que con una hoja de ruta producto del acuerdo entre los miembros. Por ejemplo, el documento de cierre de la reunión de ministros de Comercio de septiembre de 2022 dice: “varios miembros expresaron su condena a la guerra de Rusia contra Ucrania. Mientras tanto, otros miembros expresaron que el Grupo de Trabajo de Comercio, Inversión e Industria no es el foro adecuado para discutir cuestiones geopolíticas” (G20 Research Group, 2022; traducción propia). El contraste con la crisis financiera de 2008 es notorio.

Otro efecto de la guerra fue el cambio en la agenda de negociaciones. Entre los problemas urgentes del primer semestre de 2022 se posicionó la cuestión de la seguridad alimentaria, y eso empujó las negociaciones agrícolas, que en los años anteriores no habían logrado progresos en la construcción de un mandato. En la 12.º Conferencia Ministerial de la OMC se aprobaron dos instrumentos: la Declaración sobre la Respuesta de Emergencia a la Inseguridad Alimentaria y la Decisión sobre la Exención de las Prohibiciones o Restricciones a la Exportación para las Compras de Alimentos Realizadas por el Programa Mundial de Alimentos. Posteriormente, en la reunión del Comité de Agricultura de septiembre de 2022, la seguridad alimentaria volvió a ser el eje central de debate, en tanto ello dio lugar a la revisión de todos los pilares pendientes de la negociación de agricultura (OMC, 2022a).

Esta relevancia de la seguridad alimentaria en la agenda internacional también se reflejó en otros organismos internacionales. En las Naciones Unidas, en mayo, se celebró una reunión de nivel ministerial sobre la seguridad alimentaria global, liderada por Estados Unidos. En el foro del G20 se abordó la discusión sobre seguridad alimentaria, con énfasis renovado.¹⁷ Por su parte, organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial emitieron comunicados por la seguridad alimentaria. La seguridad alimentaria, desde la guerra en Ucrania, se transformó en un tema presente en prácticamente todos los foros económicos globales y regionales. Así, otro de los efectos del conflicto

¹⁷ Ya formaba parte de la agenda de este foro. La suba de los precios de alimentos y fertilizantes sumaron relevancia al tema.

sobre el sistema de comercio internacional fue el reposicionamiento de temas en la agenda.

La guerra manifestó, finalmente, la emergencia de mecanismos alternativos para lidiar con los problemas globales. Ninguno de los foros existentes pudo dar respuesta a la crisis que la guerra provocó sobre los mercados de productos alimenticios. El principal mecanismo de resolución del aprovisionamiento del comercio agrícola fue un mecanismo *ad hoc*: la Iniciativa de Granos del Mar Negro. Esta iniciativa fue el resultado de una mediación del secretario general de las Naciones Unidas y el Gobierno de Turquía, entre abril y julio de 2022. El acuerdo se plasmó en dos documentos: por un lado, la *Iniciativa para el transporte seguro de granos y productos alimenticios desde los puertos ucranianos*, destinado a permitir el movimiento de buques bajo la tutela de un centro de coordinación conjunto; por otro, un *Memorándum de entendimiento entre la Federación Rusa y la Secretaría de Naciones Unidas* para facilitar el flujo de productos alimenticios y fertilizantes rusos en los mercados globales, evitando que estos productos sean afectados directa o indirectamente por las sanciones.

La Iniciativa de Granos posibilitó la reanudación de las exportaciones desde los puertos de Ucrania y coadyuvó a la reducción de los precios de los *commodities* de alimentos (United Nations, 2022). De acuerdo con los datos publicados, a marzo de 2023, se comercializaron 26 millones de toneladas de cereales (maíz y trigo), con China, España, Turquía, Italia y Holanda, como principales destinos (United Nations, 2023).

Si bien se trata de ajustes y no de una nueva configuración *da capo* de los mecanismos de gobernanza, es innegable que la guerra en Ucrania ha disparado cambios de tipo cualitativo y de larga duración. La politización de los foros, donde destaca la ruptura de los consensos en torno a ciertos principios tradicionales del orden liberal internacional, es un elemento novedoso para el proceso de regulación de las relaciones económicas internacionales. A ese se le agregan el reposicionamiento de agendas y la emergencia de mecanismos de cooperación *ad hoc*.

Reflexiones finales

La guerra en Ucrania ha demostrado ser un proceso de alcance global y con una densa imbricación sobre el sistema de comercio internacional. En el artículo,

hemos identificado, en primer término, una serie de efectos de tipo cuantitativos, expresados en cambios en los intercambios de bienes y servicios que se conectan con la guerra. Ratificando lo previsto en la literatura, la guerra provocó disrupciones sobre los mercados de alimentos y energía, y disparó cambios en los precios que, a su vez, repercutieron en las dinámicas de oferta y demanda. Ucrania vio decrecer sus exportaciones; se produjeron cambios en los socios comerciales de Rusia; tanto la Unión Europea como Estados Unidos también vieron ajustadas su participación en el comercio mundial, y se presentaron fuertes efectos vía precio en Latinoamérica y otras regiones. La ubicación geográfica y concentración de comercio de los beligerantes son variables que distinguen este conflicto, y pueden explicar el porqué de sus efectos sobre la dimensión económica global, en consistencia con lo previsto en las teorías.

Hemos logrado demostrar también cómo la guerra en Ucrania implicó la ocurrencia de una serie de transformaciones de tipo cualitativas sobre el sistema de comercio internacional. En la sección cuarta hemos sistematizado un uso instrumental de la política comercial que plantea un nuevo equilibrio en la relación Estado-mercado, en clave de seguridad nacional. El comercio ha sido uno de los medios fundamentales en los que terceros Estados, especialmente del G7, se involucraron en el conflicto. Las empresas también demostraron ser agentes activos dentro del conflicto, con capacidad de amplificar el poder de coacción de los gobiernos. Encontramos evidencia para sostener que la guerra provocó un impacto cualitativo sobre las prácticas de políticas comerciales, al profundizar las preferencias de las élites gubernamentales y también de las corporaciones hacia la instrumentalización del comercio y proteccionismo, incrementando el proceso de debilitamiento del orden liberal internacional que se evidenciaba previo a la guerra.

Estas prácticas han precipitado, además, un tercer conjunto de efectos de la guerra, a nivel de la gobernanza del sistema de comercio internacional. Identificamos una serie de procesos de politización de los foros internacionales, la revisión de principios y mapas mentales, el reposicionamiento de las agendas y, finalmente, la emergencia de nuevos arreglos. Efectivamente, evidenciamos que la guerra genera cambios en los mecanismos de cooperación institucionalizada, incluso más allá de las estructuras de poder. Encontramos que la falta de coordinación en una respuesta cooperativa ante la inestabilidad de los mercados que introdujo la guerra generó un espiral expansivo de

los efectos negativos del conflicto. Como hemos señalado, no existió una respuesta coordinada en materia de sanciones, y tampoco la hubo para contener efectos como la suba de los precios en alimentos. Los límites de los foros de gobernanza existentes para generar consensos y proveer bienes públicos en el sistema internacional quedaron en evidencia en el conflicto en Ucrania.

A la luz de estos resultados, emerge como contribución de este trabajo una mejor comprensión de la interacción entre conflictos armados y comercio. Desde una perspectiva empírica, la investigación ha dado lugar a una evaluación de las consecuencias comerciales de la guerra en Ucrania. Desde una perspectiva teórica, el estudio del caso abordado ha permitido sopesar la capacidad explicativa de las teorías que subrayan que el comercio es parte de la confrontación en política internacional y que las guerras tienen importantes efectos *ex post* sobre el comercio internacional. En particular, este trabajo ha contribuido a dilucidar cómo los cambios en los equilibrios de poder, prácticas prevalecientes en la política comercial, ideas y agendas que provocan los conflictos militares, cuando acontecen en un contexto de transformaciones del orden internacional, pueden dar lugar a procesos más profundos de mudanza en el sistema de comercio internacional. Los hallazgos son consistentes con la idea de que la convergencia de los conflictos militares con otros procesos de transformación del orden internacional es un elemento distintivo para la afectación sistémica del comercio internacional.

El análisis del primer año de la guerra confirma que el comercio puede ser utilizado como “arma” en el marco de un contexto global de conflicto y es, a la vez, “víctima”, al observarse restricciones y trabas en el comercio de bienes y servicios, y más especialmente, cambios en las prácticas y creencias que lo sustentan; y que, dado el contexto particular en el que acontece, puede presentar consecuencias de largo plazo y de alcance sistémico.

Referencias

- Aiyar, M. S., Chen, M. J., Ebeke, M. C. H., Garcia-Saltos, M. R., Gudmundsson, T., Ilyina, M. A., & Trevino, M. J. P. (2023). *Geo-economic fragmentation and the future of multilateralism*. International Monetary Fund.
- Aggarwal, V., & Reddie, A. (2021). Economic statecraft in the 21st century: Implications for the future of the global trade Regime. *World Trade Review*, (20), 137-151. <https://doi.org/10.1017/S147474562000049X>

- Anderton, C., & Carter, J. (2001). The impact of war on trade: an interrupted times-series study. *Journal of Peace Research*, 38(4), 445-457. <https://doi.org/10.1177/0022343301038004003>
- Artuc, E., Falcone, G., Porto, G., & Bob, R. (2002, 1 de abril). *War-induced food price inflation imperils the poor*. VOX-CEPR. <https://cepr.org/voxeu/columns/war-induced-food-price-inflation-imperils-poor>
- Baldwin, D. (1985). *Economic statecraft*. Princeton University Press.
- Baldwin, R., & Evenett, S. (2020). *COVID-19 and trade policy: Why Turning inward won't work*. VOXEU eBook-CEPR Press.
- Baracuhy, B. (2019). Geo-economics as a dimension of grand strategy: Notes on the concept and its evolution. En M. Wigell, S. Scholvin, & M. Aaltola (Eds.), *Geo-economics and power politics in the 21st century: The revival of economic statecraft*. Routledge.
- Bolton, P., Despres, M., Pereira da Silva, L., Samama, F., & Svartzman, R. (2020). *The green swan: Central banking and financial stability in the age of climate change*. Bank for International Settlements.
- Bremmer, I. (2022, 25 de noviembre). Globalization isn't dead. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/world/globalization-isnt-dead>
- Choer Moraes, H., & Wigell, M. (2020). *The emergence of strategic capitalism: Geoeconomics, corporate statecraft and the repurposing of the global economy*. Finnish Institute of International Affairs. https://www.fii.fi/wp-content/uploads/2020/09/wp117_the-emergence-of-strategic-capitalism_final30092020.pdf
- Comisión Europea. (2023). *EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine*. Unión Europea. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_22_1402
- Consejo del Comercio de Mercancías. (2022, 7 y 8 de julio). *Acta de la Reunión del Consejo del Comercio de Mercancías (G/C/M/143)*. Organización Mundial de Comercio.
- Daalder, I., & Goldgeier, J. (2023, 9 de enero). The long war in Ukraine. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/long-war-ukraine-russia-protracted-conflict>.
- Deininger, K. W., Ali, D. A., Kussul, N., Shelestov, A., & Lemoine, G., & Yailimova, H. (2022). *Quantifying war-induced crop losses in Ukraine in near real time to strengthen local and global food security*. World Bank.
- Dirección General de Comercio. (2022, 12 de junio). *Ukraine solidarity meeting - Joint statement*. Comisión Europea. https://policy.trade.ec.europa.eu/news/ukraine-solidarity-meeting-joint-statement-2022-06-12_es
- Drezner, D. (1999). *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

- European Commission. (2023, 30 de marzo). *EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine*. https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_en
- Evenett, S. (2022). What endgame for the deglobalisation Narrative? *Intereconomics*, 57(6), 345-351. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1085-y>
- Evenett, S., & Fritz, J. (2019). *Going it alone? Trade policy after three years of populism*. CEPR Press-Max Schmidheny Foundation-Global Trade Alert.
- Farge, E. (2022, 22 de marzo). WTO trade talks in disarray amid Ukraine tensions - sources. *Reuters*. <https://www.reuters.com/business/wto-trade-talks-disarray-amid-ukraine-tensions-sources-2022-03-22/>
- Farrell, H., & Newman, A. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42-79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351
- Federal Reserve Bank of New York. (2023). *Global Supply Chain Pressure Index*. <https://www.newyorkfed.org/research/gscpi.html>.
- Fondo Monetario Internacional. (2023). *Actualización de perspectivas de la economía mundial*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2023/01/31/world-economic-outlook-update-january-2023>
- G20 Research Group. (2022, 22-23 de septiembre). *G20 Chair's summary: Trade, investment and industry ministers meeting*. <http://www.g20.utoronto.ca/2022/220923-trade-investment-industry.html#:~:text=G20%20Information%20Centre;text=We%2C%20the%20Trade%20and%20Investment,under%20the%20G20%20Indonesian%20Presidency>
- General Administration of Customs People's Republic of China. (2023, 20 de enero). *Imports and exports by country (region) of origin/destination*. <http://english.customs.gov.cn/Statics/2d05960c-26ca-453b-b7b6-ce4d7af378b1.html>
- Gilpin, R. (2001). *Global political economy: Understanding the international economic order*. Princeton University Press.
- Glick, R., & Taylor, A. (2005). *Collateral damage: Trade disruption and the economic impact of war*. National Bureau of Economic Research [Working Paper 11565], 1-65. <http://www.nber.org/papers/w11565>
- Global Trade Alert. (2023, 30 de marzo). *Sanctions related to the 2022 attack on Ukraine*. <https://www.globaltradealert.org/>
- Guénette, J.-D., Kenworthy, P., & Wheeler, C. (2022). *Implications of the war in Ukraine for the global economy*. World Bank.
- Gupta, R., Gozgor, G., Kaya, H., & Demir, E. (2019). Effects of geopolitical risks on trade flows: Evidence from the gravity model. *Eurasian Economic Review*, (9), 515-530. <https://doi.org/10.1007/s40822-018-0118-0>
- Kamel, A. (2015). The trade-peace theory. En *The Political Economy of EU ties with Iraq and Iran: An assessment of the trade-peace relationship* (pp. 19-33). Palgrave Macmillan.

- Kammer, A., Azour, J., Selassie, A., Goldfajn, I., & Rhee, C., &. (2022, 15 de marzo). How war in Ukraine is reverberating across world's regions. *IMF Blog*. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/03/15/blog-how-war-in-ukraine-is-reverberating-across-worlds-regions-031522>
- Keohane, R. (1980). The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967-1977. En O. Holsti, R. Silversson, & A. George, *Change in the international system* (pp. 131-163). Routledge.
- Lake, D., Martin, L., & Risse, T. (2021). Challenges to the liberal order: Reflections on international organization. *International Organization*, 75(2), 225-257. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000636>
- Lamp, N. (2023, 15 de enero). *Toward multipurpose trade policy? How competing narratives about globalization are reshaping international trade cooperation*. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/articles/policy-analysis/multipurpose-trade-policy>
- Lee, J.-W., & Pyun, J. (2009). Does trade integration contribute to peace? *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, (24), 1-44. <http://hdl.handle.net/11540/4196>
- Mansfield, E. (1994). *Power, trade and war*. Princeton University Press.
- Milner, H. (1999). The political economy of international trade. *Annual Review of Political Science*, (2), 91-114. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.91>
- Milner, H., & Moravcsik, A. (2009). *Power, interdependence, and nonstate actors in world politics*. Princeton University Press.
- Ministry of Commerce and Industry, India. (2023, 30 de marzo). *Export import data bank*. Department of Commerce. <https://tradestat.commerce.gov.in/eidb/iecnet.asp>
- Mulder, N. (2022, 22 de marzo). The toll of economic war: How sanctions on Russia will upend the global order. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2022-03-22/toll-economic-war>
- Oermann, N. O., & Wolff, H.-J. (2022). *Trade wars: Past and present*. Oxford University Press.
- Olson, S. (2022, 20 de marzo). Ukraine forces debate on WTO and national security. *Hinrich Foundation*. <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/wto/ukraine-debate-on-wto-national-security/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2023, 3 de febrero). *Índice de Precio de los Alimentos de la FAO*. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2010). *Estadísticas del comercio internacional 2010*.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2021). *Examen estadístico del comercio mundial de 2021*.

- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2022a). *The crisis in Ukraine: Implications of the war for global trade and development*. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/imparctukraine422_e.pdf
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2022b, 5 de octubre). *El crecimiento del comercio sufrirá una brusca desaceleración en 2023 debido a la difícil coyuntura que atraviesa la economía mundial*. https://www.wto.org/spanish/news_s/pres22_s/pr909_s.htm
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2022c, 15 de septiembre). *La seguridad alimentaria y la urgencia de aplicar los resultados de la CM12 se ponen de relieve en una reunión sobre agricultura*. https://www.wto.org/spanish/news_s/news22_s/agri_14sep22_s.htm
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2023a). *A year of turbulence on food and fertilizer markets*. https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/trdev_02mar23_e.pdf
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2023b). *Global trade outlook and statistics*. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_outlook23_e.pdf
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2023c). *One year of war in Ukraine: Assessing the impact on global trade and development*. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/oneyukr_e.pdf
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2023d, 1 de marzo). *El barómetro sobre el comercio de mercancías registra un nuevo descenso, lo que apunta a una caída del comercio en el cuarto trimestre*. https://www.wto.org/spanish/news_s/news23_s/wtoi_01mar23_s.htm
- Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. (2022). *Revista general de la evolución del entorno comercial internacional: Informe anual de la directora general (mediados de octubre de 2021 a mediados de octubre 2022)*. WT/IPR/OV/25.
- Pinchis-Paulsen, M. (2022). Let's agree to disagree: A strategy for trade-security. *Journal of International Economic Law*, 25(4), 527-547. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgac048>
- Roberts, A., Moraes, C., & Ferguson, V. (2019). Towards a geoeconomic order in international trade and investment. *Journal of International Economic Law*, (22), 655-676. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgz036>
- Rodrik, D. (2023, 3 de septiembre). What's next for globalization? *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/failure-of-hyper-globalization-creates-need-for-new-economic-narrative-by-dani-rodrik-2023-03>
- Ruta, M. (2022). *The impact of the war in Ukraine on global trade and investment*. World Bank Group.
- Sanahuja, J. A. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: Un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. En A. Serbin, *América Latina*

- y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: Poder, globalización y respuestas regionales (pp. 37-68). CRIES-Icaria.
- Scholvin, S., & Wigell, M. (2019). Geo-economic power politics. En M. Wigell, S. Scholvin, & M. Aaltola (Eds.), *Geo-economics and power politics in the 21st century: The revival of economic statecraft*. Routledge.
- Schweller, R. (2014). *Maxwell's demon and the golden apple: Global discord in the new millennium*. Johns Hopkins University Press.
- Senate of the United States. (2022). *S.3708 - Trading System Preservation Act*. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3708/text?r=4ys=1>
- Siverson, R. (1980). War and change in the international system. En O. Holsti, R. Siverson, & A. George, *Change in the international system* (pp. 211-232). Routledge.
- Strange, S. (1988). *States and Markets*. Continuum.
- The steam has gone out of globalisation. (2019, 24 de enero). *The Economist*. <https://www.economist.com/leaders/2019/01/24/the-steam-has-gone-out-of-globalisation>
- Underhill, G. (2000). State, market and global political economy: Genealogy of an (inter-?) discipline. *International Affairs*, 76(4), 805-824. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00166>
- United Nations. (2022, 30 de agosto). *Beacon on the black sea*. Black Sea Grain Initiative Joint Coordination Centre. <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative>
- United Nations. (2023, 30 de marzo). *Vessel movements: Black Sea Grain Initiative Joint Coordination Centre*. <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/vessel-movements>
- US Department of State. (2022, 20 de octubre). *The impact of sanctions and export controls on the Russian Federation*. <https://www.state.gov/the-impact-of-sanctions-and-export-controls-on-the-russian-federation/>
- Vihma, A. (2018). Geoeconomic analysis and the limits of critical geopolitics: A new engagement with Edward Luttwak. *Geopolitics*, 23(1), 1-21. <https://doi.org/10.1080/14650045.2017.1302928>
- World Bank. (2023a, marzo). *Commodity markets: Pink Sheet Data. March 2023*. <https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>
- World Bank. (2023b). *Global economic prospects*. World Bank Group.
- World Economic Forum. (2022). *Conflict, sanctions and the future of world trade* [White Paper].
- Xing, Y., & Gentile, E. (2021). *Global value chain development report 2021. Beyond production*. Asian Development Bank; Research Institute for Global Value Chains at the University of International Business and Economics, the World Trade Organization, the Institute of Developing Economies-Japan External Trade Organization.
- Yale School of Management. (2023, 4 de abril). *Yale CELI list of companies leaving and staying in Russia*. <https://www.yalerussianbusinessretreat.com/>

- Yellen, J. (2022, 13 de abril). *Transcript: US Treasury Secretary Janet Yellen on the next steps for Russia sanctions and 'friend-shoring' supply chains*. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-us-treasury-secretary-janet-yellen-on-the-next-steps-for-russia-sanctions-and-friend-shoring-supply-chains/>
- Zelicovich, J. (2022). *¿Multilateralismo en crisis? Balance de la 12ª Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio*. Fundación ICBC. https://www.fundacion-icbc.com.ar/foros_publicaciones.php?page=pubyidp=330ypub=2022
- Zelicovich, J., & Romero, C. (2020). El impacto del COVID-19 en las relaciones comerciales internacionales. En A. Busso, *Las relaciones internacionales en tiempos de pandemia* (pp. 41-50). Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional.
- Zürn, M. (2018). *A theory of global governance: Authority, legitimacy, and contestation*. Oxford University Press.

