

AMÉRICA LATINA EN EL INTERREGNO: POLÍTICA, ECONOMÍA E INSERCIÓN INTERNACIONAL

INFORME ANUAL 2023-2024

José Antonio Sanahuja y Pablo Stefanoni (eds.)

Cecilia Güemes

Eduardo Pastrana Buelvas

Lennys Rivera

Gilberto M. A. Rodrigues

Érika Rodríguez Pinzón

Osvaldo Rosales

Paula Ruiz-Camacho

José Antonio Sanahuja

Pablo Stefanoni

Eduardo Velosa

Francisco J. Verdes-Montenegro



FUNDACIÓN CAROLINA

**AMÉRICA LATINA EN EL INTERREGNO:
POLÍTICA, ECONOMÍA E INSERCIÓN INTERNACIONAL
INFORME ANUAL 2023-2024**





AMÉRICA LATINA EN EL INTERREGNO: POLÍTICA, ECONOMÍA E INSERCIÓN INTERNACIONAL

INFORME ANUAL 2023-2024

José Antonio Sanahuja y Pablo Stefanoni (eds.)

Cecilia Güemes

Eduardo Pastrana Buelvas

Lennys Rivera

Gilberto M. A. Rodrigues

Érika Rodríguez Pinzón

Oswaldo Rosales

Paula Ruiz-Camacho

José Antonio Sanahuja

Pablo Stefanoni

Eduardo Velosa

Francisco J. Verdes-Montenegro

FUNDACIÓN CAROLINA



Fundación Carolina, diciembre 2023

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca, 8
4ª planta
28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://www.instagram.com/Red_Carolina)

DISEÑO GRÁFICO Y PRODUCCIÓN:
Calamar Edición & Diseño

ISBN: 978-84-09-57035-5
Depósito Legal: M-34741-2023

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)



En esta edición se ha utilizado papel ecológico sometido
a un proceso de blanqueado ECF, cuya fibra procede
de bosques gestionados de forma sostenible.

Introducción	9
1. América Latina y el desafío de su inserción internacional	
<i>Oswaldo Rosales</i>	13
2. Interregno político en América Latina: ¿de lo constituyente a lo destituyente?	
<i>Pablo Stefanoni</i>	27
3. Despolitización y reconstrucción de consensos: iniciativas para el retorno del regionalismo y la integración en América Latina	
<i>José Antonio Sanahuja</i>	39
4. Ni loros ni uniformes. Las “cuatro Américas Latinas” y los intentos de mediación para lograr la paz en Ucrania	
<i>Francisco J. Verdes-Montenegro</i>	59
5. Entre Estados Unidos y China: vacíos y oportunidades para América Latina y el Caribe	
<i>Eduardo Pastrana Buelvas y Eduardo Velosa</i>	71
6. América Latina <i>net zero</i>: transición ecológica y descarbonización en el marco del Acuerdo de París	
<i>Lennys Rivera</i>	85
7. Política exterior feminista en América Latina	
<i>Cecilia Güemes</i>	97
8. Agenda 2030 y el rol de la cooperación Sur-Sur en América Latina	
<i>Paula Ruiz-Camacho</i>	111
9. Brasil: política exterior y autonomía pragmática en un orden internacional en crisis	
<i>Gilberto M. A. Rodrigues</i>	125
10. El primer año del gobierno de Gustavo Petro en Colombia	
<i>Érika Rodríguez Pinzón</i>	139
Relación de autores/as	155



INTRODUCCIÓN

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA y PABLO STEFANONI

Fundación Carolina

América Latina transita sus propias crisis e incertidumbres dentro de un sistema global alternado por diversas confrontaciones geopolíticas —entre las que destacan los efectos de la invasión rusa de Ucrania— y atravesado por la crisis de la gobernanza liberal; lo que se ha dado en llamar el “interregno” global. Esta expresión parece particularmente apta para nuestro tiempo histórico, en especial a partir del momento que se inicia con la crisis financiera de 2008. Desde ese año, si no antes, la política internacional ha estado sumida en una etapa de inestabilidad sistémica y de erosión de los consensos vigentes en décadas anteriores, tanto en el plano de la política internacional como en el interno. Respecto de esto último, en la mayoría de los países, y sobre todo en las democracias liberales, se ha extendido una fuerte desconfianza ciudadana hacia las instituciones y las élites; se observa la erosión y fragmentación de los sistemas de partidos dominantes en las décadas anteriores; es frecuente el éxito electoral de *outsiders* que medran en ese escenario de desafección, y también el ascenso de fuerzas iliberales y de extrema derecha, incluso en países que parecían inmunizados por haber tenido traumáticas experiencias autoritarias. La globalización económica se retrae, repunta el proteccionismo, se inician guerras comerciales y tecnológicas y se recurre cada vez más al uso coercitivo (*weaponisation*) de las interdependencias. Cabe preguntarse entonces cómo ha reaccionado América Latina ante estos fenómenos, que le afectan de manera directa.

Con una gran cantidad de gobiernos de signo político progresista, la región se encuentra, no obstante, carente de agendas “fuertes” de cambio político y social, y la mayoría de los gobiernos se enfrentan a obstáculos institucionales (a menudo carencia de mayorías parlamentarias) y electorados crecientemente volátiles. El panorama político regional sigue marcado por diversas expresiones de crisis de representación, como puede verificarse en la emergencia de derechas radicalizadas, junto con un complejo escenario económico-social marcado por un débil crecimiento.

En esta situación, con el progresismo en el gobierno de las principales economías de la región, la integración regional ha vuelto a los discursos presidenciales y ha recuperado un papel más relevante como eje de la política exterior, como puede observarse en el relanzamiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la reactivación de la cooperación amazónica y la reconstrucción de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Tras un ciclo de contestación, abandono e intentos de desmantelamiento de las organizaciones

regionales del periodo posliberal, la integración y la cooperación regional han vuelto a la agenda, aunque los numerosos problemas domésticos conspiran muchas veces contra la voluntad de avanzar. Cuestiones como la política exterior feminista forman parte de este clima regional, influido por fuertes movimientos de mujeres en varios de los países latinoamericanos.

Existe consenso en que los retrocesos en la integración debilitaron a la región ante la pugna geopolítica en ascenso entre China y Estados Unidos, y, sobre todo, la dejó sin capacidad de concertación y respuesta coordinada ante choques externos como el que ha supuesto la pandemia de la COVID-19. Adicionalmente, cuestiones como la adaptación al cambio climático o la respuesta común ante desafíos como la guerra en Ucrania —que ha supuesto realineamientos geopolíticos a escala mundial y ha golpeado las economías de la región— plantea también desafíos en el plano regional.

América Latina se ha convertido en uno de los escenarios de la creciente tensión entre China y Estados Unidos, con un fuerte acercamiento de la región hacia Pekín. Pero sería errado reducir el análisis del momento internacional a una nueva “Guerra Fría” de carácter estratégico-militar. No solamente hay otros actores en pugna, sino que esa competencia se desarrolla en los ámbitos tecnológico, comercial y de inversión, en un contexto global de nacionalismo económico en ascenso, nuevas estrategias de desarrollo y de política industrial, y guerras comerciales. Aunque parte de la región se encuentra “graduada” o próxima a graduarse como receptora de ayuda oficial al desarrollo, enfrenta no obstante importantes desafíos de desarrollo, y brechas de financiación externa sin cubrir.

El hilo rojo que atraviesa este informe es la forma en que, desde diferentes esferas, la región busca sobreponerse frente a los “fenómenos mórbidos” de una etapa de interregno que se proyectan en la política internacional. La búsqueda de mayor autonomía en la esfera internacional, la diversificación de lazos con otros actores, como la Unión Europea, el despliegue de nuevas iniciativas de cooperación e integración regional, o el retorno de las políticas de desarrollo en un escenario de crisis ambiental y transformación digital son algunos de los elementos por los que transita la búsqueda de respuestas de la región. Junto con ello, el informe se detiene en los casos particulares de Brasil y Colombia, que permiten acercar la lupa sobre dos procesos políticos que han modificado las correlaciones de fuerzas político-ideológicas en la región: la derrota del bolsonarismo y el regreso al poder de Luis Inácio Lula da Silva —en el marco de complejas alianzas políticas—, y la primera experiencia de gobierno de izquierdas en Colombia, con un Gustavo Petro que, no sin dificultades, busca espacio para proyectar su agenda de cambios.



**AMÉRICA LATINA
EN EL INTERREGNO:
POLÍTICA, ECONOMÍA
E INSERCIÓN INTERNACIONAL**

INFORME ANUAL 2023-2024



1. AMÉRICA LATINA Y EL DESAFÍO DE SU INSERCIÓN INTERNACIONAL

OSVALDO ROSALES

Analista y consultor en economía internacional, comercio exterior y negociaciones comerciales

América Latina vive un momento particularmente crítico. Tras un periodo excesivamente largo de bajo crecimiento, se acentúan las urgencias sociales. Cunde la insatisfacción con los sistemas políticos y se deteriora el sistema democrático. Los partidos políticos tradicionales viven una crisis profunda y surgen liderazgos populistas y autoritarios. Las migraciones irregulares afectan la gobernabilidad e introducen tensiones entre países fronterizos, en tanto el narcotráfico y el crimen organizado avanzan peligrosamente.

A sus pasivos económicos y sociales de siempre —esto es, la pobreza, las desigualdades y el atraso tecnológico—, la región hoy agrega el descuido manifiesto en el abordaje de los principales desafíos contemporáneos: la lucha contra el cambio climático, la transición tecnológica y la transición energética. Sus rezagos en innovación y competitividad siguen siendo lamentables¹.

El objetivo de estas notas no es abordar todas estas temáticas. Sin embargo, es útil no olvidar este contexto cuando se examina la evolución económica reciente y las perspectivas de la economía para los próximos años. Sin estabilidad macroeconómica y sin una recuperación de mayores tasas de crecimiento y mayores esfuerzos en inversión y productividad, América Latina no estará en condiciones de abordar sus agendas pendientes y tampoco de enfrentar adecuadamente los nuevos desafíos.

Escenario internacional preocupante

Durante 2023, el escenario económico internacional ha sido preocupante. Las políticas monetarias restrictivas han reducido el dinamismo del consumo y la inversión, y en el primer trimestre de 2023 afectaron la estabilidad financiera, dadas las quiebras de varios bancos regionales y la situación crítica de diversos intermediarios financieros no bancarios en Estados Unidos. La persistencia de la guerra ruso-ucraniana y sus coletazos geopolíticos agravan las malas noticias para la

¹ En 2018, según indicadores globales de innovación, de 126 países solo un latinoamericano (Chile, 47º) se ubicaba entre los 50 primeros, y en los de competitividad, de 140 países, solo dos latinoamericanos aparecían en los primeros 50 lugares: Chile, 33º y México, 46º (Rosales, 2022).

economía mundial, en cuanto se acentúan señales de una creciente fragmentación económica por razones ideológicas.

El crecimiento económico global en 2023 sigue siendo anémico. Proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) ubican la expansión de la economía mundial en el 2,8% para 2023 y en el 3% para 2024, valores inferiores al 3,4% de 2022. El FMI proyecta cinco años de crecimiento aproximado de un 3% para la economía mundial, en lo que sería el peor lustro de crecimiento desde 1990². La mayor desaceleración está aconteciendo en las economías industrializadas, que, tras crecer un 2,7% en 2022, lo harían solo en un 1,3% en 2023. A su vez, la zona en desarrollo de menor crecimiento nuevamente será América Latina. Si el escenario base del FMI no se concreta, porque no se logra controlar adecuadamente las tensiones financieras, entonces el crecimiento global sería del 2,5% y el de las economías industrializadas sería inferior al 1%. Este último valor sería el menor desde 2001, con excepción de 2009 (Gran Crisis) y 2020 (pandemia).

Durante 2023, China y la India explicarán la mitad del crecimiento global, en tanto Estados Unidos y la Unión Europea (UE), sumados, concentrarán solo un décimo de ese crecimiento. Este es un dato crucial a retener al momento de examinar el conflicto geopolítico y la fragmentación económica a la que este parece conducir.

La persistencia de la guerra ruso-ucraniana agrava las malas noticias para la economía mundial, acentuando la fragmentación económica por razones ideológicas

**CUADRO 1. Tasas de crecimiento del PIB 2022-2024
(tasas porcentuales de variación anual)**

	2022	2023	2024	2005-2014
Mundo	3,4	2,8	3,0	3,9
Estados Unidos	2,1	1,6	1,1	1,6
Zona euro	3,5	0,8	1,4	0,8
China	3,0	5,2	4,5	10,0
India	6,8	5,9	6,3	7,7
Asia emergente y en desarrollo	4,4	5,3	5,1	8,3
Oriente Medio y Asia Central	5,3	2,9	3,5	5,0 a/
África Subsahariana	3,9	3,6	4,2	5,6 a/
América Latina y el Caribe	4,0	1,6	2,2	4,0 a/

Fuente: FMI, 2023
a/: 2004-2013.

² El crecimiento medio anual de los últimos 20 años ha sido del 3,8% (FMI, 2023).

Los datos globales de crecimiento muestran una importante desaceleración en la economía global, con la destacada excepción de Asia-Pacífico, zona que sigue siendo la más dinámica. Estados Unidos muestra una tendencia marcadamente decreciente, en tanto la zona euro bordea el estancamiento en 2023. Nuevamente, América Latina repite su trágico mantra de constituir la región en desarrollo de menor crecimiento. En 2023 y 2024, tendrá un crecimiento inferior al promedio mundial, menos de la mitad del de Asia-Pacífico y casi la mitad del del África Subsahariana.

Asistimos también a una marcada desaceleración del dinamismo en el comercio internacional de bienes y servicios, toda vez que el volumen de estas transacciones ha caído de un ritmo de expansión del 5,4% anual, entre 2004 y 2013, a uno de 2,8%, entre 2014 y 2023 (FMI, 2023)³. Cabe destacar que esta desaceleración es previa al surgimiento de la “guerra comercial” y a las perturbaciones en las cadenas de suministro acaecidas tras la pandemia, articuladas luego en torno a decisiones geopolíticas. La tendencia declinante que venía desde la Gran Crisis se ha acentuado con estos últimos sucesos.

En este marco, ha costado reducir la elevada inflación. Esta surgió producto tanto de las ayudas fiscales a las familias durante la pandemia como de los impactos de la invasión rusa a Ucrania sobre los precios internacionales, en rubros críticos en los que Rusia y Ucrania son grandes productores y exportadores (gas, petróleo, granos y cereales, aceites y fertilizantes). A fines de 2022, la inflación en Estados Unidos se triplicaba respecto a la de 2020 y ocurría casi lo mismo en la zona euro, verificándose en ambos casos los valores de inflación más elevados en cuarenta años. Se impuso así la tarea antinflacionaria para los bancos centrales, que elevaron sustantivamente las tasas de interés, después de un largo ciclo de acentuada relajación monetaria, tras la crisis *subprime* de 2008-2009. Las sucesivas alzas en las tasas de interés por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos tienden a valorizar el dólar, lo que en el caso latinoamericano se transforma en un factor adicional de presión inflacionaria, pues ello eleva el precio de las importaciones expresado en esa moneda.

CUADRO 2. Tasas anuales de inflación (IPC)

	2005-2014	2020	2021	2022	2023	2024
Estados Unidos	2,3	1,3	4,5	7,0	3,8	2,2
Zona euro	1,9	1,8	2,1	4,7	4,9	3,0
América Latina	4,8	6,4	9,8	14,0	13,3	9,0

Fuente: FMI, 2023.

La inflación global ha caído en 2023, ayudada por menores precios en materias primas; la inflación subyacente, sin embargo, se está resistiendo a bajar. De esta forma, se proyecta que el regreso a los objetivos inflacionarios en la mayoría de

³ Con estos ritmos anuales de incremento, en diez años el volumen de comercio internacional de bienes y servicios creció un 69% en el primer caso y un 32% en el segundo.

los casos podría darse solo en 2025 (FMI, 2023). Por ello, si bien se han desacelerado las presiones inflacionarias, cabe esperar que las tasas de política monetaria permanezcan altas a lo largo de 2023 en las principales economías desarrolladas.

Contención de la inflación e incertidumbres financieras

El sello contractivo que adquirió la política monetaria en 2022 y 2023 está induciendo inestabilidad financiera en los principales mercados. Es así como en el lapso marzo-mayo de 2023 cayeron en quiebra varias instituciones financieras relevantes en Estados Unidos y una muy importante en Suiza⁴.

Los intermediarios financieros no bancarios (IFNB) crecieron exponencialmente después de la Gran Crisis de 2008-2009 y hoy suman el 50% de los activos financieros. Incluyen fondos de pensiones, aseguradoras y fondos de inversión (FMI, 2023). El incremento en las tasas de interés en Estados Unidos —y en menor medida en la UE— gatillan pérdidas en los tenedores de bonos, dado que cae su precio⁵.

Los bancos que quebraron o que fueron absorbidos por el regulador o por la competencia, enfrentaron esa pérdida de riqueza asociada al menor valor de los bonos, resultante del incremento en las tasas de interés. Los bancos estadounidenses que cayeron eran también bastante activos en operaciones con criptomonedas y con derivados. La emergencia financiera de marzo y abril obligó a que la Reserva Federal, el Banco Central Europeo y varias otras instancias monetarias impulsasen un millonario programa de liquidez adicional en dólares para que los bancos europeos y de otro origen pudiesen acceder a esos fondos, en la posibilidad de que experimentasen crisis de liquidez.

A fines de mayo de 2023, las acciones de los bancos regionales estadounidenses seguían cayendo de modo significativo, pese a los anuncios de gobierno de defender los depósitos. No es posible, por tanto, decretar el fin de la crisis financiera. Si bien la inflación viene cediendo, mientras persista en niveles muy por encima de las metas, subsistirán inquietudes al respecto. El FMI indica que, si estas tensiones financieras no se controlan adecuadamente, la probabilidad de un aterrizaje forzoso crece, con lo que caería el crecimiento en las economías industrializadas y surgirían riesgos de crisis de deuda soberana en varios países en desarrollo (FMI, 2023).

Las autoridades monetarias en Estados Unidos y la UE enfrentan un dilema complejo: necesitan seguir bajando la inflación y, por tanto, mantener tasas de interés elevadas, las mismas que pueden inducir inestabilidades financieras. El dilema entre privilegiar la estabilidad de precios o la estabilidad financiera ha seguido presente en todo 2023.

⁴ En marzo de 2023, colapsaron cuatro de los veinte principales bancos norteamericanos. En el caso de Silicon Valley Bank se trató de la segunda mayor quiebra en Estados Unidos, y en el de Signature Bank, de la tercera. El 2 de mayo se evitó la quiebra del First Republic Bank forzando su venta a J. P. Morgan. A su vez, en Suiza, el regulador forzó la adquisición del Credit Suisse por parte de UBS, su principal competidor.

⁵ En este caso, las instituciones que utilizaban estos bonos como garantía para endeudamiento debieron buscar garantías adicionales. Si no las consiguen con prontitud, les sobreviene una crisis de liquidez, lo que las obliga a vender los bonos, acentuando la caída de su precio.

Las restricciones externas, los elevados niveles de inflación y las políticas monetarias contractivas han empezado a frenar el crecimiento, particularmente en América del Sur

Crecimiento económico en América Latina: ¿otra década perdida?

Al levantarse las restricciones sanitarias en 2021, la región se recuperó con fuerza, y ese dinamismo se proyectó a 2022. Ya en 2023, sin embargo, el efecto combinado de las restricciones externas, la persistencia de elevados niveles de inflación y las políticas monetarias contractivas, empiezan a frenar el ritmo de crecimiento, particularmente en América del Sur. Esto es destacable, pues ya son demasiados los años en que la región centroamericana crece bastante más que la subregión sureña.

CUADRO 3. Crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe (porcentaje de variación anual)

	2021	2022	2023	2024	2005-2014
Argentina	10,4	5,2	0,2	2,0	3,8
Bolivia	6,1	3,2	1,8	1,9	5,0
Brasil	5,0	2,9	0,9	1,5	3,5
Chile	11,7	2,4	-1,0	1,9	4,3
Colombia	11,0	7,5	1,0	1,9	4,7
México	4,7	3,1	1,8	1,6	2,1
Perú	13,6	2,7	2,4	3,0	6,1
Uruguay	4,4	4,9	2,0	2,9	5,4
Venezuela	0,5	8,0	5,0	4,5	3,6
CAPRD*	11,0	5,3	3,8	3,8
América Latina y el Caribe	7,0	4,0	1,6	2,2	4,0

Fuente: FMI, 2023.

*CAPRD: Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Las proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023a) indican que todas las subregiones del subcontinente crecerán menos que en 2022. La CEPAL proyecta un crecimiento de 1,2% para la región en 2023, cifra levemente inferior al 1,6% que proyecta el FMI. La desaceleración sería generalizada, dado que en 2023 todas las subregiones crecerían menos que en 2022: América del Sur crecería un 0,6% en 2023 (3,8% en 2022), Centroamérica y México lo harían al 2,0% (3,5% en 2022) y el Caribe (sin incluir Guyana) crecerá

un 3,5% (en comparación con el 5,8% de 2022). Estas cifras están confirmando que, en rigor, América Latina está enfrentando dos décadas perdidas, pues el PIB por habitante de 2023 es inferior al de 2003 (Rosales, 2022).

CUADRO 4. Tasa de inflación (variación porcentual interanual)

	2021	2022	2023	2024	2004-2013
Argentina	50,9	94,8	88,0	50,0	6,9
Bolivia	0,9	3,1	3,6	3,8	6,0
Brasil	10,1	5,8	5,4	4,1	5,5
Chile	7,1	12,8	5,0	3,0	3,1
Colombia	5,6	13,1	8,4	3,5	4,3
México	7,4	7,8	5,0	3,5	4,2
Perú	6,4	8,5	3,0	2,3	2,9
Uruguay	8,0	8,3	7,0	5,7	7,5
Venezuela	686,4	310,1	250,0	230,0	24,1
América Latina y el Caribe a/	11,6	14,7	11,8	7,7	4,9
América Latina y el Caribe b/	7,8	7,8	5,4	3,7	—

Fuente: FMI, 2023.

a/ Excluye a Venezuela; b/ Excluye a Venezuela y Argentina

La inflación en la región muestra una tendencia a la baja y se espera que en el segundo semestre empiecen a caer las tasas de interés en varios países. Sin embargo, los efectos restrictivos de elevadas tasas sobre el consumo privado y la inversión seguirán vigentes, dados los rezagos con que actúa la política monetaria. El relajamiento monetario habrá de ser gradual, debido a la reciente volatilidad financiera global y a que la inflación regional permanecería en niveles todavía elevados respecto de los vigentes antes de la pandemia.

En materia fiscal, los gobiernos tienen poco margen de maniobra por el elevado nivel promedio de deuda pública⁶. Existe una alta presión social por más y mejores servicios públicos en salud, educación, vivienda, pensiones y transporte.

⁶ Si bien América Latina tiene, en promedio, una relación deuda pública/PIB inferior a la de Estados Unidos y varias economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo cierto es que esa relación saltó del 69% al 79% entre 2019 y 2020. América Latina es la región en desarrollo más endeudada y aquella con mayor servicio de la deuda en relación con sus exportaciones de bienes y servicios (57%) (CEPAL, 2021).

Sin embargo, el sector público no cuenta con los recursos necesarios y más bien se encuentra sometido a exigencias de fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal. Conciliar ambos objetivos sería posible, si se pudiese mejorar la capacidad recaudatoria y avanzar en el carácter redistributivo de la política tributaria y del gasto público. La economía política de las reformas lo hace, por ahora, políticamente poco viable. Por ende, en los años próximos, la región no podrá apoyarse centralmente en el instrumento fiscal ni para reactivar el crecimiento ni —menos aún— para abordar las transformaciones productivas y tecnológicas que requiere.

El bajo ritmo de crecimiento desde 2015 ya venía gestando un deterioro en los indicadores sociales, en particular, un estancamiento en logros educativos y una leve alza de la pobreza. La llegada de la pandemia por COVID-19 generó una crisis social significativa aún presente en 2023. Los indicadores sociales en general, y los de pobreza en particular, todavía no han retornado a los niveles prepandemia.

CUADRO 5. La región no vuelve a los niveles de pobreza prepandemia

	Tasa de pobreza	Tasa de pobreza extrema
1990	51,2	15,5
2002	45,3	12,2
2010	31,6	8,6
2014	27,8	7,8
2019	31,4	11,4
2020	32,8	13,1
2021	32,3	12,9
2022	32,1	13,1

Fuente: CEPAL, 2023b.

El desafío de la inserción internacional

Mejorar la inserción internacional supone afrontar tareas internas y externas. Entre las internas destacan lograr la estabilidad macroeconómica y acometer políticas de competitividad y desarrollo productivo. En lo internacional, los países en vías de desarrollo verían mejorar su inserción internacional con un multilateralismo comercial y un sistema financiero más amigables con sus intereses.

Equilibrios macroeconómicos que no amenacen la competitividad

La estabilidad macroeconómica supone inflación baja y controlada, equilibrio fiscal y en las cuentas externas (o déficits moderados y financiados), una deuda pública

acotada como porcentaje del PIB y una tasa de desempleo reducida. El conjunto de estos requisitos no es fácil de encontrar en demasiados países de América Latina. Además, aunque lo anterior es fundamental, no es suficiente.

El equilibrio macroeconómico debe ir acompañado de una activa política de competitividad, lo cual supone además que las modalidades de equilibrio macroeconómico deben ser compatibles con este segundo objetivo⁷. Las modalidades de equilibrio macroeconómico más amigables con el salto al desarrollo serán aquellas que, junto con una inflación baja, y un equilibrio fiscal y externo, reúnan estos elementos: i) preserven precios del tipo de cambio real y de la tasa de interés compatibles con el estímulo a las exportaciones y la sustitución de importaciones, ii) aseguren niveles de actividad económica cercanos a la frontera de producción y iii) mantengan bajos niveles de desempleo (Ffrench-Davis, 2018).

Competitividad y “misiones” productivo-tecnológicas

Contando con una macroeconomía prodesarrollo, será más fácil incrementar el gasto en I+D y fomentar un sistema nacional de innovación que integre empresas, universidades, centros tecnológicos y agencias de gobierno vinculadas a la promoción productiva y al fomento tecnológico. Ello permitiría avanzar en “misiones”, al estilo Mazzucato (2021), agregando valor a las cadenas productivas articuladas en torno a la dotación de recursos naturales, estrechando los vínculos entre estos y las manufacturas y servicios más cercanos. Para ello, será asimismo necesario invertir en la calidad de la fuerza de trabajo, con programas de capacitación y de actualización que permitan contar con los empleos necesarios para avanzar en las transiciones digital, energética y ambiental.

Desafíos externos: evitar la trampa del alineamiento ideológico

Ya señalamos que la economía global muestra un patrón de bajo crecimiento y que ello persistirá durante varios años más⁸. Este será un factor que seguirá limitando las perspectivas de crecimiento de la región. Pero, más allá de la coyuntura, hay un factor mayor de preocupación.

Una vez iniciada la “guerra comercial” entre Estados Unidos y China en 2016, se acentuó el conflicto entre las dos superpotencias por la supremacía tecnológica en el siglo XXI (Rosales, 2020). Mientras el gobierno estadounidense habla de cadenas de suministro restringidas a países con afinidad ideológica y persiste en bloquear inversiones chinas y el acceso de empresas chinas a tecnologías de última generación, la Comisión Europea busca compensar los impactos proteccionistas de las recientes políticas de Joe Biden, proponiendo subsidios para industrias con cero emisiones netas, y China busca reemplazar tecnologías importadas por otras autóctonas, limitando su dependencia tecnológica de sus rivales geopolíticos.

Es muy posible que este nuevo proteccionismo en comercio e inversiones se vaya reflejando en el acortamiento de las cadenas de valor y en la diversificación

Mejorar la inserción internacional requiere estabilidad macroeconómica y políticas de competitividad y desarrollo productivo, en un contexto financiero y comercial multilateral más amigable

⁷ Por ejemplo, conseguir el equilibrio macroeconómico a través de un ingreso excesivo de flujos de capitales externos de corto plazo, debilitando el tipo de cambio real, ha mostrado ser un expediente transitorio y preludio de posteriores crisis financieras o de balanza de pagos que hacen retroceder en los esfuerzos de crecimiento, empleo y reducción de las desigualdades.

⁸ Escapan a esta tendencia las economías de Asia-Pacífico, China e India.

de proveedores. Surge aquí un conflicto entre resiliencia y eficiencia, pues asegurar el suministro de insumos en las condiciones de una segmentación geopolítica obliga a diversificar proveedores y a asignar costos en función de convergencias ideológicas. En Europa ya se habla de *nearshoring*, esto es, acortar las cadenas de suministro, asignando mayor preferencia a lo local y a abastecimientos cercanos a los consumidores; en Estados Unidos se habla de *friend-shoring*, limitando la compra de insumos a “países confiables”. Janet Wellen, la secretaria del Tesoro, agrega que “los mercados globales libres requieren valores compartidos”.

Si bien es cierto que un desacoplamiento económico radical entre las dos superpotencias es poco viable, no es menos cierto que insistir en tales consignas termina afectando a las cadenas de valor, perturbando el dinamismo del comercio internacional y la estabilidad de las corrientes financieras. Está en el interés de la comunidad internacional privilegiar el diálogo, la negociación y la cooperación entre las dos superpotencias, y evitar el conflicto directo o larvado entre ambas. Un escenario de conflicto más acentuado afectará las inversiones y el comercio internacionales, introduciendo factores de volatilidad, e incertidumbre económica y financiera que podrían acompañarnos durante años.

Un mundo económico más fragmentado será un mundo más pobre⁹. Los países más afectados por esta fragmentación serán los países en desarrollo, al obtener un menor acceso a la inversión extranjera directa, lo que afecta a la formación de capital, el acceso a nuevas tecnologías y las mejoras de productividad asociadas.

La principal víctima de esta disputa hegemónica es el multilateralismo, tan caro a los intereses de los países en desarrollo. Más allá de las conocidas limitaciones que este ha mostrado para atender sus demandas, es obvio que el unilateralismo o el bilateralismo son bastante más nocivos para este grupo de países, dado que tiende a predominar la ley del más fuerte.

De ahí el esfuerzo que los países de América Latina debieran realizar por evitar alinearse con cualquiera de las dos superpotencias. Ello significaría limitar oportunidades de comercio, inversión y tecnologías que afectarían a su crecimiento, capacidad de innovar y de mejorar la calidad de vida de las personas. Esto es particularmente cierto en América del Sur, subregión que tiene a China como su principal socio comercial y como creciente fuente de inversión y financiamiento. ¿En virtud de qué argumento debería renunciar esta subregión a sus vínculos económicos con China? ¿Quién compensaría esa pérdida y cómo?

Si llegasen a existir dudas sobre la inversión china en algunos rubros sensibles, el camino es contar con una legislación severa y actualizada que preserve derechos laborales, ambientales y a la privacidad, y la protección de la seguridad nacional, y que sea pareja para todos los inversionistas foráneos con independencia del origen de dichas inversiones. Lo que no puede ocurrir es que América Latina tenga una legislación *ad hoc* para la inversión china y otra para las inversiones de otros orígenes.

Es evidente que el desafío de no alineamiento es difícil de asumir para economías aisladas. Ello es lo que hoy agrega un motivo más para actualizar el compromiso con la cooperación y la integración regional. Lo que para una economía aislada puede ser muy complejo lo puede ser menos para un conjunto de eco-

⁹ El FMI estima que esta fragmentación, en el medio plazo, podría generar pérdidas por el equivalente a un 2% del PIB mundial.

nomías que buscan armonizar sus regulaciones financieras, en telecomunicaciones, en inversión extranjera directa y en temáticas laborales y ambientales. No solo es entonces más fácil resistir las presiones de una u otra superpotencia, sino que la conformación de un espacio económico ampliado —y con similares normativas— elevaría notablemente la rentabilidad de las inversiones extranjeras, al ampliar la escala de las mismas. De esta forma, el poder de negociación de la región o de la subregión crecería de un modo considerable. Ciertamente, esto requiere que América Latina avance en la diversificación de su base productiva y exportadora.

La urgencia de la diversificación productiva y exportadora

Un informe del FMI indicaba que una de las barreras al crecimiento de América Latina es la baja diversificación y complejidad de sus exportaciones, esto es, su bajo contenido en conocimientos y tecnologías (FMI, 2015). Si el objetivo es incorporar a las empresas latinoamericanas a la economía del conocimiento, haciéndolas parte de las cadenas regionales y globales de valor, apoyadas en un ecosistema de innovación que impulse a las regiones y a las pymes en su modernización productiva, entonces la diversificación productiva y exportadora resulta urgente. Dicha diversificación y complejidad en la base productiva y exportadora requiere abordar políticas industriales modernas, del siglo XXI, ancladas en economías abiertas, que privilegian la innovación, la competitividad y la internacionalización en torno a alianzas público-privadas que comparten diagnóstico y objetivos de medio plazo.

Mejorar la calidad de la inserción comercial

Desde hace varias décadas, la región abandonó sus estrategias de sustitución de importaciones y se adentró mayoritariamente en políticas de apertura comercial, con resultados mixtos. Hoy las economías de la región son más abiertas, son más receptivas a la inversión extranjera y al cambio tecnológico, pero los impactos de tal estrategia sobre el crecimiento y el empleo aún son limitados. Las barreras arancelarias y no arancelarias, en general, son reducidas; los énfasis en la promoción de exportaciones son notorios¹⁰.

El comportamiento de las exportaciones, sin embargo, sigue demasiado dependiente de la evolución de los *commodities*, expresión de que, pese a estos acuerdos, la canasta exportadora no se ha diversificado demasiado¹¹. El acceso a nuevos mercados que consiguen los acuerdos de libre comercio debe ser complementado con políticas de oferta que permitan elevar y diversificar las exportaciones, a través de esfuerzos que: i) reduzcan los costos de transacción del comercio y generen externalidades vinculadas a mejoras en infraestructura, logística, gestión de puertos y aduanas, riego, telecomunicaciones, y ii) permitan avances en innovación y aplicación del avance tecnológico en las nuevas exportaciones.

La política económica debería transitar desde la apertura comercial hacia la estimulación de la competitividad y la internacionalización de las empresas

¹⁰ Chile, Costa Rica, Perú y México cuentan con una importante saga de acuerdos comerciales con Estados Unidos, Europa y países asiáticos. Los tres primeros además tienen un acuerdo de libre comercio con China.

¹¹ México ha logrado diversificar sus productos de exportación, reduciendo su dependencia del petróleo, pero acrecentando su dependencia del principal mercado de exportación: Estados Unidos. Chile, por su parte, ha diversificado notablemente sus mercados de exportación, pero el cobre sigue representando algo más del 50% de sus exportaciones.

El debate sobre política industrial en América Latina

La diversificación productiva y exportadora requiere contar con una política industrial o de desarrollo productivo. Esa es la experiencia de todos los países que han conseguido avanzar en la industrialización, ganando presencia en los sectores más dinámicos, cercanos a los campos de innovación y avance tecnológico. Esta ha sido la experiencia de varios casos asiáticos bastante exitosos, y también la europea y la estadounidense. Es demasiado ingenuo esperar que baja inflación, equilibrio fiscal, desregulación y bajos impuestos basten para desatar las fuerzas del emprendimiento y la innovación. Eso no está avalado ni por la teoría ni por la práctica. Su sustento es meramente ideológico.

Hay que abandonar los fetiches de la política industrial de los años sesenta. El pensamiento neoliberal latinoamericano descalifica los planteos de política industrial aludiendo siempre al proteccionismo y la sustitución de importaciones de hace sesenta o setenta años, o a la caricatura de un burócrata planificador omnisciente quien, desde su oficina, elige “ganadores” y asigna recursos públicos a un tonel sin fondo y sin ninguna evaluación de resultados. Esta caricatura no resiste el menor análisis.

Se trata de explorar las mejores prácticas internacionales de innovación, cadenas de valor y productividad en economías abiertas y ancladas en sólidas alianzas público-privadas que permitan otorgar apoyos transitorios a sectores de alta potencialidad, de acuerdo a la evaluación que realice el propio sector privado, apoyándolas con investigación y desarrollo, y favoreciendo la expansión de empresas incipientes. La institucionalidad necesaria deberá adecuarse para ir corrigiendo sobre la marcha los casos no exitosos, imponiendo transparencia en la gestión y asignación de recursos, con responsabilidades y financiamientos compartidos.

Se requiere un enfoque integrado de la competitividad que incluya las fases de fomento productivo y tecnológico en apoyo a las pymes exportadoras, capacitación, promoción de exportaciones, asistencia técnica y facilitación de comercio.

Este enfoque integrado debe velar por que existan claros vínculos institucionales y de contenido entre las políticas comerciales, de promoción de exportaciones, de atracción de inversión extranjera directa y de internacionalización de empresas, de innovación y difusión tecnológica, formación de recursos humanos (capacitación) y apoyo a las pymes.

Fuente: Rosales (2020a).

En general, la política económica debería transitar desde una que promovió la apertura comercial hacia otra que estimule la competitividad y la internacionalización de las empresas. Ello plantea desafíos de conectividad, presencia en redes internacionales de valor y de innovación, avances importantes en logística y apoyo a la inversión en el exterior. También exige mayor coordinación intragubernamental entre todos los ministerios y agencias vinculadas al comercio exterior y a las inversiones, y un sector privado que desarrolle esfuerzos propios para mejorar el acceso a la información comercial, que tecnifique sus organizaciones empresariales, apoyando y financiando estudios sobre temas globales y sectoriales, estableciendo gerencias de innovación que recojan la actividad nacional pertinente, accedan a las mejores prácticas internacionales y difundan las oportunidades de negocios tecnológicos.

Compromiso con la integración regional

En un contexto de deterioro acentuado del multilateralismo y de la virtual emergencia de una nueva Guerra Fría, la región debiera redoblar sus esfuerzos para construir

posturas comunes en los principales temas de la agenda global, evitando que las presiones de las superpotencias puedan asentarse en la región, limitando sus opciones de crecimiento y acceso a nuevas tecnologías.

La integración regional sigue siendo una asignatura pendiente. La polarización política la hace cada vez más difícil en un momento en que, paradójicamente, es cada vez más necesaria. Líderes de la izquierda y la derecha aún no entienden que la integración es un compromiso entre Estados y no entre gobiernos políticamente afines. Años de persistencia de esta lamentable práctica han llevado a una superposición de organismos con mandatos similares, con escasa representatividad y de corta duración, respondiendo a los ciclos políticos de la región. En este sentido, las experiencias de integración en Centroamérica y el Caribe han mostrado ser mucho más resilientes, resistiendo incluso severas diferencias políticas y hasta militares entre sus miembros.

El mercado regional es clave para la conformación de cadenas de valor, dado que el comercio en esas cadenas es sensible a la distancia; el comercio intrarregional tiene una alta densidad manufacturera y, además, el despliegue de las translatinas en la región podría favorecer encadenamientos productivos con proveedores locales. Este potencial se aprovecharía mejor con una mayor coordinación entre las políticas comerciales e industriales. Con aranceles comparativamente bajos, para impulsar cadenas de valor, hoy la convergencia productiva y normativa es más relevante que las desgravaciones arancelarias¹².

Dicha convergencia regulatoria sería más impactante que la remoción de aranceles en la conformación de un mercado integrado y ayudaría a promover encadenamientos productivos subregionales y hasta iniciativas tecnológicas conjuntas entre empresas de dos o más países. La conformación de dichas cadenas favorecería el comercio intraindustrial, promoviendo así la diversificación productiva y exportadora.

Para que la nueva integración apoye los esfuerzos de conformación de cadenas de valor subregionales, es necesario contar con una nueva política industrial: i) de economía abierta, que apueste por la innovación y las cadenas de valor internacionalmente competitivas, esto es, importando insumos y equipos donde sea más atractivo y especializándose en nichos donde exista ventaja competitiva, y ii) que se apoye en el diálogo público-privado para detectar tales nichos competitivos y se los refuerce con políticas públicas eficaces y transparentes.

En síntesis, mejorar la calidad de la inserción internacional es clave para avanzar en crecimiento sustentable e inclusivo. Ello exige elevar el conocimiento incorporado en exportaciones; mejorar la presencia relativa de las empresas en cadenas de valor; apoyar e impulsar la participación de pymes en esas cadenas de valor; reducir la huella de carbono y agua en producción y exportaciones; avanzar en eficiencia energética y sustentabilidad, y trabajar para diversificar la producción y las exportaciones. Estas tareas se podrían llevar mejor a cabo en escenarios de mayor integración regional, una integración regional renovada, como se la ha descrito.

¹² La armonización regulatoria en telecomunicaciones, finanzas, impuestos, movimientos de capitales, en normativas ambientales, de defensa del consumidor y de combate a prácticas anticompetitivas, podría dar un gran estímulo a los negocios en la región, favoreciendo flujos cruzados de inversión y estimulando el despliegue de nuevas translatinas.

Sin mayores esfuerzos en innovación, tecnología, diversificación productiva, productividad y calidad de la fuerza de trabajo, las economías latinoamericanas seguirán rezagadas

Algunas claves del mercado regional

- a. El mercado regional es el más propicio para la diversificación exportadora. En promedio, los países de América del Sur exportan a la región el doble de productos que a Estados Unidos y la UE, y ocho veces el número exportado a China. Una situación similar se observa para los países centroamericanos (CEPAL, 2013).
- b. Para varias economías latinoamericanas, la región absorbe más del 75% de sus exportaciones de manufacturas de tecnología media y alta.
- c. La importancia del mercado regional para las exportaciones latinoamericanas y caribeñas de manufacturas ha aumentado fuertemente: pasó del 13% en 2002 al 24% en 2013 (y del 37% al 57% si se excluye a México). Para América Latina y el Caribe en su conjunto, el mercado regional absorbe un cuarto de sus exportaciones de manufacturas de tecnología media y alta, pero si se excluye a México, esa proporción aumenta dramáticamente, llegando al 59%. En los últimos años, dicha importancia ha disminuido fuertemente ante el impulso que han adquirido las importaciones desde China.
- d. Dos grandes debilidades del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe son su bajo peso en el comercio total y su baja presencia de cadenas industriales de valor. En esta región, el comercio intrarregional representa solo el 19% de las exportaciones totales. Si se excluye a México (ya que este destina casi el 80% de sus exportaciones a Estados Unidos), la participación del comercio intrarregional aumenta al 27%. Sin embargo, esta cifra es mucho menor que la que se observa en otras regiones relevantes del mundo: en torno al 60% en la Unión Europea, y al 50% en América del Norte y Asia oriental.
- e. La mayor parte del comercio intrarregional de manufacturas en América Latina y el Caribe corresponde a bienes finales. Así lo evidencia la reducida participación de los bienes intermedios (piezas, partes y componentes). Las cadenas regionales de valor siguen siendo marginales en América Latina.

Fuente: CEPAL (2013)

Es evidente que el tenor de los desafíos excede las posibilidades que ofrece la economía política en cada una de las economías latinoamericanas. Sin embargo, este es el reto: uno complejo y lleno de dificultades, pero el único que ha permitido dar el salto al desarrollo a los países que lo han conseguido. No existe un camino corto al desarrollo. Sin un mayor esfuerzo en innovación, incorporación tecnológica, diversificación productiva, productividad y mejor calidad de la fuerza de trabajo, las economías latinoamericanas seguirán rezagadas y en espera de vientos externos favorables para superar las mediocres tasas de crecimiento que las vienen caracterizando.

Referencias bibliográficas

- CEPAL (2013): *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- (2021): “Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de Covid-19 y después”, Santiago.
- (2023a): “Economías de América Latina y el Caribe crecerán 1,2% en 2023 en un contexto de crecientes incertidumbres”, *Comunicado de prensa*, 20 de abril.
- (2023b): *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022*, Resumen Ejecutivo, Santiago.

- CHEN, D. (2017): *Economic Crisis and Rule Reconstruction*, Londres, World Scientific Publishing Co.
- FFRENCH-DAVIS, R. (2018): *Reformas económicas en Chile 1973-2017. Neoliberalismo, crecimiento con equidad e inclusión*, Santiago, Taurus.
- FMI (2015): “Cómo elevar el crecimiento a largo plazo en América Latina y el Caribe: una cuestión compleja... o de complejidad”, IMF Blog, 9 de junio. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2015/06/09/5391>.
- (2023): *Perspectivas económicas globales*, enero y abril de 2023.
- MAZZUCATO, M. (2021): *Misión Economía. Una carrera espacial para cambiar el capitalismo*, Santiago, Taurus.
- OCAMPO, J. A. (2020): “América Latina y la agenda económica global”, en E. GARCÍA (coord.): *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina. A urgência de uma Estratégia Renovada*, Universidade de São Paulo.
- ROSALES, O. (2020): *El sueño chino. Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2020a): “Desafíos de crecimiento e innovación en América Latina” en E. GARCÍA (coord.): *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina. A urgência de uma Estratégia Renovada*, Universidade de São Paulo.
- (2021): “La irrupción de China y las tensiones en la gobernabilidad económica mundial”, en J. A. OCAMPO (coord.): *Governança Internacional e Desenvolvimento*, Universidade de São Paulo.
- (2022): “La incierta recuperación económica de América Latina”, en J. A. SANAHUJA y P. STEFANONI (eds.): *América Latina: transiciones ¿hacia dónde?*, Informe anual 2022-2023, Madrid, Fundación Carolina.

2. INTERREGNO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA: ¿DE LO CONSTITUYENTE A LO DESTITUYENTE?

PABLO STEFANONI

Investigador asociado del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina

Han aparecido sistemas políticos crecientemente hidropónicos, sin raíces en la sociedad, con procesos de fragmentación política expresados en fuertes dispersiones de votos

En un artículo reciente, Rodrigo Barrenechea y Alberto Vergara escribieron que mientras la producción académica sobre erosión o retrocesos democráticos asume como premisa que las democracias mueren por concentración del poder, el caso peruano revela que estas pueden deteriorarse por lo opuesto: la dilución del poder (Barrenechea y Vergara, 2023). Y se preguntaban si el “caso extremo” de Perú —donde la presidenta Dina Boluarte se mantiene en el poder con el 5% de aprobación (Gómez Vega, 2023)— estaría anticipando una clave de bóveda para leer futuros procesos en la región —que podrían combinarse con los casos de efectiva concentración del poder como Venezuela, Nicaragua o El Salvador— y dibujar un escenario de desdemocratización más amplio. En ese artículo, los autores destacaban la fragmentación electoral, el amateurismo político, y la falta de vínculos significativos y estables entre los políticos y la sociedad. “Los políticos peruanos son capaces de entrar en un conflicto institucional desenfrenado, pero no de agregar demandas o movilizar a la sociedad para resolver conflictos”, aseguran en su artículo. ¿Anticipa Perú el futuro de la región?

Es pronto para saberlo, y posiblemente sea necesario incorporar diversos matices a la cuestión de la dilución del poder —Perú es un caso bastante particular de estabilidad de sus élites económicas pese a la sucesión de crisis políticas (Adrianzén, 2014)—, pero lo cierto es que es posible observar los riesgos de una política —y de unos sistemas de partidos, donde resisten— crecientemente hidropónicos, sin raíces en la sociedad (Altman y Luna, 2015), y procesos de fragmentación política expresados en fuertes dispersiones de votos en las primeras vueltas, que dejan a los ganadores sin mayorías parlamentarias. Esto puede verse, de manera radical, en Guatemala, donde el presidente electo en agosto de 2023 con un discurso progresista y anticorrupción, Bernardo Arévalo, obtuvo solo el 15,5% en el primer turno del 25 de junio (Arroyo, 2023), o en Ecuador, donde el triunfador de la segunda vuelta, Daniel Noboa, obtuvo el 23,4% en la primera. Pero también en Argentina, donde el bicoalicionalismo, que había reemplazado al bipartidismo, se transformó en tres tercios en las presidenciales de 2023 y el libertario de extrema derecha Javier Milei llegó a la presidencia con un reducido bloque parlamentario. Los casos se amplían si sumamos procesos electorales de años anteriores.

En lo que podríamos pensar como un “interregno político” —recuperando un término de Sanahuja (2022a) para el orden global—, podemos ver la continuidad y profundización de tendencias descritas en 2022: fragmentación, desafección y polarización (Stefanoni, 2022). Pero, al mismo tiempo, pueden percibirse con más claridad algunas tendencias nuevas. Si bajo el giro a la izquierda de los años 2000-2015, la región se caracterizó por discursos refundacionales de naturaleza posneoliberal, plasmados o no en nuevas constituciones, ¿estamos hoy frente a procesos de tipo “destituyente”? Si en el pasado se habló de “empate hegemónico” para reflejar la polarización progresista/conservadora, hoy parece haber más fuerzas en juego, y elevadas dosis de “rechazo” en las sociedades, sin que el liberalismo-conservador “neoliberal” o el “populismo de izquierda” logren atraer las adhesiones del pasado.

Aunque las principales economías latinoamericanas están gobernadas por el progresismo, en la oposición se han hecho más fuertes las derechas radicales, en un contexto de bajos niveles de crecimiento para el periodo 2023-2024. En un nuevo informe anual, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indica que los países de la región seguirán enfrentando un panorama económico de bajo crecimiento. El organismo proyecta que el PIB regional crecerá un 1,5% en 2024, levemente inferior al 1,7% estimado para el presente año. Para 2023, la CEPAL proyecta que todas las subregiones exhibirán un menor crecimiento respecto de 2022: América del Sur crecerá un 1,2% (3,7% en 2022), el grupo conformado por Centroamérica y México un 3,0% (3,4% en 2022), y el Caribe (sin incluir Guyana) un 4,2% (6,3% en 2022) (CEPAL, 2023).

¿Nadie puede?

Los resultados de las elecciones presidenciales argentinas constituyeron un sismo político. El 55% de los votos del outsider “antisistema” Javier Milei en el balotaje (30% en la primera vuelta) dejó ver el malestar acumulado, pero, al mismo tiempo, la expectativa que generaron propuestas radicales vinculadas a las ideas “libertarias”: Milei considera al Estado el “mal absoluto” y a la justicia social “una aberración”, producto de la “fatal arrogancia” de los socialistas. Pero su votación, socioeconómicamente transversal, expresa al mismo tiempo las dificultades para sedimentar una nueva hegemonía política. Su propuesta de reforma moral —con una fuerte carga utópica— no es fácil de llevar a la práctica en un proyecto de gobierno que será minoritario en el Parlamento y amenaza con soliviantar a las calles en un país con una fuerte densidad asociativa, sindical y social.

Milei ha capitalizado el inconformismo social, en un país con un 140% de inflación interanual y, de manera especial, el rechazo a los políticos tradicionales: sus principales consignas de campaña se dirigieron contra la “casta” política, que incluye tanto peronistas como antiperonistas (“La casta tiene miedo”, cantan sus seguidores), aunque luego de la primera vuelta debió pactar con el sector del expresidente Mauricio Macri para asegurarse no solo los votos de su fuerza en el balotaje, sino también llenar su vacío de cuadros y ampliar su incidencia parlamentaria¹.

El nuevo presidente argentino es una expresión local de las derechas alternativas globales, ha expresado su admiración por Donald Trump y Jair Bolsonaro, y

¹ La Libertad Avanza cuenta con solo 38 diputados de 257 y carece de alcaldes y gobernadores.

Las “derechas desacomplejadas” presionan a las tradicionales, que buscan adaptarse a un mundo alejado de la globalización optimista que combinaba democracia liberal y economía de mercado

ha participado de actos del partido español Vox. Ya Bolsonaro se había constituido en una expresión de la extrema derecha en la región y estas diversas “derechas desacomplejadas” han venido poniendo presión a las derechas y centroderechas tradicionales, que buscan adaptarse a un mundo alejado de la globalización “optimista” de la década de 1990, con sus tratados de libre comercio y su confianza en un futuro asociado a la combinación de democracia liberal y economía de mercado. Desde 2016, asistimos a diversos “motines electorales”, que combinan protestas socioeconómicas con ansiedades culturales, según las regiones y los países, junto a procesos de desglobalización y nuevas tensiones geopolíticas (Sanahuja, 2020b). Y parte de ese clima se ha expandido por la región latinoamericana.

El triunfo de Mauricio Macri en Argentina en 2015, que debía mostrar, en su país y en América Latina, las potencialidades del “antipopulismo”, no logró pasar de un primer mandato de cuatro años marcado por un megapréstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI) e índices de pobreza e inflación que chocaron con sus promesas de “país normal”. Las crisis posteriores de Sebastián Piñera en Chile y Guillermo Lasso en Ecuador pusieron de relieve las dificultades de estas derechas “noventistas”. Pero, al mismo tiempo, las experiencias de la nueva izquierda de Gustavo Petro en Colombia y de Gabriel Boric en Chile han evidenciado los límites de sus coaliciones políticas (especialmente en los parlamentos) y sociales.

El caso chileno es extremo respecto de las tensiones entre lo constituyente y lo destituyente: el “estallido” de 2019 selló la crisis del gobierno de Piñera y cuestionó también los treinta años de transición democrática, en la que tuvo un papel destacado la centroizquierda: socialdemócratas y democristianos. Fue esa “ola” la que llevó al poder a Gabriel Boric, quien una década atrás era un jovencísimo dirigente estudiantil que discutía públicamente con Piñera, el mismo presidente que, tras su segundo y convulso mandato, debió entregarle los atributos presidenciales. Pero a los problemas previsibles para un gobierno nuevo —y sin experiencia de gestión— como el de Boric, sustentado en un pequeño partido progresista, se sumó una segunda dificultad: el cambio abrupto de las preocupaciones sociales.

La agenda político-social que lo aupó al poder estaba vinculada a la igualdad y la “dignidad”, en un país donde la mercantilización se ha expandido al conjunto de la vida social. Boric es el resultado de una serie de movimientos que, en los años previos, reclamaron contra el lucro en la educación y el fin del sistema privado de pensiones (No+AFP) y, de manera general, reivindicaba más justicia social, en el marco de una poderosa ola feminista en favor de la justicia de género. En un contexto de auge de un inconformismo antielitista, “la vieja centroizquierda, esa vieja cultura política llamada Concertación, fue incapaz de ofrecer relato y resistencia. A diferencia del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que pudo contener a tiempo el juvenil embate de Podemos, en el lejano Chile, los hijos derrotaron a sus padres” y “la vieja centroderecha en el poder también se quedó perpleja y sucumbió ante una extrema derecha tan autoritaria, nacionalista y conservadora como la de antes, recargada con esteroides populistas” (Bellolio Badiola, 2023). Pero, como relata Bellolio Badiola, esa agenda pareció mutar rápidamente tras la llegada de Boric al poder, y la economía y, sobre todo, la seguridad, comenzaron a ocupar un lugar central, lo cual benefició en especial a la extrema derecha encarnada por José Antonio Kast y su Partido Republicano.

El destino de Boric estaba atado, sobre todo, al resultado de la Convención Constitucional, surgida de un plebiscito en el que el 80% de los electores votó “sí”

a la necesidad de una nueva Constitución que dejara atrás la de 1980, aprobada durante la dictadura de Pinochet y modificada parcialmente en la transición democrática. A tal punto el nuevo presidente *millennial* lo consideró así, que esperó la aprobación del texto constitucional para dar lugar a su propio proyecto de reformas, que debía mostrar que el cambio anhelado en las calles tenía su correlato institucional. Pero la Convención, en la que la izquierda estaba sobrerrepresentada, no logró leer el abrupto cambio operado en la sociedad. El cónclave representaba, más que a la sociedad chilena, a un momento político muy particular, posestallido, en el que las aspiraciones al cambio y el rechazo a la “casta” política —aunque no se usara ese término— beneficiaron electoralmente a la izquierda radical, gran parte de ella no partidaria. Era el *momentum* de las “personas comunes” frente a los políticos. Pero ese *momentum* se fue agotando mientras la constituyente sobreactuaba su radicalidad y discutía un cambio total que, aunque no se plasmó en el nuevo texto, ocupó gran parte de las noticias sobre la nueva Constitución (Titelman, 2021). El resultado es conocido: la derrota sin atenuantes del nuevo texto constitucional. Aunque el cambio del voto voluntario por el obligatorio puede explicar parcialmente el resultado, la contundencia del rechazo, inclusive en los bastiones de la izquierda, fue un golpe brutal contra las aspiraciones del giro a la izquierda chileno (Titelman, 2022). “Si los padres y abuelos lograron sacar a Pinochet del poder en 1988, a sus nietos les tocaba exorcizarlo para siempre al desterrar su legado institucional. No pudieron. Peor aún: sus padres tuvieron todo en contra y aun así lo consiguieron. Esta joven generación tuvo todo a su favor y aun así despilfarró la oportunidad”, resumió Belloli Badiola (2023). Esta sensación de oportunidad desaprovechada marcaría al gobierno de Boric hasta hoy y lo llevaría a buscar apoyo en la centroizquierda tradicional para fortalecer sus bases de sustentación. El símbolo más claro de este giro fue el cambio, en septiembre de 2022, de Izkia Siches — joven símbolo del nuevo cambio político-generacional— por Carolina Tohá —una respetada política fogueada en la transición— como cabeza del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Tras esta derrota del Apruebo en las urnas, el giro fue gigantesco: primero se decidió que la redacción de la nueva Carta Magna, en un segundo intento, ya no recaería en personas comunes, sino que un grupo de expertos cerraría el paso a cualquier “aventura” constitucional. Pero más significativo aún, en las nuevas elecciones, también con voto obligatorio, fue la extrema derecha la que salió ganadora, y con poder de veto sobre el nuevo texto. El antielitismo, esta vez canalizado por un partido que reivindica el papel de Pinochet en la historia, parecía burlar los diques anti-*qualunquistas* y poner de nuevo al sistema contra las cuerdas. Pero lo más significativo, a efectos de las hipótesis planteadas en este artículo, es que, desde el comienzo de su trabajo, cuando ni siquiera había un texto preliminar, el rechazo comenzaba a imponerse en las encuestas, y la extrema derecha empezaba a sentir la “maldición del vencedor” (Titelman, 2023). El proyecto presidencial de Kast, atado al éxito de su fuerza política en el Consejo Constitucional, pareció erosionarse después de las inercias del triunfo (Titelman, 2023). Si la primera Constituyente pareció naufragar por colocarse demasiado a la izquierda, la actual podría hacerlo por estar demasiado escorada a la derecha. Sin resto para un nuevo intento, si la nueva propuesta constitucional fracasa en el plebiscito de diciembre de 2023, quedará vigente la Constitución de 1980, con los consabidos problemas de legitimidad. Entretanto, dos líderes parecieron crecer en legitimidad: la expresidenta

Las experiencias de la nueva izquierda de Gustavo Petro en Colombia y de Gabriel Boric en Chile han evidenciado los límites de sus coaliciones políticas

socialista Michel Bachelet en la centroizquierda, y la exministra y alcaldesa de la Unión Demócrata Independiente (UDI) Evelyn Matthei en la derecha (The Clinic, 2023). Ambas son hijas de generales; en el caso de la primera, antipinochetista, y en el de la segunda, ministro del dictador. Mientras que Bachelet votó “no” en el referéndum de 1988 que selló el fin de la dictadura, Matthei votó “sí” (Laborde, 2023). Si Bachelet, al parecer, carece de intenciones de volver a la Moneda, Matthei tiene grandes posibilidades de ser la cara de la derecha para recuperar el voto que se desplazó a la extrema derecha. ¿Significará esto una vuelta del péndulo hacia la política tradicional?, ¿podría reforzarse nuevamente el eje izquierda-derecha frente al clivaje élite-antiélite?

¿Crisis del populismo de izquierda?, ¿nuevas alternativas?

La política latinoamericana (sobre todo, sudamericana) está marcada también por el retroceso del populismo de izquierda, que le dio el tono al “giro a la izquierda” de los años 2000. El mencionado caso argentino da cuenta de ello. Si bien se mantiene como una figura central de la política criolla, la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner ya no pudo digitar, en 2023, la candidatura del peronismo como lo hizo en 2019. Si bien consiguió “cercar” al derrotado Sergio Massa con candidatos kirchneristas en las listas legislativas, el postulante peronista y actual ministro de Economía, era rechazado por gran parte de la militancia kirchnerista, que lo consideraba hasta hace poco un simple “traidor”. En un contexto de profunda crisis económica, el discurso kirchnerista —centrado en el rechazo al acuerdo con el FMI negociado por Alberto Fernández— resulta poco audible para gran parte de la ciudadanía, agobiada por la inflación. Pero el desgaste kirchnerista no se debe solo a la crisis económica: la propia forma de construir políticamente de *Cristina* —marcada por el hermetismo y el factor sorpresa— parece insuficiente para mantener la cohesión, y sobre todo el estado de ánimo, de sus bases. Si sus largos silencios antes se podían asociar a alguna forma de infalibilidad de su liderazgo, hoy dejan ver sus límites para una militancia que hace tres elecciones que no tiene candidato presidencial propio (2015, 2019, 2023), y que consideran la presidencia de Alberto Fernández, nombrado por Cristina Kirchner, como un “gobierno que no fue”. La victoria electoral de Milei, cuya fortaleza electoral se sostuvo en sus comienzos en los más jóvenes (16-30 años)², sobre todo varones, junto con un debilitamiento del kirchnerismo en este sector (Nantanson, 2023), es uno de los indicadores de los cambios en curso. Otro es el discurso de Massa, quien para tratar de enfrentar a la derecha de Milei y Patricia Bullrich (tercera en la primera vuelta de 2023) apeló a una retórica centrista e incluso llamó a un “gobierno de unidad nacional” con referentes de la centroderecha, mientras trataba de implementar un conjunto de medidas para paliar los efectos de la crisis entre los votantes.

Pero el populismo de izquierda vive también una crisis en uno de los países donde más brilló: la Bolivia de Evo Morales. Allí, la guerra interna entre Morales y el presidente Luis Arce Catacora alcanzó en 2023 un nuevo pico. Para comprender las convulsiones en el interior del Movimiento al Socialismo (MAS) hay que retro-

² En Argentina, el voto es optativo entre los 16 y los 18 años, y obligatorio después de los 18.

ceder a 2020: desde el exilio, Morales apoyó la candidatura presidencial de su exministro de Economía. La estrategia funcionó y el MAS volvió al poder antes de lo que muchos pensaban, pero, desde el comienzo, el nuevo presidente se resistió a la tutela del líder cocalero. Lo que siguió fue una interna sorda entre ambos dirigentes y sus seguidores, que este año escaló con enfrentamientos violentos entre evistas (“radicales”) y arcistas (“renovadores”) en congresos campesinos y de organizaciones sociales que conforman el MAS. Morales habló de un “plan negro” para excluirlo del juego político y se enfrascó en varios enfrentamientos con los ministros de Gobierno, Eduardo del Castillo, y de Justicia, Iván Lima. El exmandatario considera que la “derecha endógena” se apropió del gobierno y que busca impedirle su regreso al poder en 2025, lo que concibe como la única vía para su vindicación frente al “golpe de Estado” de 2019, que lo sacó del gobierno. El 26 de agosto, el ministro Del Castillo posteó en una red social un vídeo en el que el expresidente uruguayo José Mujica decía: “Los mejores dirigentes son aquellos que, cuando se van, dejan un conjunto de gentes que los superan ampliamente. La lucha es colectiva y de generaciones”. El destinatario era obvio: Evo Morales, quien se ha venido replegando sobre el movimiento cocalero y su bastión político: el Trópico de Cochabamba (Molina, 2023).

Morales tuitea casi a diario contra el gobierno. En ocasión de las tensiones internas en el marco del congreso del MAS de octubre de 2023, escribió: “Duele mucho que un gobierno que fue elegido con nuestros votos y nuestra sigla, se dedique a atacarnos para defenestrarnos. Como nos enseñaron nuestros antepasados, nunca nos vamos a rendir. Como siempre derrotaremos al odio y a la falsedad, con la verdad, dignidad y unidad junto a nuestro pueblo” (Morales, 2023a). Poco antes, al lanzar su candidatura presidencial para 2025, Morales respondió a las críticas de los arcistas y choquehuanquistas (por el vicepresidente David Choquehuanca, también enfrentado a él): “Obligados por los ataques del gobierno, su plan para proscribir al MAS-IPSP y defenestrarnos con procesos políticos, incluso eliminarnos físicamente, hemos decidido aceptar los pedidos de nuestra militancia, y de tantas hermanas y hermanos que asisten a las concentraciones en todo el país para ser candidato a la presidencia de nuestra querida #Bolivia” (Morales, 2023b). El expresidente no se privó de criticar un punto sensible para el presidente que fue el artífice, como ministro, del llamado “milagro económico boliviano”, y hoy se enfrenta a una difícil coyuntura: “Si la economía está bien, ¿por qué el gobierno oculta la información del Banco Central de Bolivia? Lamentamos que por la derechización del Modelo Económico Social Comunitario Productivo nuestro pueblo y nuestro Estado estén más endeudados. Es urgente recuperar las políticas económicas pensadas en los más humildes” (Morales, 2023c).

Pero Morales mantiene un discurso “bolivariano” radical que podría impedirle ampliar su base de apoyo, sobre todo en el área urbana (en el campo mantiene una fuerte influencia). Ha escrito varios tuits de apoyo a Vladimir Putin, a quien considera “hermano” y “antiimperialista”³, se ha alineado sin ambages con los regímenes de Venezuela y Nicaragua, y ha hecho del regreso al poder su único objetivo político. Si bien en caso de ser candidato podría ganar la elección, el “evismo” tal

³ “Muchas felicidades al hermano presidente de Rusia, Vladimir Putin en el día de su cumpleaños. Los pueblos dignos, libres y antiimperialistas acompañan su lucha contra el intervencionismo armado de EE.UU. y la OTAN. El mundo encontrará paz cuando EE.UU. deje de atentar contra la vida” (Morales, 2022).

Mientras el peronismo, el MAS boliviano y Lula da Silva han logrado reponerse de la adversidad, al correísmo en Ecuador le ha sido imposible

como se lo conoció entre 2005 y 2019 parece un fenómeno del pasado. Morales aparece como portador de un discurso que, repetido durante sus catorce años en el poder, ha perdido eficacia hegemónica. Si en 2005, ganó la elección como expresión de las ansias de cambio de la mayoría indígena y popular boliviana, hoy aparece sumergido en permanentes disputas internas en las que la lucha por el poder está despojada de cualquier objetivo colectivo o proyecto de futuro. No obstante, los déficits en la gestión de Arce le dan márgenes de acción al expresidente, quien podría aprovechar la debilidad relativa de sus competidores.

Estas dificultades del populismo de izquierda podemos encontrarlas también en Ecuador: el correísmo es la única izquierda que no ha logrado regresar al poder. Si el peronismo/kirchnerismo, el MAS boliviano y Luiz Inácio Lula da Silva han logrado reponerse de la adversidad y recuperar el gobierno, a Rafael Correa, exiliado en Bélgica, le ha sido imposible. Y esto se repitió en 2023, cuando la candidata correísta Luisa González fue derrotada por el novato Daniel Noboa en la segunda vuelta de unas elecciones convocadas tras la “muerte cruzada” decretada por el presidente Guillermo Lasso (Ramírez, 2023). El mandatario liberal-conservador utilizó esa figura *in extremis* para evitar el juicio político de un Parlamento en el que estaba en minoría. Pese a la profunda crisis que vive el país—sobre todo en materia de seguridad—, que favorece cierta añoranza de los años correístas, Alianza País, la fuerza del expresidente, encuentra un fuerte rechazo en regiones como la Sierra, sobre todo en áreas indígenas, que recuerdan la política represiva hacia sus protestas bajo el gobierno de Rafael Correa. Pese a que el correísmo es muy competitivo en las primeras vueltas, al ser una “minoría intensa”, no ocurre lo mismo en los balotajes, por eso ha podido ganar los municipios de Guayaquil y Quito, donde hay un solo turno electoral, pero fue derrotado en las presidenciales del 15 de octubre, como ya ocurriera en 2021. Adicionalmente, para las elecciones de este año, Correa eligió a González por su garantía de lealtad—su principal obsesión tras la “traición” de Lenín Moreno— frente a opciones más competitivas, pero quizás menos “confiables”. Noboa ha evitado polarizar con el correísmo y ha sellado un acuerdo legislativo con la fuerza del expresidente, revolución Ciudadana, para asegurarse gobernabilidad en el Parlamento y evitar el destino de Lasso (Primicias, 2023).

Este carácter de minoría intensa es común a casi todos los populismos de izquierda en este momento de la región, con la excepción de México, donde el presidente Andrés Manuel López Obrador mantiene elevados índices de popularidad, por encima del 60%. El Movimiento Regeneración Nacional (Morena) llevará como candidata presidencial para los comicios de junio de 2024 a la hasta hace poco jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum. Esto ha generado una ruptura con el excanciller Marcelo Ebrard, quien quedó fuera de la candidatura por decisión de Morena (o más bien de López Obrador), quien supuestamente se basó en una serie de encuestas electorales.

En este contexto ha emergido en la región una nueva izquierda, encarnada sobre todo por Boric en Chile y por Gustavo Petro en Colombia, que ha intentado renovar el discurso y el programa, incorporando con mayor fuerza la cuestión de la democracia y las temáticas ambientales. Si Boric se enfrentó a los problemas ya señalados, y su gestión careció hasta ahora de proyectos bandera que lo doten de identidad—incluso la conmemoración del golpe de Estado de 1973 estuvo atravesada por tensiones internas en la alianza de gobierno y marcada por el crecimiento de la extrema derecha—, Petro comenzó con una ambiciosa agenda, que puso en

el centro su compleja propuesta de “paz total” —que incluye a grupos políticos y criminales, y las múltiples hibridaciones entre ambos—. El presidente colombiano logró aprobar la reforma tributaria “para la equidad y la justicia social” que permitirá una recaudación adicional equivalente al 1,2% del PIB. Más ambiciosa, su política ambiental antifósil, que lo proyecta a escala internacional, choca con varias dificultades: una de ellas es la que conlleva la promesa de no firmar nuevos contratos de exploración de gas y petróleo; otra, los traspiés de la ministra de Minas, la académica Irene Vélez, quien se manifestó partidaria del “decrecimiento” en los países del Norte y fue acusada por la oposición de generar “pánico económico” en una censura parlamentaria que no logró prosperar. Finalmente, renunció en julio después de denuncias de tráfico de influencias. La cuestión ecológica no es fácil para Petro: el petróleo representa el 40% de las exportaciones colombianas y la producción de carbón en Colombia creció significativamente en 2022.

Petro, quien ganó las elecciones con ayuda de operadores tradicionales —que pasaron por el uribismo y el santismo—, como Armando Benedetti y Roy Barreras, comenzó su gobierno con una amplia coalición parlamentaria, con partidos de centroderecha, que luego se quebró. Eso dificultó la aprobación de sus reformas. El “replanteamiento del gobierno”, en abril de 2023, incluyó la salida del ministro de Economía José Antonio Ocampo, académico reconocido e impulsor de la reforma fiscal. La polémica reforma de salud estuvo en el centro de la crisis tanto dentro del gobierno como en relación a la coalición que lo sostenía.

Adicionalmente, el gobierno debió transitar el *affaire* “de la niñera”, que provocó la renuncia de Laura Sarabia como la funcionaria más poderosa de la Casa de Nariño y del embajador en Venezuela, Armando Benedetti, en medio de un escándalo entre ambos (González, 2023). Más tarde, el presidente se enfrentó a un caso aún más grave: la detención y el posterior procesamiento de su hijo Nicolás Petro, acusado de lavado de activos y enriquecimiento ilícito (Glatsky, 2023). Esas acusaciones involucran el financiamiento de la campaña electoral, en un país en el que la izquierda siempre denunció a la derecha precisamente por sus vínculos con empresarios dudosos y narcotraficantes.

En julio pasado, al comienzo del segundo año legislativo, Petro sufrió una fuerte derrota en el Senado al no lograr imponer a su candidata a la presidencia de la cámara alta, lo que complicará aún más sus reformas (Hernández Bonilla, 2023). Las elecciones regionales del 29 de octubre dejaron ver, además, la debilidad del petrismo en las regiones y las divisiones en el interior del Pacto Histórico. Tal como escribió la corresponsal del diario *El País*, “su éxito, ya que su partido no contará con alfiles territoriales, dependerá de los acuerdos que alcance con los nuevos gobernadores y alcaldes, claves en la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Gobierno, eje de su mandato” (Santaeulalia, 2023).

Un dato importante es que ni Boric ni Petro tienen posibilidades de reelección más allá de su primer mandato, lo que en el caso colombiano es más radical: en 2015, el Congreso aprobó la eliminación de la reelección de presidentes en el país, incluso no consecutiva. Se acotan así los horizontes del cambio, más aún en un contexto, como hemos mencionado, de electorados más volátiles y hegemonías más débiles.

Finalmente, pero no menos importante, la vuelta al poder de Luiz Inácio Lula da Silva ha implicado un profundo giro político en Brasil, con consecuencias regionales. En 2022, el exobrero metalúrgico logró vencer, por escaso margen, a la “confederación” bolsonarista —un verdadero entramado socioterritorial (Singer, 2023)—

y regresar al poder en enero de 2023. Lula da Silva debió lidiar desde entonces con un Congreso, controlado por el ultrapragmático pero extorsivo *Centraão*, y con el Partido Liberal por el que compitió Bolsonaro como principal bancada individual. Para poder gobernar, el mandatario brasileño debe repartir presupuestos, y ministerios, entre los partidos aliados para garantizarse los votos necesarios en un Congreso con más poder que en sus dos primeros mandatos (2003-2010). Para aprobar medidas como la ampliación del techo del gasto público, el gobierno debe pagar el precio de los congresistas, cobrado de diversas formas. Como recuerda el periodista Eric Nepomuceno, “no se trata de una oposición esencialmente política o ideológica, sino de lo que en Brasil se llama ‘fisiologismo’. Los llamados ‘fisiológicos’ son diputados que exigen cada vez más presupuesto para aprobar proyectos de interés del gobierno” (Nepomuceno, 2023). Bolsonaro habilitó incluso un “presupuesto secreto” del Congreso. En estas negociaciones, Lula da Silva le dio un ministerio al partido Republicanos, brazo político de la Iglesia Universal del Reino de Dios y exaliado de Bolsonaro (Infobae, 2023). Este reparto explica que Lula tenga 38 ministerios.

A modo de cierre

La región ha pasado de la voluntad constituyente de los años 2000 a dinámicas destituyentes y a una profundización de la crisis de representación

La agenda latinoamericana se ha venido desplazando hacia la cuestión de la seguridad y la economía, lo que ha debilitado las agendas progresistas, mientras las derechas sienten la presión de nuevas derechas radicales⁴. Al mismo tiempo, hemos visto que las fronteras entre las derechas radicales y las convencionales son cada vez más porosas. Ninguno de los líderes de la región se propone hoy acaudillar un proceso de integración regional para salir del *impasse*. Y todos ellos se enfrentan a electorados más esquivos y horizontes políticos más cortos. La región ha pasado de la voluntad constituyente de los primeros años 2000 a dinámicas destituyentes y a una profundización de la crisis de representación.

De manera más general, el presente político de la región está lejos de poder pensarse como un nuevo “ciclo”, de derecha o de izquierdas, en un mundo recorrido por diversas tensiones geopolíticas, un Occidente atravesado por la crisis de la idea de futuro y un interregno global cuyo final parece incierto.

Referencias bibliográficas

- ADRIANZÉN, C. (2014): “Una obra para varios elencos. Apuntes sobre la estabilidad del neoliberalismo en el Perú”, *Nueva Sociedad*, 243, noviembre-diciembre.
- ALTMAN, D. y Luna, J. P. (2015): “¿Partidos hidropónicos en un sistema de partidos muy institucionalizado? El caso de Chile”, en M. TORCAL (coord.): *Sistema de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*, Barcelona, Anthropos.
- ARROYO, L. (2023): “Bernardo Arévalo, el atípico candidato ‘antisistema’ que gobernará Guatemala”, *El País*, 20 de agosto.

⁴ En este marco, el salvadoreño Nayib Bukele aparece como un “autoritarismo popular”, tras su cinematográfica represión de las pandillas. Sus políticas han tenido impacto en América Central —por ejemplo, la progresista hondureña Xiomara Castro ha creado parcialmente su estética—, pero en América del Sur, la utilización del “bukelismo” en las campañas no ha dado resultados evidentes.

- BARRENECHEA, R. y VERGARA, A. (2023): “Peru: The Danger of Powerless Democracy”, *Journal of Democracy*, 34 (2).
- BELLOLIO BADIOLA, C. (2023): “Gabriel Boric o las peripecias de los hijos de la transición chilena”, *Nueva Sociedad*, 305, mayo-junio.
- CEPAL (2023): “Economías de América Latina y el Caribe mantendrán bajos niveles de crecimiento en 2023 y 2024”, *Informe de prensa*, 5 de septiembre.
- GLATSKY, G. (2023): “Nicolás Petro, hijo del presidente de Colombia, es detenido por una investigación de lavado de activos”, *The New York Times*, 29 de julio.
- GÓMEZ VEGA, R. (2023): “Dina Boluarte cumplió seis meses al frente de Perú y solo el 5% de la población confía en su capacidad para gobernar”, *El País*, 10 de junio.
- GONZÁLEZ, J. (2023): “El adiós al poder de Laura Sarabia y Armando Benedetti en el gobierno Petro”, *Las2Orillas*, 2 de junio.
- HERNÁNDEZ BONILLA, J. M. (2023): “El Gobierno de Petro sufre su primera gran derrota en el comienzo del segundo año legislativo”, *El País*, 21 de julio.
- INFOBAE (2023): “Lula da Silva reforma su gabinete para lograr mayor peso en el Congreso: incorporó a dos partidos que eran aliados de Bolsonaro”, 7 de septiembre.
- LABORDE, A. (2023): “Evelyn Matthei, la figura de la derecha tradicional de Chile que le planta cara a Kast”, *El País*, 25 de septiembre.
- MOLINA, F. (2023): “Evistas versus arcistas. Guerra abierta en el MAS boliviano”, *Nueva Sociedad*, 307, septiembre-octubre.
- MORALES, E. (2022): tuit, 7 de octubre. Disponible en: <https://twitter.com/evoespueblo/status/1578423391828049924?lang=es>.
- (2023a): tuit, 27 de septiembre. Disponible en: <https://twitter.com/evoespueblo/status/1707021550250082741>.
- (2023b): tuit, 24 de septiembre. Disponible en: <https://twitter.com/evoespueblo/status/1705927901571420235>.
- (2023c): tuit, 26 de septiembre. Disponible en: <https://twitter.com/evoespueblo/status/1706663621919424834>.
- NATANSON, J. (2023): “El día en que el peronismo perdió a los jóvenes”, *Le Monde Diplomatique*, 283, enero.
- NEPOMUCENO, E. (2023): “Brasil: un Congreso manipulador”, *Página/12*, 12 de junio.
- PRIMICIAS (2023): “Noboa asume con correístas y socialcristianos como sus aliados legislativos”, 25 de noviembre.
- RAMÍREZ GALLEGOS, F. (2023): “Guillermo Lasso y la ‘muerte cruzada’ en Ecuador”, *Nueva Sociedad*, ed. digital, mayo.
- SANAHUJA, J. A. (2022a): “Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis”, *Nueva Sociedad*, 302, noviembre-diciembre.
- (2022b): “Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global”, en M. MESA (coord.): *Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global. Anuario CEIPAZ 2020-21*, Madrid, CEIPAZ.
- SANTAEULALIA, I. (2023): “Solo Bogotá podría salvar a Petro, otra vez”, *El País*, 25 de septiembre.
- SINGER, A. (2023): “El regreso de Lula”, *New Left Review*, 139, segunda época, marzo-abril.
- STEFANONI, P. (2022): “¿Giro hacia dónde? Elecciones, protestas y reconfiguraciones políticas en América Latina (2021-2022)”, en J. A. SANAHUJA, y P. STEFANONI (eds.): *América Latina: ¿Transiciones hacia dónde?, Informe Anual 2022-2023*, Madrid, Fundación Carolina.

— (2023): “Javier Milei en 10 frases: el paleolibertario que quiere tomar Argentina”, *El Grand Continent*, 18 de septiembre.

TITELMAN, N. (2021): “El proceso constituyente chileno se queda sin héroes”, *Nueva Sociedad*, ed. digital, septiembre.

— (2022): ¿Adónde fue a parar el apoyo al proceso constituyente chileno?, *Nueva Sociedad*, septiembre.

— (2023): “Chile y la maldición del vencedor. ¿Hacia un nuevo rechazo constitucional?”, *Nueva Sociedad*, septiembre.

THE CLINIC (2023): “Cadem: Evelyn Matthei y Michelle Bachelet lideran en popularidad, mientras que José Antonio Kast se desploma con Rodolfo Carter”, 19 de septiembre.



3. DESPOLITIZACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS: INICIATIVAS PARA EL RETORNO DEL REGIONALISMO Y LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA¹

Director de la Fundación Carolina

Ciclos ideológicos e impugnación del regionalismo latinoamericano

Las victorias de Boric y Petro, y la nueva presidencia de Lula en Brasil, han sido decisivas para reactivar la concertación en América Latina

La llegada a la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil en enero de 2023 y el retorno de Brasil a una política exterior “activa y altiva” y al liderazgo regional, en palabras de Celso Amorim (2022: 31), han sido factores decisivos para reactivar la concertación y la cooperación en América Latina, tras una etapa de gobiernos liberal-conservadores y de extrema derecha —en particular de su antecesor, Jair Bolsonaro— que cuestionaron las organizaciones regionales en todo aquello que se situara fuera de la tradicional aproximación liberal al comercio y la concertación política, y, en ocasiones, hasta la idea misma de la integración regional.

Elemento definitorio de esa etapa liberal-conservadora fue la creación del Grupo de Lima en 2017, establecido por gobiernos de derecha para hacer frente a la deriva autoritaria de Venezuela, en coordinación con la Administración Trump en Estados Unidos. Esgrimiendo ese motivo, ese grupo también desplegó una amplia campaña contra las organizaciones regionales promovidas a mediados de los años 2000 por la “marea rosada” de gobiernos progresistas, con diseños que la bibliografía académica ha categorizado como regionalismo “posliberal” o “poshegemónico” (Sanahuja, 2012; Rigirozzi y Tussie, 2012). En concreto, por iniciativa del Grupo de Lima, se bloqueó el funcionamiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), impidiendo la cumbre birregional prevista ese año con la Unión Europea (UE), para así cerrar el espacio político y diplomático regional a Venezuela y los países de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). A ello se sumó el abandono de la CELAC por parte del Brasil de Bolsonaro en enero de 2020 (Caetano, López Burian y Luján, 2019; Rodrigues, 2022). Alegando esas mismas razones, los países que integraron el Grupo de Lima también actuaron de manera concertada retirándose de la Unión de Na-

¹ Este trabajo recoge valiosos aportes de distintas conversaciones e intercambios con Gerardo Caetano, Álvaro Padrón, Marcos Robledo, Camilo López Burian, José Mujica, Lucía Topolansky, Josep Borrell, Javier Niño, Pelayo Castro, Hugo Camacho, Francisco Javier Verdes-Montenegro, Pablo Stefanoni, Andrea Mila-Maldonado, María Salvadora Ortiz y Damián Rodríguez. A todos ellos, mi agradecimiento. De las opiniones y juicios aquí presentados solo el autor es responsable.

ciones Suramericanas (Unasur), que hasta entonces integraba a todos los países de Sudamérica, denunciando su tratado constitutivo para así dismantelar esa organización. A cambio, por iniciativa de los gobiernos de Chile y Colombia, se propuso el nuevo Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), basado en un alineamiento ideológico explícito, aunque carente de estructura institucional, y que tuvo un recorrido muy limitado (Sanahuja, 2019). En Mercosur, los gobiernos de derecha también impulsaron un “giro comercial” propiciando un acuerdo de libre comercio con la UE, antes resistido por algunos países miembros, y reclamaron la “flexibilización” de ese grupo —en la práctica, derogar la unión aduanera y el arancel externo común— para permitir la firma de acuerdos de libre comercio con terceros por separado, como el que, propuesto por el gobierno de Luis Lacalle Pou, asociaría a Uruguay con China (Briceno, 2022). Ese cuestionamiento reaparece con Javier Milei, que fue elegido presidente de Argentina tras el balotaje de noviembre de 2023. Milei, de manera airada, ha propuesto la ruptura con Mercosur, pero la posición de su plataforma electoral, y la de los grupos de centroderecha de los que depende para gobernar, es más matizada, y aboga por una “renegociación” de las reglas de ese grupo para permitir, como reclama Uruguay, su “flexibilización” (Avanza Libertad, 2023).

Ese ciclo de cuestionamiento de las organizaciones regionales y de sus políticas con un perfil no comercial responde a lo que Antje Wiener conceptualiza como la contestación institucional y normativa de las normas regionales y multilaterales. En sentido amplio, alude a discursos y prácticas sociales que impugnan las normas, rechazando su contenido, su implementación y efectos, y cuestionan su origen, justificación y legitimidad, así como a los actores que las definieron (Wiener, 2017: 112). Lo que objetaron las derechas de la región —tanto las tradicionales, de orientación liberal-conservadora, como las nuevas extremas derechas—, a partir de premisas ideológicas, fueron principios o normas fundamentales: el supuesto de que ciertas organizaciones regionales latinoamericanas reflejaban valores fundamentales y prácticas arraigadas para la acción colectiva regional, para aumentar la autonomía estatal y proporcionar regulación social y económica más allá de los marcos de gobernanza nacional. Pero también se contestaron principios organizativos y regulatorios que regían el funcionamiento de los órganos de toma de decisiones y de representación. Ello implicó un proceso de “politización” o “repolitización” de normas, instituciones y prácticas regionales que eran ajenas a la disputa política al ser objeto de consensos básicos o considerarse de naturaleza “técnica” (Hooghe, Lenz y Marks, 2019; Sanahuja y López Burian, 2023). Esos procesos, estudiados en el caso europeo por teorías posfuncionalistas de la integración, también habrían caracterizado anteriores ciclos o modelos de integración en la región (Dabène, 2012; Gomes Saraiva y Granja, 2019).

Cambio político y propuestas regionalistas ante el interregno

Las victorias de Gabriel Boric en Chile y de Gustavo Petro en Colombia, y sobre todo el inicio de la nueva presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, han supuesto un importante cambio en la correlación de fuerzas en Latinoamérica, y de manera particular en América del Sur. Con ello, las principales economías de América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela) cuentan con gobiernos que se declaran progresistas. Todos ellos han anun-

ciado que uno de los objetivos expresos de su política exterior será impulsar la integración y la cooperación regional, tras ese ciclo de contestación, abandono e intentos de desmantelamiento de las organizaciones regionales del periodo posliberal. Para estos gobiernos, ello debilitó a la región ante la pugna geopolítica en ascenso entre China y Estados Unidos, y, sobre todo, la dejó sin capacidad de concertación y respuesta ante choques externos como el que ha supuesto la pandemia de la COVID-19. Esta fue una oportunidad perdida para la cooperación regional, ante la que en gran medida se respondió con acciones unilaterales y un “nacionalismo epidemiológico” y de vacunas poco eficaz (Álvarez, 2022).

En julio de 2021 tiene lugar la primera reunión presencial de la CELAC frente a la crisis sanitaria de la COVID-19, convocada por México al asumir su presidencia pro tempore. El presidente Andrés Manuel López Obrador reclamó en ese foro una América Latina unida y con voz propia, cuestionando el papel subalterno de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Camhaji, 2021; Lozano, 2021). En septiembre de ese año López Obrador reunió de nuevo a la CELAC, a nivel presidencial y con la notoria ausencia de Brasil. Con un fuerte discurso integracionista reclamó la construcción de un bloque económico integrado “(...) parecido a la UE, pero adaptado a nuestra historia, nuestra realidad y nuestra identidad”, y “sin vulnerar nuestra soberanía” (Corona, 2021).

Ese renovado compromiso con la cooperación y la integración regional aparece en los discursos de toma de posesión y en otras declaraciones de los nuevos líderes progresistas. En marzo de 2022, en su primer discurso en el Palacio de la Moneda, Gabriel Boric declaró que:

Desde Chile, en nuestra América Latina, porque somos profundamente latinoamericanos (...) haremos esfuerzos para que la voz del sur se vuelva a escuchar firme en un mundo cambiante. Son tantos los desafíos, la emergencia climática, los procesos migratorios, la globalización económica, la crisis energética, la violencia permanente contra las mujeres y disidencias. Tenemos que trabajar juntos con nuestros pueblos hermanos (...). Nunca más mirarnos en menos, nunca más mirarnos con desconfianza, trabajemos juntos en América Latina para salir adelante juntos (Presidencia de Chile, 2022).

Por su parte, Gustavo Petro también adoptó un discurso marcadamente integracionista en su toma de posesión como presidente de Colombia en agosto de 2022: “Hoy necesitamos estar más juntos y unidos que nunca. Como dijo alguna vez Simón Bolívar: ‘La unión debe salvarnos, como nos destruirá la división si llega a introducirse entre nosotros’. Que se acabe la división de América Latina”. Petro partía de la dura experiencia de la pandemia para reclamar mayor cooperación regional:

La unidad latinoamericana no puede ser una retórica, un mero discurso. Acabamos de vivir quizás lo peor de la pandemia del COVID, y América Latina no fue capaz de juntarse, de coordinarse, para comprar las vacunas más baratas, prácticamente fue usada sin capacidad de negociación, dispersa en sus gobiernos. ¿Vamos a tener una Latinoamérica sin capacidad de investigación científica? ¿Una Latinoamérica sin capacidad de coordinar sus servicios de salud, sin capacidad de coordinar las compras de medicamentos de manera unificada? (Gobierno de Colombia, 2022).

Esa renovada cooperación regional debería orientarse, además, hacia las infraestructuras “verdes”: “Latinoamérica se junta en algunas instituciones, pero no en proyectos concretos. ¿Hemos acaso logrado la conexión de todas nuestras redes de energía eléctrica? ¿Hay una red de energía eléctrica que cubra a toda América? ¿Hemos logrado acaso que las fuentes de nuestras energías sean limpias?” (Gobierno de Colombia, 2022).

Finalmente, Lula da Silva mencionó en distintos momentos la intención de promover una moneda común para Argentina y Brasil y otros países sudamericanos —en realidad, un sistema de compensación de pagos con una unidad de cuenta común—, y en su toma de posesión como presidente de Brasil en enero de 2023, anunció un programa integracionista más específico:

Nuestro protagonismo se materializará a través de la reanudación de la integración sudamericana, desde el Mercosur, la revitalización de la Unasur y demás instancias de articulación soberana en la región. Sobre esta base podremos reconstruir el diálogo altivo y activo con los Estados Unidos, la Comunidad Europea [*sic*], China, los países de Oriente y otros actores globales; fortalecer los BRICS, la cooperación con los países africanos y romper el aislamiento al que estaba relegado el país (Gobierno de Brasil, 2023).

Ahora bien, ¿hasta dónde puede llegar esa voluntad cooperativa e integracionista? ¿Existe un proyecto común o al menos coordinado entre esos gobiernos progresistas, como ocurrió durante la anterior marea rosada, que además pueda sumar a gobiernos de otro signo ideológico? Para abordar esos interrogantes hay que tener en cuenta, en primer lugar, que esta etapa no puede ser considerada una nueva “ola” o “marea” progresista, a diferencia de lo ocurrido en el anterior ciclo posliberal del regionalismo latinoamericano, iniciado a mediados de los 2000 (Zovatto, 2020; Stefanoni, 2022). Si bien el progresismo ha vuelto al poder en varios países tras breves experiencias conservadoras de diversas tonalidades, o ha ganado por primera vez tiñendo de “rosado” nuevamente el mapa latinoamericano, los nuevos gobiernos progresistas son en general víctimas de la volatilidad de los electorados, a excepción posiblemente de López Obrador, y divisiones internas. Ello se relaciona con un amplio y difuso “malestar con la democracia” de alcance global y regional que se expresa en los procesos electorales nacionales. Su llegada al poder, más que expresar preferencias electorales por políticas de izquierda, sería el resultado del rechazo ciudadano a los oficialismos, que emana de sociedades donde se extiende el descontento y la insatisfacción con el prolongado estancamiento económico, el mal funcionamiento de las instituciones de la democracia y de las políticas públicas, y expectativas de progreso que no se cumplen (Resina, 2020; Sanahuja, 2022c). Además, el progresismo convive hoy con oposiciones más fuertes y, en ocasiones, más radicalizadas hacia la derecha.

Se trata de gobiernos, además, que no cuentan con el respaldo legislativo necesario, que en varios casos se apoyan en coaliciones en tensión, con grupos económicos y sociales en pugna, y que tienen importantes diferencias ideológicas y programáticas entre sí. Por otra parte, la región no cuenta ahora con los recursos financieros que en su momento generó el ciclo de auge de las materias primas, ya agotado, y arrastra los efectos económicos y sociales de la pandemia y la invasión de Ucrania. También son gobiernos más endeudados y cuentan con un re-

La llegada al poder del progresismo en varios países de la región, más que expresar preferencias por políticas de izquierda, es resultado del rechazo a los oficialismos

ducido margen fiscal para la acción regional. Como ha constatado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), desde 2014, ya cerrado ese ciclo expansivo, hasta 2023, la región ha atravesado una segunda “década perdida” para el desarrollo, con tasas de crecimiento agregado más bajas que las registradas en la “década perdida” original de los años ochenta, sin que haya salidas a la vista (Stott, 2022).

Finalmente, las fuerzas sociales y políticas que han impulsado y sostienen a estos gobiernos —como también ocurre con las que se sitúan en el centroderecha y la extrema derecha— presentan importantes diferencias en sus aproximaciones a la democracia y los derechos humanos, y sobre las estrategias de desarrollo, y también muestran un notable déficit de reflexión respecto al papel que ha de desempeñar la cooperación y la integración regional, sus diseños institucionales y las políticas a abordar ante un escenario internacional más adverso e incierto. Un escenario de transición de poder e “interregno” (Sanahuja, 2022a), de competencia geopolítica y geoeconómica, ascenso del nacionalismo económico y mayor uso coercitivo o *weaponisation* de las interdependencias (Pisani-Ferry, 2021); de retorno de la guerra interestatal a las relaciones internacionales; de crisis de la globalización como estructura hegemónica, y de emergencia climática. Un escenario, en suma, caracterizado por una radical incertidumbre y riesgos globales más inmediatos y amenazantes. Ante ese escenario, es necesario redefinir las estrategias y políticas del regionalismo y la cooperación regional para que puedan ser útiles en términos de capacidad y agencia, ampliando los márgenes de acción de sus miembros; generando resiliencia económica y social mediante la reorganización y acercamiento o relocalización de las cadenas de suministro y nuevas políticas de desarrollo productivo; reforzando las capacidades tecnológicas y financieras propias, lo que la UE denomina “autonomía estratégica”; y promoviendo la “triple transición” socioeconómica, tecnológica y digital, y ecológica, que sería necesaria para superar una globalización en crisis y salir del interregno a través de nuevos pactos sociales (Pezzini, 2022). En suma, en esa necesaria salida del interregno, el regionalismo y la integración ganarían relevancia como estrategias de transición socioeconómica y ecológica, de mitigación de riesgos y resiliencia societal, de seguridad y de inserción internacional. Sin embargo, como se indicará, esas estrategias están por definir y la única idea estructurada con la que han contado los nuevos gobiernos ha sido la propuesta de retorno a la Unasur y la reforma de este organismo.

Con esos condicionantes, la mera sumatoria de gobiernos de izquierda no permitiría vislumbrar un nuevo momento refundacional, ni en los sistemas políticos nacionales ni en la acción exterior (Stefanoni, 2022: 38; Sanahuja, 2022a: 117). Pese a ello, hay iniciativas y voluntad de impulsar la cooperación y la integración regional, de forma más limitada y despolitizada, que se abordan en este capítulo. Como se indicó, la politización o repolitización se refiere a la expansión del campo de conflicto dentro del sistema político, tanto en términos de los actores involucrados como de la impugnación de asuntos, normas o instituciones que estaban fuera de la disputa política. En sentido inverso, el término *despolitización* alude al proceso, acciones, y acuerdos formales o informales que definen agendas y sitúan fuera de la confrontación política e ideológica cuestiones, normas e instituciones antes en disputa, y a esa lógica parecen responder las iniciativas que se analizan en este capítulo.

En primer lugar, como se mencionó, se ha planteado una refundación de la Unasur como marco para la cooperación y la integración sudamericana, con una apuesta por un rediseño institucional que permita atravesar cambios de gobiernos y sea compatible con una pluralidad de opciones políticas e ideológicas, y sea más eficaz en la toma de decisiones. En paralelo, hay que mencionar la iniciativa lanzada por el expresidente de Uruguay, José “Pepe” Mujica, con apoyo del presidente de Brasil, Lula da Silva. A partir del diálogo directo entre delegados presidenciales, ha planteado una serie de principios e ideas concretas para relanzar la integración sudamericana por medio de iniciativas específicas de cooperación, con mayor participación y sentido de pertenencia de las sociedades sudamericanas, y mayor agilidad y eficacia en la toma de decisiones. Ambos procesos condujeron a la formulación del “Consenso de Brasilia” en la reunión de presidentes sudamericanos convocada en esa ciudad el 5 de mayo de 2023.

A esas iniciativas, de alcance sudamericano, se suman el relanzamiento y la reforma de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) en la Cumbre de Belem do Pará de agosto de 2023, con iniciativas de cooperación en materia ambiental, productiva y de seguridad que involucran a los ocho Estados miembros de esa organización (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela).

Finalmente, desde 2021, con el impulso de México, y tras la reincorporación de Brasil en 2023, la CELAC ha vuelto a operar, con la contradicción que supone adoptar un enfoque más despolitizado en lo que esencialmente es una instancia de concertación política. Ello permitió recuperar, con dificultades, el diálogo político interregional con la UE, que estaba suspendido desde 2015, a través de la Cumbre UE-CELAC celebrada en julio de 2023 en Bruselas, durante la presidencia española del Consejo de la UE, que ha lanzado distintas iniciativas de cooperación entre ambas regiones en materia de inversiones y financiación del desarrollo y transiciones social, digital y “verde” justas, al tiempo que se relanzaban las negociaciones comerciales entre la UE, México, Chile y Mercosur (Domínguez y Sanahuja, 2023).

¿Unasur *redux*? Revisión crítica y reconstrucción del regionalismo posliberal

Ante el posible retorno de Lula a la presidencia de Brasil, en octubre de 2022 el Center for Economic and Policy Research de Washington publicó un detallado informe sobre el estatus jurídico de la Unasur. Esta organización estaba paralizada y en riesgo de desaparición tras la denuncia de su tratado constitutivo, de manera concertada, por siete de sus doce miembros, todos ellos integrantes del Grupo de Lima (Long y Suñé, 2022). El estudio fue elaborado por Natasha Suñé, alta funcionaria argentina, y Guillaume Long, canciller de Ecuador de 2016 a 2017 bajo la presidencia de Rafael Correa, y, por ello, partícipe y testigo directo de la crisis de la Unasur.

Esa crisis ha sido analizada en distintos trabajos académicos (Sanahuja, 2019; Comini y Frenkel, 2020; Nolte y Mijares, 2022), pero ese informe tiene una clara orientación práctica y propositiva. Por un lado, examina el estatus jurídico

de la organización, concluyendo que la Unasur no se habría extinguido, y que las denuncias del tratado por parte de sus miembros no son válidas, por tener vicios de origen y/o serios defectos de forma.

El informe también reconoce los límites y fallas del diseño institucional y el procedimiento decisorio de la Unasur. Reflejo del presidencialismo que también caracteriza los sistemas de gobierno y las políticas exteriores de sus miembros, la Unasur, pese a ser el grupo con mayor grado de institucionalización, era más una organización de cooperación intergubernamental que de integración. En el momento de su creación se descartaron propuestas iniciales que contemplaban la toma de decisiones por mayoría y el establecimiento de una secretaría general fuerte. No contó, por ello, con una burocracia sólida, capacidades propias y políticas estables, por lo que su capacidad de concertación y acción estaba a merced de ciclos ideológicos. Se adoptó la regla del consenso, una práctica común en el regionalismo latinoamericano, que parte de una concepción tradicional de la soberanía nacional muy arraigada en la cultura política de sus miembros. Ello redujo su efectividad y condujo a la parálisis y al bloqueo de la organización, pues el consenso se interpretó como exigencia de unanimidad y ello significó, de facto, otorgar a cada miembro el poder de veto. Finalmente, en su proceso de creación, la Unasur perdió el “pilar” económico previsto en los diseños iniciales, basado en la convergencia de Mercosur y la Comunidad Andina (CAN), y tampoco se materializaron otros compromisos adquiridos en materia económica y comercial, como los referidos a la compensación de pagos en el comercio intrarregional y el uso de una unidad de cuenta común.

A partir de esa revisión crítica de la experiencia y fallas institucionales, el informe propone reactivar la Unasur y hacer frente a las diferencias entre sus miembros. Para ello se propone recurrir a los procedimientos previstos en el propio tratado constitutivo, antes que optar por una retirada apresurada. Se proponen reformas específicas del articulado, o bien adoptar un nuevo tratado. Sea de una forma o de otra, la reforma y reactivación de la Unasur debería contemplar, según el informe, un nuevo sistema de toma de decisiones basado en mayorías simple y calificada, además del consenso, en función de la cuestión a tratar; un sistema de geometría variable, que permita mayores avances a los Estados miembros más dispuestos, como ocurre, por ejemplo, en la cooperación iberoamericana, y una secretaría general más fuerte y con un desarrollo institucional que la habilite para la propuesta y ejecución de las decisiones y las políticas acordadas.

El informe también propone centrar la actuación de la Unasur en políticas concretas, reactivando para ello su estructura de consejos sectoriales, reforzar su agenda social, para propiciar una mayor “apropiación” y sentido de pertenencia de la ciudadanía, y añadir una agenda comercial relanzando la convergencia entre la CAN y el Mercosur, como forma de “consolidar un pacto político de largo plazo para que la apuesta al espacio suramericano, a sus instituciones y a su autonomía no sea constantemente puesta en cuestión” (Long y Suñé, 2022: 10).

El informe está en el origen de iniciativas políticas planteadas en los meses posteriores. En noviembre de 2022, tras el triunfo electoral de Lula da Silva, un nutrido grupo de personalidades de la izquierda, incluidos expresidentes y ex-cancilleres, dirigió una carta a los presidentes sudamericanos basada explícita-

mente en las propuestas del informe². La carta reclama el retorno y reforma de la Unasur como marco de una integración sudamericana renovada, y como instrumento para la recuperación de la agencia y la autonomía regional ante las grandes potencias y un mundo en crisis y transformación, con una configuración que se describe como multipolar (Montes, 2022; Kersffeld, 2023). La carta también reconocía la necesidad de “Garantizar el pluralismo y su proyección más allá de las afinidades ideológicas y políticas de los gobiernos de turno. En ese sentido hay mucho que aprender de esquemas como la UE o la ASEAN en cuyo interior coexisten países con gobiernos e incluso regímenes de muy distinto signo”.

Muy poco después de iniciar su mandato como presidente, Lula da Silva anunció el retorno de Brasil a la Unasur en un acto cargado de simbolismo con Alberto Fernández y Evo Morales, en el Centro Cultural Néstor Kirchner, en Buenos Aires, donde se reubicó la estatua del expresidente argentino que había estado en la hoy abandonada sede de la Unasur en Quito (EFE, 2023). Y, por su parte, Alberto Fernández anunció el retorno de Argentina a la organización en una reunión del Grupo de Puebla en marzo de 2023 (Rivas, 2023).

Desde el “Quincho de Varela”: la iniciativa Mujica para relanzar la integración sudamericana³

En paralelo se ha desarrollado una iniciativa para relanzar la cooperación y la integración sudamericana, de marcado perfil político, con el liderazgo de Mujica, y el respaldo de Lula da Silva. En enero de 2023, tras la Cumbre de la CELAC en Buenos Aires, y poco después de haber iniciado su mandato como presidente, Lula visitó a Mujica en su chacra en Montevideo, avalando la iniciativa del expresidente uruguayo. Esta se inicia con una convocatoria a los presidentes sudamericanos para que envíen delegados de su cercanía y confianza, de alto nivel y capacidad política, para constituir un grupo de trabajo cuyas reflexiones pudieran llevarse a los propios presidentes. Con la respuesta favorable de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile, y la asistencia, como actores sociales, del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) y la iniciativa Sindical Regional, ese grupo se reunió en dos ocasiones con Mujica. El encuentro inicial se celebró los días 14 y 15 de febrero de 2023 en el Quincho de Varela, una sencilla edificación contigua a la chacra de Mujica. Ahí se realizó un diagnóstico de partida, que constató la limitada gravitación y voz de América Latina en el concierto mundial, pese a que la región cuenta con importantes activos (alimentos, biodiversidad, recursos naturales); la paradoja que supone una baja conflictividad entre Estados, y la ausencia de acción conjunta, y la necesidad de un “relato” liberador respecto a la historia de subalternidad de la región.

El grupo convocado por Mujica definió también una serie de criterios básicos para relanzar la cooperación y la integración regional: entre ellos, optar por esquemas flexibles y dejar atrás la paralizante regla del consenso, con fórmulas como la abstención constructiva, que se definió como “consenso progresivo”. Como señaló el propio Mujica al dar cuenta de esas reuniones:

² Disponible en: <https://epoo.epimg.net/descargables/2022/11/14/55676485efe8dd1cf9df992a98dab285.pdf>.

³ Esta sección no habría sido posible sin el diálogo con Álvaro Padrón, participe directo de esta iniciativa, y artífice del encuentro del autor con José Mujica y Lucía Topolansky en su chacra el 4 de octubre de 2023.

No alcanza con unirnos, debemos caminar juntos, y si en ocasiones no es posible, las puertas deben estar abiertas para salir y volver cuando sea posible, debemos ser capaces de construir un consenso progresivo que no nos paralice y que permita avanzar a quienes estén en condiciones y sumar luego a quienes así lo decidan (Mujica, 2023).

Así, la integración debería estar basada en establecer metas realizables, y optar por un enfoque de abajo-arriba para “construir pueblo” con políticas concretas que ofrezcan resultados tangibles para la sociedad —libre circulación, movilidad estudiantil y laboral, cooperación en ciencia y tecnología, respuesta conjunta a emergencias—, favoreciendo así una apropiación social de la integración; promover la agencia regional a través de la concertación de posiciones y la promoción de candidaturas latinoamericanas en foros internacionales, y definir una narrativa común que evoque identidad y genere entusiasmo y potencial creativo, con símbolos, bandera y un himno. Se acordó también llevar la propuesta a los gobiernos conservadores no presentes en la reunión.

En coherencia con lo anterior, el grupo identificó distintas prioridades de cooperación técnica y sectorial, muchas de ellas ya abordadas en procesos anteriores, para avanzar mediante “la proliferación de proyectos de cooperación” (Mujica, 2023), involucrando a dos o más países de la región: en salud (vacunas, enfermedades raras); en educación superior (equivalencia de títulos y diplomas); en infraestructura, con el concurso de bancos regionales como CAF; con normas comunes en el ámbito tecnológico, frente al control de las multinacionales en materia de datos y otras cuestiones; y el uso de las monedas de la región en sus intercambios comerciales. Este énfasis en la cooperación sectorial, sorteando fracturas políticas, no debiera verse a la luz de las teorías neofuncionalistas de la integración regional (Ruano y Saltalamacchia, 2021). Para que el proceso tenga impulso permanente se propone crear un grupo de naturaleza política, con delegados presidenciales, a modo de “secretaría de la integración”, que permita una comunicación ágil e informal, y asegure el apoyo político de la cooperación.

En documentos específicos se propuso como “relato” una visión decolonial y emancipatoria de la historia de la región, asumiendo el componente indígena, africano e inmigrante frente a una visión criolla tradicional, que se situaría en una posición subalterna; se propuso el término “Amazonia” como nuevo nombre para la integración sudamericana, para simbolizar la biodiversidad y la paz que son rasgo definitorio de Sudamérica. Finalmente, como posible himno sudamericano, se propuso la ecuménica *Canción con todos*, de Mercedes Sosa. A propuesta sindical, también se lanzó la idea de convocar un “encuentro de los pueblos latinoamericanos”, a celebrar en Bahía (Brasil) a finales de 2023.

El Consenso de Brasilia apela al papel renovado de la integración regional como parte de las soluciones para promover la paz, la democracia y el desarrollo

El “retiro” de presidentes sudamericanos y el “Consenso de Brasilia”

En marzo de 2023 Mujica viajó a Brasilia para presentar sus propuestas a Lula da Silva. Con esos y otros antecedentes ya mencionados, el 30 de mayo de 2023 se celebró en esa ciudad, con la convocatoria del presidente brasileño, un “retiro”

de presidentes sudamericanos para abordar el futuro de la integración regional. Poco antes, Mujica dio cuenta de los resultados de las reuniones de delegados presidenciales en el Quincho de Varela a través de un artículo en el diario argentino *Página/12* (Mujica, 2023). Por su parte, como portavoz del Grupo de Puebla, el expresidente colombiano Ernesto Samper insistió en la necesidad de rehabilitar la Unasur a través de otro artículo publicado en la edición latinoamericana del diario español *El País* (Samper, 2023), y así lo hizo también Guillaume Long en el rotativo brasileño *Folha de S. Paulo* (Long, 2023).

La atención de los medios, sin embargo, se centró en la llegada a Brasilia de Nicolás Maduro, presente por primera vez en varios años en una reunión regional. La cumbre sirvió, en gran medida, para la rehabilitación de su figura y la aceptación del retorno de Venezuela a los foros regionales. Así, se dejaron atrás los vetos del Grupo de Lima, y se cerró simbólicamente la etapa en la que buena parte de la región, a través del Grupo de Lima, respaldó como “presidente encargado” a Juan Guaidó, y asumió la estrategia de derrocamiento de Maduro que también apoyaba Estados Unidos. Ello respondía también a los cambios en la correlación de fuerzas en la región, con mayor presencia de gobiernos de izquierda y con la Administración Biden en Washington. No obstante, la presencia de Maduro, considerada necesaria por Brasil para una cooperación regional más inclusiva y desideologizada, suscitó resistencias a la izquierda y la derecha del espectro político, y mostró que entre los progresismos latinoamericanos sigue habiendo diferencias importantes en cuanto a la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. Al recibir a Maduro, Lula da Silva declaró que “hay muchos prejuicios” y “narrativas” sobre el carácter antidemocrático y autoritario del gobierno de Maduro, si bien le invitó a “construir su propia narrativa”, para que Venezuela recuperara la soberanía popular a través de elecciones libres (Galarraga, 2023a). Esas declaraciones suscitaron las críticas, respetuosas pero nítidas, de Luis Lacalle Pou, de centroderecha, y de Gabriel Boric, de centroizquierda. Este último afirmó que “la situación de los derechos humanos en Venezuela no es una construcción narrativa, es una realidad seria”. Lacalle señaló que “no tenemos todos la misma definición (...) de lo que es el respeto a las instituciones, los derechos humanos y la democracia”. Lula da Silva, por su parte, reclamó dejar a un lado esas divisiones: “Necesitamos convivir con la pluralidad (...) En la región, dejamos que las ideologías nos dividieran o interrumpieran el esfuerzo de integración. Abandonamos los canales de diálogo y los mecanismos de cooperación y, con eso, perdimos todos” (Galarraga, 2023b).

En lo referido a la cooperación y la integración regional, era la primera ocasión en la que, con un renovado liderazgo brasileño, se abordaban, a nivel de jefes de Estado, las propuestas planteadas por el grupo de delegados del Quincho de Varela y la que se centraba en reconstruir la Unasur, que habrían de confrontarse con los gobiernos liberal-conservadores aún presentes en la región.

El documento emanado del “retiro” de presidentes, titulado “Consenso de Brasilia”, ocupa apenas una página y media, lo que muestra el limitado alcance del acuerdo en una región aún atravesada por severas diferencias ideológicas, pero también decidida a recuperar algunos espacios de diálogo y cooperación.

Aunque se mantiene el compromiso con la CELAC como instancia del conjunto de Latinoamérica y el Caribe, la reunión presidencial en Brasilia mostró que retornaba la orientación geopolítica sudamericana, preferida por Brasil. Esa op-

ción ya animó en su momento la creación de la Unasur, dejando a México y Centroamérica en un círculo exterior y con un claro anclaje en el espacio norteamericano, pero ello también responde a las preferencias de política exterior y de integración del gobierno de López Obrador. El documento, empero, obvia la retórica y los objetivos autonomistas y contrahegemónicos de las propuestas anteriores, en aras del consenso, y de manera más general apela al papel renovado de la integración regional para enfrentar “retos mundiales” como la transición ecológica, el crimen organizado o las migraciones, y la sitúa como parte de las soluciones para promover la paz, la democracia y el desarrollo en América del Sur.

El “Consenso de Brasilia” también propone una amplia agenda de cooperación sectorial, promoviendo de inmediato iniciativas de cooperación sudamericanas en áreas “que atañen a necesidades inmediatas de los ciudadanos, en particular las personas en situación de vulnerabilidad”, como la salud, la seguridad alimentaria, el medioambiente, las energías limpias y la interconexión energética, la respuesta a desastres, la transformación digital, la defensa y la seguridad, y el combate al crimen organizado transnacional. Se trata de áreas de trabajo que reproducen en muchos casos la estructura de consejos sectoriales de la Unasur, aunque sin mencionarlos. Finalmente, en lo referido a la integración económica, se retoma la tradicional agenda de convergencia comercial de Mercosur, la CAN y Chile a través de acuerdos de complementación económica (ACE), centrados en el comercio de bienes, y adoptados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). No hay mención concreta a las propuestas planteadas a principios de 2023 por Argentina y Brasil sobre el “Sur”, una unidad de cuenta común y un mecanismo de compensación de pagos para el comercio intrarregional, que en ocasiones se presentó, erróneamente, como el proyecto de una moneda común (Elliott, Harris y Stott, 2023).

Con el “Consenso de Brasilia”, quedan atrás las instancias políticas informales hasta ese momento activas, y el testigo del proceso pasó a los presidentes y las cancillerías, a las que se encarga “mantener un diálogo regular para impulsar el proceso de integración”. No hubo acuerdo para recrear la Unasur, y el documento final no la menciona ni una sola vez. En la reunión, el presidente uruguayo, Luis Lacalle Pou, dijo: “Basta de instituciones”, rechazando tanto la Unasur como el Prosur por ser “clubes ideológicos”, y reclamó aprender de las equivocaciones y “pasar a acciones concretas” (*El Observador*, 2023). En los meses posteriores, pese a la insistencia de sus proponentes, esa falta de consenso se hizo más patente. La cancillería brasileña terminó constatando que el retorno de Unasur era inviable (Barrios, 2023), algo que hizo aún más evidente la posterior victoria electoral de Javier Milei en Argentina.

Frente a ello, en Brasilia se optó por una fórmula distinta: crear un grupo de contacto encabezado por los cancilleres con el mandato de “evaluar las experiencias de los mecanismos sudamericanos de integración y elaborar una hoja de ruta para la integración de América del Sur”, para ser sometido posteriormente a la consideración de los jefes de Estado, lo que según informaciones de medios —el documento no menciona plazos— debía hacerse en los 120 días posteriores a la reunión de Brasilia.

En octubre de 2023, el grupo de contacto de cancilleres celebró su segunda reunión en los márgenes de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, y acordó la “Hoja de Ruta para la Integración de América del Sur” (Consenso de Brasilia, 2023). Con carácter previo, se realizó la evaluación de las experiencias de integración —el resultado de ese “ejercicio de mapeo” no se hizo público— en los 17

temas identificados en Brasilia por los presidentes de la región como foco de interés inicial: cambio climático; combate al crimen organizado transnacional; comercio e inversiones; conectividad digital; cooperación transfronteriza; defensa; desarrollo social; educación y cultura; energía; financiamiento para el desarrollo; género; gestión de riesgos de desastres; infraestructura y transporte; integración productiva; migración; salud y seguridad alimentaria. En todas ellas, se insiste, las acciones habrán de enfocarse a la mejora de las condiciones de vida de las sociedades, y no duplicar lo que ya se aborda en otros mecanismos de cooperación. Además, la hoja de ruta ya estableció un calendario de reuniones sectoriales sobre salud, financiación del desarrollo, infraestructura y defensa.

Lo más significativo de la hoja de ruta es configurar el “Consenso de Brasilia” como un mecanismo de cooperación, que pretende ser “ágil y flexible”, a través de instancias de deliberación, decisión y seguimiento regular, pero que no implican nuevas estructuras institucionales. Se propone, en concreto, la celebración de un “retiro” informal anual, denominado “encuentro estratégico de presidentes de América del Sur”; a ello se suman las reuniones de cancilleres, al menos dos veces por año; y el establecimiento de una red de coordinadores nacionales con un coordinador/a y uno alterno, que actuarán como puntos focales en las cancillerías, que realizarán reuniones frecuentes con el objeto de preparar las reuniones mencionadas. Podrá haber redes de contactos por áreas sectoriales. Se prevé, por último, una presidencia pro tempore semestral, que rotará por orden alfabético asumiendo Chile el primer periodo.

Para las decisiones y declaraciones a adoptar, sin embargo, se ha mantenido la arraigada regla del consenso, sin que se hayan previsto geometrías variables, ni mecanismos que permitan el “consenso progresivo” que se reclamaba en el Quincho de Varela o en las propuestas para reformar la Unasur.

Cooperación amazónica y dilemas de la transición verde: la cumbre de Belem do Pará

También convocada por Lula da Silva, la cumbre de Belém do Pará ha sido otro de los escenarios del renovado liderazgo regional brasileño, y en particular para rehabilitar la imagen de Brasil e ilustrar su compromiso ambiental tras el periodo Bolsonaro. La reunión tenía como propósito abordar una agenda de cooperación ambiental que hasta ese momento no había tenido un papel relevante en el regionalismo latinoamericano. En esta ocasión se reunió a los ocho países miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), poco activa durante muchos años, con el propósito de reformar su estructura y reforzar su papel como instancia regional para el desarrollo sostenible. Ha sido la primera reunión de jefes de Estado de esta organización en 14 años, y con ello, también era un nuevo intento de normalización de la presencia de Venezuela en foros regionales, si bien Nicolás Maduro no acudió por causas médicas (Galarraga, 2023c). También contó, como invitados, con representantes de países del Sur global con problemáticas comunes, como la República Democrática del Congo e Indonesia, a fin de coordinar acciones sobre biodiversidad y cambio climático en foros internacionales.

La reunión se planteó con una agenda ambiciosa de compromisos ambientales sobre deforestación, explotación de combustibles fósiles y cooperación sec-

La Hoja de Ruta para la Integración de América del Sur acordada en octubre de 2023 configura el Consenso de Brasilia como un mecanismo de cooperación “ágil y flexible”

torial, pero puso de relieve las importantes divergencias que existen en la región, incluso entre gobiernos progresistas, en materia de energía y uso de los recursos naturales. No fue posible alcanzar un acuerdo sobre el objetivo de deforestación cero en 2030, solo asumido por Colombia y Brasil, el cual había presentado un plan nacional con esa meta en junio. Por su parte, el presidente colombiano Gustavo Petro planteó la necesidad de adoptar un modelo de “prosperidad descarbonizada” que implicaría una completa renuncia al uso de los combustibles fósiles de la Amazonia, pero se quedó solo con esa propuesta frente al rechazo de Brasil y su discurso de “transición justa”, secundado por otras potencias del petróleo y el gas como Guyana o Venezuela, partidarias de seguir explotando esos recursos en nombre del derecho al desarrollo. En respuesta, en una dura declaración pública contra Brasil, Petro habló de un “negacionismo progresista” frente al cambio climático: “[los gobiernos de] derecha tienen una escapatoria fácil, que es el negacionismo. Niegan la ciencia. Para los progresistas es muy difícil. Entonces generan otro tipo de negacionismo: hablar de transiciones” (Galarraga, 2023c; Brum, 2023).

Esta cuestión atraviesa también la política interna de los países amazónicos, así como del conjunto de Latinoamérica: el 20 de agosto de 2023, pocos días después de la reunión de Belem, Ecuador celebró un referéndum para proscribir la explotación petrolera en el territorio del Yasuní, cuyo resultado, en ese sentido, no fue aceptado por el gobierno en funciones de Guillermo Lasso (Mila-Maldonado, 2023). Aunque Colombia tiene una clara opción por las energías renovables —la estrategia de diversificación de Ecopetrol y la rápida expansión de los parques eólicos en La Guajira son símbolos de esa política—, no puede eludir que es un país muy dependiente de las exportaciones de carbón y petróleo, para las que no hay fácil alternativa a la hora de generar divisas y mantener los equilibrios macroeconómicos básicos.

En Brasil, la explotación de hidrocarburos en la cuenca amazónica también ha sido motivo de disputa entre Lula da Silva —que refleja las visiones desarrollistas aún presentes en el Partido de los Trabajadores (PT)— y el ambientalismo de su ministra de Medio Ambiente y Cambio Climático, Marina Silva. Esta última ha generado tensiones en el gobierno brasileño al suspender proyectos de Petrobras en territorios sensibles. En 2006, el descubrimiento de las enormes reservas *off-shore* del presal, en el Atlántico sur, llevó a Lula da Silva a declarar que “Dios es brasileño”. Desde entonces, Brasil ha pasado de ser un productor marginal de petróleo a situarse como el octavo más importante del mundo, con 2,2 millones de barriles diarios en 2022, tres veces más que la declinante Venezuela. El actual gobierno pretende aumentar ese volumen con las reservas del margen ecuatorial, al noreste del país, pese a la oposición de los ambientalistas y de quienes señalan que la demanda mundial va a reducirse. La Agencia Internacional de la Energía sitúa el “pico” de la demanda mundial de petróleo en torno a 2028, y Brasil, como otros países de la región, puede encontrarse con un escenario de declive de la demanda mundial, con activos varados y políticas rentistas que desalientan los esfuerzos de industrialización y diversificación productiva. Guyana, por su parte, se ha situado en muy poco tiempo entre los principales productores de petróleo de la región, aspira a aumentarla, con nuevas concesiones que incluyen zonas marítimas en disputa con Venezuela frente al Esequibo, y atraviesa una espectacular fase de bonanza a la que contribuye, como en el caso de Brasil, el aumento temporal de la demanda causado por la guerra de Ucrania (*The Economist*, 2023a, 2023b).

La declaración de Belem no hace finalmente ninguna mención de esos dilemas. Sí establece el objetivo genérico de afrontar la deforestación y el acaparamiento de tierras, evitando que se llegue a un punto de inflexión (*tipping point*) en el que esté en juego la sostenibilidad de la Amazonia. Ello debe ser compatible con las necesidades de los más de 50 millones de personas que viven en su territorio, a través de la silvicultura, la bioeconomía y otras actividades productivas sostenibles, desacoplando el desarrollo de la deforestación. Recoge también el compromiso conjunto para la protección de los pueblos indígenas; el rechazo al proteccionismo verde unilateral —un señalamiento a la UE, sin mencionarla, y a medidas como el mecanismo de ajuste de carbono en frontera o el Reglamento de Deforestación adoptados por Bruselas—; la movilización de recursos para la inversión, y una mayor cooperación frente a actividades ilegales (minería, tala, narcotráfico...). La declaración también propone una mayor cooperación científica, y la coordinación de posiciones en las conferencias de las partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en particular en materia de financiación climática. En el curso de la reunión, Lula da Silva anunció la creación de un nuevo Centro de Cooperación Policial Internacional, con sede en Manaus, para reforzar la cooperación de los países amazónicos frente esas actividades, incluyendo actividades de inteligencia y el control conjunto del tráfico aéreo.

La reforma y fortalecimiento de la OTCA como marco de la cooperación amazónica y mecanismo de cooperación Sur-Sur de los países miembros fue uno de los principales resultados de la cumbre de Belem. Se acordó añadir a su tratado constitutivo un protocolo adicional estableciendo la reunión de presidentes como instancia superior de toma de decisiones y orientación estratégica; reactivar las comisiones de nivel ministerial; nuevas instancias de consulta, diálogo y colaboración con la sociedad civil, las universidades, los pueblos indígenas y ciudades amazónicas, y el establecimiento de un panel técnico-científico intergubernamental.

Los límites de la CELAC y el diálogo político interregional con la UE

En 2020 México asume la presidencia pro tempore de una CELAC hasta ese momento en suspenso, con Brasil ausente, a fin de promover la cooperación sanitaria ante la COVID-19. Ante la fractura política presente en la región, y la contestación normativa de las derechas al regionalismo, reactivar esta entidad implicaba centrarse en una agenda de cooperación sectorial de carácter eminentemente técnico. Siendo una plataforma de diálogo político no institucionalizada, sin capacidad técnica o institucional propia, fue necesario apoyarse en organismos técnicos como la CEPAL, que recibió el encargo de elaborar un plan de autosuficiencia sanitaria ante la pandemia, o CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, en materia de financiación. Es una etapa en la que coexiste una fuerte retórica latinoamericanista e integracionista por parte de López Obrador, con un diálogo político ausente y una agenda de cooperación sectorial marcadamente técnica y despolitizada. Ese esfuerzo dejó algunos elementos valiosos: se recuperó la CELAC y la cooperación regional, y, ya con la presidencia pro tempore argentina, se retomó el diálogo interregional con la UE. La reunión ministerial UE-CELAC, celebrada en Buenos Aires en octubre de 2022, y primera de ese tipo

La cumbre con la UE de julio de 2023 representa el retorno de CELAC al interregionalismo, aunque su agenda económica y ambiental se declinó en clave bilateral

en mucho tiempo, lanzó una “hoja de ruta” birregional que, una vez se solventaron las dudas sobre las elecciones brasileñas, llevó a la Cumbre UE-CELAC de julio de 2023.

El “liderazgo accidental” de México, sin embargo, tuvo un recorrido relativamente corto ante el retorno de Brasil y, con ello, la primacía que vuelve a tener la opción sudamericana respecto a la latinoamericana y caribeña (Sanahuja, 2022b). Por otro lado, la CELAC se ve lastrada por la contradicción que supone limitarse a una agenda de cooperación sectorial cuando fue creada para algo muy distinto: el diálogo y la concertación política, incluida la gestión de crisis.

La declaración adoptada en la VII Cumbre de la CELAC de Buenos Aires, celebrada en enero de 2023, tiene 111 puntos que contemplan un amplísimo elenco de cuestiones sectoriales que venían discutiéndose desde la presidencia mexicana, y se abordan de manera muy prolija y específica. Su contenido, ajeno a las dinámicas de politización y polarización presentes en la región ha hecho más factible alcanzar acuerdos, aunque, no teniendo la CELAC capacidad para asegurar su implementación, existen dudas razonables sobre su traducción en resultados concretos. En lo que se refiere al diálogo político, que es el espacio natural de una instancia como la CELAC, el texto acordado es muy escueto. Se recuerda el compromiso democrático de la región, de una manera genérica y sin abordar situaciones concretas, y se reitera el reconocimiento de América Latina como Zona de Paz, acordado en 2014, aunque es llamativa la ausencia de asuntos como la invasión rusa de Ucrania, sobre los que ha habido posiciones muy dispares en la arena política de cada país —no así en Naciones Unidas—, y ni siquiera se ha llegado a discutir en las instancias de diálogo regional (Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro, 2022).

Si la cumbre de Bruselas con la UE de julio de 2023 representa el retorno de CELAC al interregionalismo, la discusión sobre Ucrania también mostró las dificultades para la concertación latinoamericana ante socios externos, allá donde existen discrepancias de fondo. Las limitadas capacidades diplomáticas de San Vicente y las Granadinas, país a cargo de la presidencia pro tempore de la CELAC desde enero de 2023, también explican las dificultades para fijar posiciones comunes y asegurar que la CELAC pudiera hablar en la Cumbre de Bruselas con una sola voz. A menudo, los desacuerdos latinoamericanos afloraron en los días previos y en la propia cumbre, sin que hubiera un único portavoz por parte de la CELAC. La demanda europea de una condena sin paliativos a la agresión rusa no se vio satisfecha, aunque las posiciones latinoamericanas divergían notablemente en cuanto a la posición a adoptar sobre Ucrania. La declaración recogió un acuerdo de mínimos, del que Nicaragua, finalmente, no formó parte, a pesar de que el párrafo relativo a Ucrania era tan débil que ni siquiera menciona a Rusia como partícipe de la guerra. Parte de la discusión, que estuvo a punto de hacer fracasar la cumbre al impedir que se adoptara la declaración final, giró en torno a si debía hablarse de la guerra “en Ucrania” o “contra Ucrania”. Esta última fue la opción aceptada, a última hora, gracias a las decisivas intervenciones de Chile o Cuba frente a los países más equidistantes o abiertamente favorables a Rusia. No obstante, la CELAC sí tuvo posiciones coordinadas en otros asuntos, como la inclusión en la declaración de un novedoso párrafo sobre la responsabilidad histórica de la esclavitud, que respondía sobre todo a las demandas de los países del Caribe (Domínguez y Sanahuja, 2023).

Finalmente, la agenda económica y ambiental de la cumbre, que por parte de la UE se presentó como un programa conjunto, se declinó en clave bilateral con los

socios latinoamericanos, a través de memorandos para cada país sobre materias primas, sobre las inversiones de la Pasarela Mundial (*Global Gateway*) o sobre la Alianza Digital propuesta por la UE. Pero también hubo algunos desacuerdos internos en la UE que se hicieron presentes en ese escenario interregional. Por ejemplo, la escueta y aséptica mención en la declaración al acuerdo UE-Mercosur fue el resultado de un reclamo de Francia para omitir un párrafo anterior favorable al acuerdo. Que ese acuerdo sea finalmente firmado, con lo que ello significa para la consolidación de Mercosur, será también una cuestión clave en el futuro del regionalismo en América Latina y de la relación interregional con la UE.

Reflexiones finales y perspectivas

Entre 2022 y 2023 el regionalismo, y la cooperación y la integración regional viven un nuevo impulso en América Latina y, en particular, en Sudamérica. Este momento viene marcado por varios factores analizados en este capítulo: en primer lugar, la confluencia de gobiernos de izquierda, aunque ello no significa ni un “ciclo” ideológico en las políticas exteriores de la región, ni un momento “refundacional” y de innovación institucional de la integración y el regionalismo como el que se vivió desde mediados de los 2000, pues no se dan las condiciones políticas ni económicas para ello. En segundo lugar, el retorno de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil, y el renovado liderazgo brasileño en la política regional, primando marcos sudamericanos, sin menoscabo de la reactivación de la opción regional de CELAC.

En tercer lugar, los aprendizajes de ciclos regionalistas anteriores, que respondieron a dinámicas de politización y contestación institucional y normativa. Esos ciclos han mostrado las limitaciones de los “clubes” de afinidad política y las consecuencias de diseños basados en la regla del consenso. Aunque limitado, ese esfuerzo reflexivo ha sido asumido por actores de izquierda, y sus propuestas han alimentado la deliberación de los presidentes y jefes de Estado y las cancillerías, como es el caso de la iniciativa para la reforma y refundación de la Unasur o las ideas surgidas del grupo de Pepe Mujica y el Quincho de Varela que se debatieron en el “retiro” de presidentes en Brasilia en mayo de 2023. Mientras que la idea de reflotar la Unasur se ha mostrado inviable, muchas de las ideas del grupo Mujica han influido notablemente en el “Consenso de Brasilia” y en la hoja de ruta adoptada para su aplicación, aunque algunas de las más innovadoras —el “consenso progresivo” y las geometrías variables, con flexibilidad para la entrada y salida en cada iniciativa de cooperación— no han sido asumidas, y ha primado la tradicional lectura de la soberanía, con mucho arraigo en las cancillerías, que subyace a la regla del consenso y la exigencia de unanimidad.

La visible tendencia a la despolitización de la cooperación y la integración regional expresa una aparente paradoja. Por un lado, da menos importancia al diálogo y la concertación política, y a asuntos como la democracia y los derechos humanos, con una lógica más inclusiva y pluralista, lo que comporta dar cabida y “normalizar” regímenes que los ponen en cuestión, como el de Venezuela. A ese hecho no es ajeno que otras estrategias de confrontación y aislamiento político y diplomático, como las que respaldó el Grupo de Lima, hayan fracasado, y que hay un proceso de negociación con la oposición en marcha. Por otro lado, significa dar mayor énfasis a la cooperación sectorial y técnica, y a la demanda de

La integración regional vive un nuevo impulso marcado por la confluencia de gobiernos de izquierda, el liderazgo brasileño, y los aprendizajes de ciclos anteriores

resultados concretos que mejoren las condiciones de vida de la ciudadanía, de manera que haya un mayor sentido de pertenencia con la integración y la cooperación regional. Pero ello no excluye el conflicto y el desacuerdo sobre cuestiones sectoriales, en apariencia técnicas, que son objeto de disputa más allá del tradicional eje izquierda-derecha, y se resisten a lógicas de despolitización. Así lo ilustra la agenda de conflictos ecosociales que emerge en la región y, en particular, la pugna sobre transición energética, combustibles fósiles y descarbonización que protagonizó Colombia en Belem do Pará frente a Brasil y otros países que apuestan por el petróleo y el gas. Por otro lado, ese énfasis en la cooperación sectorial no debe entenderse como una vindicación de conceptualizaciones funcionalistas o neofuncionalistas del regionalismo y la integración, como sostienen Lorena Ruano y Natalia Saltalamacchia (2022), ya que —y aquí radica la paradoja señalada— esa tendencia es el resultado de la iniciativa y el impulso deliberado de actores políticos en redes informales, y no de instituciones formales o de las interacciones de un funcionariado con atribuciones en determinadas áreas de política pública. Ese papel decisivo de la política como impulsor del regionalismo y la integración, como se ha mostrado en este capítulo, puede observarse en las fases iniciales del proceso, y posiblemente también después, una vez se traslada a las cancillerías y a otras instancias gubernamentales.

En todo caso, el proceso con mayores perspectivas y respaldo es el “Consenso de Brasilia” y su hoja de ruta. Supone innovaciones importantes respecto a casos anteriores, aunque su diseño institucional es, a la postre, el de una mera instancia de concertación de carácter intergubernamental, y no puede escapar de las fracturas ideológicas presentes en la región, que la elección de Javier Milei pone de relieve. Además, se encuentra en una fase temprana en su diseño y desarrollo y no ha tenido aún el tiempo de mostrar resultados. Pero en no pocos aspectos dicho Consenso genera una cierta sensación de *déjà vu* respecto a experiencias anteriores, como es el caso de la CELAC o el momento de creación de la Unasur. Ambos grupos se iniciaron también con propuestas y expectativas más elevadas en términos de atribución de competencias, políticas regionales y toma de decisiones por mayoría, y terminaron teniendo un escaso grado de institucionalización, consensos frágiles, y se vieron lastrados por la combinación letal de fracturas ideológicas y por el riesgo de bloqueo y/o de acuerdos de mínimos que supone la regla del consenso.

A la postre, América Latina no escapa al “trilema imposible” que enfrenta el regionalismo y la integración regional en cualquier momento y lugar. Hay tres objetivos deseables que suelen ser mencionados cuando se habla del regionalismo y la integración: i) la integración profunda y las ventajas económicas que conlleva; ii) la proyección y agencia internacional y la mayor influencia que ello supone, y iii) la preservación de la soberanía nacional. Sin embargo, los tres no se pueden tener a la vez. Integración avanzada y agencia e influencia internacional requieren compartir soberanía y contar con instituciones y reglas comunes, y, para que sean efectivas, ello supone, también, procesos decisorios basados en mayorías. Un sistema de geometrías variables, “consensos progresivos” y la abstención constructiva atenúan ese trilema, aunque no lo eliminan. Ese aprendizaje fue asumido por las propuestas regionalistas examinadas en este capítulo. Sin embargo, ello no se ha traducido aún en normas e instituciones basadas en una soberanía mancomunada y, con ello, en una aproximación innovadora al regionalismo y la integración regional.

Referencias bibliográficas

- ADLER, D. y LONG, G. (2023): “Latin America is stronger together. The case for regional integration”, *Foreign Affairs*, 15 de agosto.
- ÁLVAREZ, M. V. (2022): “La gestión de la pandemia de COVID-19 y el regionalismo en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Trabajo*, nº 71 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- AMORIM, C. (2022): “Política Internacional e o Brasil no Mundo: da unipolaridade consentida à multipolaridade possível”, *CEBRI-Revista* 1 (1), enero-marzo, pp. 19-32.
- AVANZA LIBERTAD (2023): Plan de Gobierno Nacional (mayo). Disponible en: https://avanzalibertad.com/sebuhupt/2023/06/ESPERT_Plan_Reformas_Nacional_2023-completo.pdf.
- BARRIOS, L. (2023): “Brasil cree que no hay consenso para relanzar Unasur y apuesta por diálogo regional”. Entrevista exclusiva a Mauro Vieira, 17 de julio. Disponible en: <https://www.gov.br/mre/es/centro-de-contenidos/discursos-articulos-y-entrevistas/ministro-de-relaciones-exteriores/entrevistas/mauro-vieira-2023/brasil-cree-que-no-hay-consenso-para-relanzar-unasur-y-apuesta-por-dialogo-regional-sputnik-17-de-julio-de-2023>.
- BRICEÑO, J. (2022): “La flexibilización del Mercosur”, en G. CAETANO y D. HERNÁNDEZ NILSON (coords.): *30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo*, Montevideo, Universidad de la República, pp. 111-129.
- BRUM, E. (2023): “Negacionismo progresista”, *El País*, 16 de agosto.
- CAETANO, G.; LÓPEZ Burian, C. y LUJÁN, C. (2019): “El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), pp. 95-130.
- CAMHAJI, E. (2021): “México apuntala la CELAC y relega a la OEA en plena confrontación con Almagro”, *El País*, 24 de julio.
- COMINI, N. y FRENKEL, A. (2020): “UNASUR on the edge”, en D. NOLTE y B. WEIFFEN (eds.): *Regionalism under Stress. Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Routledge, Nueva York, pp. 133-149.
- CONSENSO DE BRASILIA (2023): *Hoja de Ruta para la integración de América del Sur*, 5 de octubre. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/noticias-anteriores/paises-de-sudamerica-aprueban-la-hoja-de-ruta-del-consenso-de-brasil-ya>.
- CORONA, S. (2021): “López Obrador pide la integración comercial y el fin de los bloqueos en América Latina”, *El País*, 18 de septiembre.
- DABÈNE, O. (2012): “Consistency and Resilience through cycles of repolitization”, en P. RIGIROZZI y D. TUSSIE (eds.): *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, Londres, Springer, pp. 41-64.
- DOMÍNGUEZ, R. y SANAHUJA, J. A. (eds.) (2023): “Una asociación renovada. Balance y perspectivas de la Cumbre UE-CELAC y las relaciones euro-latinoamericanas”, *Documentos de Trabajo*, nº 90 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- EFE (2023): “Lula, Fernández y Morales se reunieron en el Centro Cultural Kirchner”, 24 de enero.
- EL OBSERVADOR (2023): “Repasó la intervención de Lacalle Pou sobre la Unasur en Brasilia: Basta de instituciones”, 30 de mayo.
- ELLIOTT, L.; HARRIS, B. y STOTT, M. (2023): “Brazil and Argentina’s joint currency plan raises economic concerns”, *Financial Times*, 27 de enero.
- GALARRAGA, N. (2023a): “Lula recibe a Maduro: ‘sobre Venezuela hay muchos prejuicios’”, *El País*, 29 de mayo.

- (2023b): “Boric, ante el apoyo sudamericano a Maduro: ‘la situación de los derechos humanos en Venezuela no es una construcción narrativa’”, *El País*, 30 de mayo.
- (2023c): “Los países de la Amazonia debaten cómo mantener la selva en pie y generar riqueza por medios lícitos”, *El País*, 8 de agosto.
- GOBIERNO DE BRASIL (2023): “Discurso del presidente Lula en el Congreso Nacional”. Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-lula-no-congresso-nacional>.
- GOBIERNO DE COLOMBIA (2022): “Palabras del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, al tomar posesión como Jefe de Estado”. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/palabras-presidente-republica-gustavo-petro-urrego-tomar-posesion-jefe-estado>.
- GOMES SARAIVA, M. y GRANJA, L. (2019): “La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), pp. 158-182.
- HOOGHE, L.; LENZ, T. y MARKS, G. (2019): “Contested world order: The delegitimation of international governance”, *The Review of International Organizations*, 14 (1), pp. 731-743.
- KERSFFELD, D. (2023): “La Vuelta de Unasur”, *Página/12*, 15 de abril.
- LONG, G. (2023): “O árduo caminho para a integração sul-americana”, *Folha de S. Paulo*, 30 de mayo.
- LONG, G. y SUÑÉ, N. (2022): “Hacia una nueva Unasur: Vías de reactivación para una integración suramericana permanente”, Washington, CEPR, octubre.
- LOZANO, G. (2021): “México quiet return to diplomatic leadership”, *Americas Quarterly*, 4 de agosto.
- MILA-MALDONADO, A. (2023): “Yasuní ITT: referendo ‘de otro costal’”, *Blog Iberoamérica Global*, Fundación Carolina, 28 de septiembre. Disponible en: <https://www.fundacion-carolina.es/yasuni-itt-referendo-de-otro-costal/>.
- MONTES, R. (2022): “Nuestra región puede más. Siete ex-presidentes y 11 cancilleres instan a reconstruir Unasur”, *El País*, 15 de noviembre.
- MUJICA, J. (2023): “La carta de Mujica a Lula por el retiro de los presidentes latinoamericanos”, *Página/12*, 27 de mayo.
- NOLTE, D. y MIJARES, V. (2022): “UNASUR: An eclectic analytical perspective of its disintegration”, *Colombia Internacional*, 111, pp. 83-109.
- PEZZINI, M. (2022): “Nuevas alianzas para salir del interregno”, *Le Grand Continent*, 26 de mayo.
- PISANI-FERRY, J. (2021): “La conquista geopolítica de la economía”, *Project Syndicate*, 30 de septiembre.
- PRESIDENCIA DE CHILE (2022): “Primer discurso en el Palacio de La Moneda del Presidente Gabriel Boric Font”. Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=188237>.
- RESINA, J. (2020): “Sociedades enojadas: buscando las bases para nuevos acuerdos democráticos en América Latina”, *Documentos de Trabajo*, nº 31 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- RIGIROZZI, P. y TUSSIE, D. (2012): *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, Londres, Springer.
- RIVAS, F. (2023): “Argentina y Brasil resucitan Unasur”, *El País*, 22 de marzo.
- RODRIGUES, G. M. (2022): “Política exterior de Bolsonaro: ideología y aislamiento diplomático”, *Análisis Carolina*, nº 13, Madrid, Fundación Carolina.

- RUANO, L. y SALTALAMACCHIA, N. (2021): “Latin American and Caribbean Regionalism during the Covid-19 Pandemic: Saved by Functionalism?”, *The International Spectator*, 56, 2, pp. 93-113.
- SAMPER, E. (2023): “El necesario resurgimiento de Unasur”, *El País*, 31 de mayo.
- SANAHUJA, J. A. (2012): “Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR”, Florencia, European University Institute, *EUI Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS), working paper*, 2012/05.
- (2019): “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa”, en M. MESA (coord.): *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario 2018-2019*, Madrid, CEIPAZ, pp. 107-127.
- (2022a): “Interregno: la actualidad de un orden mundial en crisis”, *Nueva Sociedad*, 302, noviembre-diciembre, pp. 86-94.
- (2022b): “América Latina. Una región ausente en un orden mundial en crisis”, en J. A. SANAHUJA y P. STEFANONI (eds.): *América latina: Transiciones ¿hacia dónde? Informe anual 2022-2023*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 29-42.
- (2022c): “América Latina ante el COVID-19: sindemia, erosión de la democracia y nuevo contrato social”, en VV.AA.: *América Latina. Un nuevo escenario*, Zaragoza, Seminario de Investigación para la Paz / Mira Editores, pp. 17-42.
- SANAHUJA, J. A.; STEFANONI, P. y VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2022): “América Latina y el 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”, *Documentos de Trabajo*, nº 62 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. y LÓPEZ BURIAN, C. (2023): “Las ‘nuevas derechas’ y la ultraderecha neopatriota: conceptos, teoría y debates en el cruce entre ideología y globalización”, en J. A. SANAHUJA y P. STEFANONI (eds.): *Extremas derechas y democracia. Perspectivas iberoamericanas*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 13-35.
- STEFANONI, P. (2022): “¿Giro hacia dónde? Elecciones, protestas y reconfiguraciones políticas en América Latina (2021-2022)”, en J. A. SANAHUJA y P. STEFANONI (eds.): *América Latina: Transiciones ¿hacia dónde? Informe anual 2022-2023*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 105-120.
- STOTT, M. (2002): “Latin America’s stagnation ‘worse than in the 1980s’, says UN official”, *Financial Times*, 27 de noviembre.
- THE ECONOMIST (2023a): “Latin America is set to become a major oil producer this decade”, 11 de julio.
- (2023b): “Latin America could become this century commodity superpower”, 8 de agosto.
- WIENER, A. (2017): “A Theory of Contestation. A Concise Summary of Its Argument and Concepts”, *Polity* 49 (1), pp. 109-125.
- ZOVATTO, D. (2020): “El súper ciclo electoral latinoamericano 2017-2019: el voto de enojo en tiempos de fatiga democrática y malestar con la política”, *Análisis Carolina*, nº 3, Madrid, Fundación Carolina.

La guerra en Ucrania como “guerra de interregno” supone un huracán geopolítico y su desenlace tendrá grandes consecuencias en la conformación del orden internacional

4. NI LOROS NI UNIFORMES.

LAS “CUATRO AMÉRICAS LATINAS” Y LOS INTENTOS DE MEDIACIÓN PARA LOGRAR LA PAZ EN UCRANIA

FRANCISCO JAVIER VERDES-MONTENEGRO

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Transcurrido más de un año y medio desde la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia, desencadenada el 24 de febrero de 2022 (24-F), la evolución de una guerra que cuenta ya cerca de 10.000 civiles fallecidos y más de 15.000 heridos se ha acompañado de debates sobre el nivel de asertividad y compromiso que han adoptado los países a escala internacional. Unas discusiones que, como en cualquier conflicto bélico, corren el riesgo de difuminar los matices y caer en simplificaciones duales en las que todo planteamiento distinto a la postura oficial corre el riesgo de percibirse como colaboracionista con el adversario. Los países de América Latina y el Caribe no han quedado al margen de estas tendencias, y en distintos debates que se han abierto paso con motivo de la guerra en Ucrania, han figurado en ocasiones encapsulados como “Sur global”. Una categoría que agrupa a toda una serie de países que estarían, supuestamente, alejándose de un “Norte global” u Occidente (sin América Latina) que apoyaría a Ucrania frente a Rusia.

Para una de las regiones más golpeadas por la pandemia, y con una acumulación de problemáticas que inciden en el día a día de su ciudadanía y gobernantes (desigualdades, inseguridad, vulnerabilidad, etc.), el empeoramiento que pudiera suponer la guerra en materia social, económica o financiera, sin menoscabo de la diplomática, ha podido influir a la hora de entenderla desde algunos sectores de la región como una “guerra europea”. Una guerra en suelo europeo que quedaría lejana geográficamente, pensando así que también lo harían sus efectos más nocivos. Este impacto, no obstante, no tardó en dejarse ver, y — pese a las diferencias entre los propios países— sí se aprecia un agravamiento de las crisis previas que venía arrastrando la región, y que han aflorado en términos de tasas de crecimiento aún más reducidas, tanto del comercio como del PIB, incremento de la inflación y aumento de la pobreza, además de un espacio fiscal más reducido y mayor endeudamiento (CEPAL, 2022).

Ahora bien, al margen del impacto directo en la región, como ha apuntado José Antonio Sanahuja (2022), la guerra en Ucrania puede considerarse como una “guerra de interregno”¹ que ha supuesto un auténtico huracán geopolítico, con la

¹ De acuerdo con el propio José Antonio Sanahuja, esta denominación se explica también “por el repentino y en muchos aspectos imprevisto estallido, y por su desarrollo militar, que ha desafiado la mayoría de las previsiones. Lo es también por la incertidumbre que la rodea en su evolución futura” (Sanahuja, 2022: 62).

apreciación de que su desenlace puede tener consecuencias de gran alcance en la conformación del orden de seguridad europeo, así como en el futuro orden internacional. Algo que, a pesar de los desafíos urgentes a los que deben dar respuesta, interpelaría a los países latinoamericanos, en especial a aquellos que pretenden modificar su estatus con respecto al orden imperante, ya que, precisamente, el momento de interregno ampliaría su margen de maniobra.

Tanto Estados Unidos como la Unión Europea (UE) y otros países occidentales se han visto obligados a grandes virajes en su lectura del mundo y la seguridad. Desde hace meses la guerra ha entrado en una fase de estancamiento y desgaste muy costosa, no exenta de alguna expectativa hacia una contraofensiva ucraniana que, gracias al apoyo militar recibido por parte de Estados Unidos y la UE, y con unas condiciones climáticas más favorables, pudiera recuperar parte del terreno perdido desde el 24-F. Una pretensión que, si ya parece diluida, no se acomodaba con las iniciativas de mediación que se abrieron paso por parte de distintos países en el último año, entre las cuales se pueden destacar dos procedentes de América Latina: una primera lanzada desde México, y otra posterior desde Brasil, ambas deslegitimadas por su supuesto sesgo prorruso al reproducir, cual “loros” (*parrots*), su propaganda. Ahora bien, ¿qué propone exactamente cada una de ellas? ¿En qué contexto se han abierto paso y qué desarrollo han tenido? ¿Cómo se han recibido?

Tratando de dar respuesta a estos interrogantes, y con la pretensión de evitar planteamientos maniqueos, propios de contextos bélicos y securitarios, a continuación se tratará de identificar con algo más de precisión las perspectivas y propuestas que desde América Latina han aflorado tras la invasión a gran escala que inició Rusia el 24-F. Además de los principales posicionamientos de la región con respecto a la guerra, se analizarán con más detalle las iniciativas de mediación que han aflorado desde estas latitudes.

Las “cuatro Américas Latinas” frente a la guerra en Ucrania

Como se ha puesto de manifiesto en otros trabajos, la posición de los países de América Latina y el Caribe no ha sido ni mucho menos homogénea, y aunque en las semanas posteriores al 24-F hubo algún titubeo y viraje, y en no pocos casos con diferencias patentes entre presidencias y cancillerías, así como en el seno de coaliciones de gobierno, desde entonces las posturas al respecto se han ido estabilizando. Habiéndose enfriado igualmente las tensiones internas que afloraron en las primeras semanas, transcurrido más de año y medio, siguen identificándose aún cuatro grandes grupos de países, o lo que en este trabajo se denomina las “cuatro Américas Latinas”.

1. Por un lado, el grueso de los países de la región ha reaccionado a la guerra en Ucrania condenando la invasión rusa al territorio ucraniano, ya que contraviene principios básicos emanados de la carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como la supresión de actos de agresión y el arreglo pacífico de controversias, el respeto a la integridad territorial o la soberanía de los Estados. En este grupo de países que han votado a favor de todas las resoluciones de Naciones Unidas que condenan la agresión, se pueden mencionar Argentina, Chile, Co-

El grueso de los países de la región ha reaccionado a la guerra en Ucrania condenando la invasión rusa al contravenir principios básicos de la carta de la ONU

lombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. A diferencia de Estados Unidos o la UE, mayoritariamente, este grupo no ha apoyado las sanciones unilaterales a Rusia ni la entrega de material bélico a Ucrania, como se abordará más adelante. Algunos de estos países, en cambio, sí han apoyado toda una serie de iniciativas para juzgar las vulneraciones del derecho internacional y los crímenes de guerra, como la denuncia de Rusia ante la Corte Penal Internacional (Colombia y Costa Rica) o la propuesta de creación de un tribunal especial para juzgar los crímenes contra Ucrania (Chile, Colombia y Uruguay).

En todo caso, las posiciones de los gobiernos de la región han respondido mayoritariamente a una tradicional visión normativa de las relaciones internacionales que ha caracterizado a su cultura política y su visión del mundo, muy arraigada en la política exterior de sus cancillerías y diplomacia (Sanahuja *et al.*, 2022). A este respecto, por un lado, cabe hacerse eco de la reflexión de Ricardo Arredondo sobre el componente “existencial” de este posicionamiento, puesto que para Estados de menor gravitación en el orden internacional, como los de América Latina, un orden basado en normas no sería únicamente una cuestión superflua o un lujo. Ello explicaría, por lo tanto, esta reacción mayoritaria de los países de la región a las acciones de Rusia, amparadas en la voluntad de preservar el rol del derecho internacional como marco regulatorio, la condena del uso de la fuerza en contra de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, así como la reivindicación de las instituciones multilaterales como único mecanismo válido para imponer sanciones (Arredondo, 2022). O lo que es lo mismo, la importancia de un orden internacional basado en normas en el que América ha sido parte activa e incluso pionera al haber ido forjando un acervo regional basado en la resolución pacífica de las disputas y la idea de Zona de Paz.

Como contrapunto, tampoco puede obviarse que esta postura permite una cierta ambivalencia que puede ser connivente con el agresor, en este caso Rusia. Dicho de otro modo, la apelación a principios generales (soberanía, no intervención, resolución pacífica de las disputas), se ha visto acompañada en algunos casos de la elusión o dilución de declaraciones de condena al agresor, y de la ausencia de medidas específicas y coercitivas, tanto por motivaciones normativas como por interés (Sanahuja *et al.*, 2022: 16).

2. Teniendo esto presente, en el segundo grupo de países encontramos a Brasil y México, dos potencias regionales que formaban parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembros no permanentes cuando se produjo la invasión de Rusia. En ambos casos, con evidentes disonancias al abogar por un discurso público de neutralidad a través de sus mandatarios que pretendía preservar los vínculos con Rusia, no exento de tensiones, combinado con la condena a la invasión rusa en sus votaciones en foros multilaterales, incluidas las resoluciones en el Consejo de Seguridad. Esto ha diferenciado a Brasil del resto de países emergentes que conforman los BRICS India, China y Sudáfrica al haberse abstenido de condenar a Rusia por la invasión. Además, y como se abordará más adelante, tanto Brasil como México han sido los únicos países de la región en lanzar propuestas para mediar en el conflicto, a pesar de que no hayan logrado consolidarse y hayan sido criticadas por reproducir propaganda prorrusa.

3. Un caso singular sería el “ruidoso silencio” que ha caracterizado la postura de El Salvador con respecto a la guerra en Ucrania. A pesar de la verborrea que marca un liderazgo como el de Nayib Bukele, este no es un asunto en el que se haya prodigado tras más de un año de guerra a gran escala. La incomodidad en torno a la cuestión se confirma por el hecho de que, de forma previa al 24-F, el mandatario salvadoreño logró autorización parlamentaria para realizar un viaje a Moscú en junio de 2022. Transcurrido un año desde su cancelación, este no se ha llegado a materializar. Esta reticencia a tomar partido explícitamente se confirmó con unas declaraciones oficiales de su vicepresidente, Félix Ulloa, quien justificó la posición salvadoreña de acuerdo con su carácter de “pequeño país”. Tal y como destacó, “no deberíamos de nuevo pequeños países como los nuestros estar tomando partido por uno y otro bloque” (EP, 2022), una aparente neutralidad que termina por ser cómplice con el invasor, y que se ha mantenido durante todo el primer año de conflicto. En ese sentido, la posición de El Salvador durante la votación que se llevó a cabo en Naciones Unidas con motivo del primer aniversario de la invasión, el 23 de febrero de 2023, se mantuvo intacta, consolidándose su abstención (Infobae, 2023).

4. En cuarto y último lugar, cabe advertir un grupo minoritario de países en el que se hallan Cuba, Bolivia, Nicaragua y Venezuela que, por sus intensos vínculos con Rusia —de carácter diplomático o financiero, entre otros— amparan sus posiciones en América Latina, traduciendo su apoyo con abstenciones e incluso rechazo a las condenas hacia la agresión perpetrada. Desde una perspectiva discursiva, a diferencia de la postura salvadoreña, este grupo reproduce la narrativa rusa que pone el foco en la ampliación hacia el este de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como el elemento perturbador que habría motivado esta reacción por parte de Putin, al sentirse cercado. El caso particular de Nicaragua, que representa el posicionamiento más prorruso de toda la región, se ha plasmado con el único rechazo latinoamericano y caribeño en la mencionada votación que tuvo lugar con motivo del primer aniversario de la invasión —y uno de los siete a escala internacional—: una resolución que reafirma la necesidad de una retirada inmediata de todas las fuerzas militares rusas del territorio ucraniano (punto 5) y el cese inmediato de los ataques contra las infraestructuras críticas de ese país (punto 8) (Naciones Unidas, 2023). En esta línea, otras particularidades que ha tenido la posición nicaragüense han sido el apoyo del régimen de Daniel Ortega al reconocimiento ruso a la independencia de Lugansk y Donetsk, o ser el único país euro-latinoamericano y caribeño que no suscribió la declaración final de la Cumbre UE-CELAC de julio de 2023 por no respaldar el párrafo que aludía a la guerra en Ucrania. Un párrafo, por cierto, bastante descafeinado con una fórmula de mínimo denominador común que pretendía lograr el consenso de todos los países presentes tras ocho años sin cumbres similares.

En definitiva, y como se ha apuntado en algún trabajo, comparado con los países africanos o del sudeste asiático, los países latinoamericanos se han posicionado más abiertamente en contra de la invasión (Gowan, 2023), y estos cuatro grupos permiten captar los distintos grados y matices que han caracterizado su punto de vista desde el 24-F. En otra contribución, se ha señalado que el único consenso que ha existido entre los países de la región es el de no sumarse a las sanciones econó-

No suministrar armamento a Ucrania se inscribe en la lógica normativa de la región, para evitar una escalada y para mantener su capital simbólico en una futura mediación

micas contra Rusia (Marmeladova, 2023), si bien es cierto que este se ha producido con más contundencia en el caso de las exportaciones de armas a Ucrania.

En materia de política de sanciones unilaterales, Guatemala es el país que sí se ha sumado, y su mandatario, Alejandro Giamattei, fue el primer presidente latinoamericano que se desplazó a Ucrania en julio de 2022 (Toledo, 2022). En Costa Rica, su autoridad de supervisión financiera, la Superintendencia General de Entidades Financieras, encomendó que su sector financiero activara los protocolos de inteligencia sobre la imposición de sanciones contra los individuos de Rusia y Bielorrusia que han sido designados en la lista de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC, por sus siglas en inglés) (Cerdas y Morales, 2022). Chile llegó a asumir la posibilidad de adoptar sanciones siempre y cuando estas fueran adoptadas por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, algo improbable dada la presencia de Rusia y su derecho de veto.

Así pues, el punto en común que hasta ahora se ha observado en la región es el rechazo a contribuir en la defensa ucraniana frente a la invasión. A pesar de las peticiones que se han promovido para que los países latinoamericanos y caribeños exportaran material de defensa a Ucrania, ningún país de la región ha dado ese paso. A principios de 2023, la jefa del Comando Sur de Estados Unidos, Laura Richardson, trató de incentivar un giro a este respecto. Así, se sugirió a seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú) donar a Ucrania equipamiento militar adquirido a Rusia (o la Unión Soviética), con el que las fuerzas armadas ucranianas están más familiarizadas, a cambio del cual se entregaría material estadounidense más avanzado.

En esa misma línea, en un viaje realizado por la región a finales de enero, el canciller alemán, Olaf Scholtz, trató de convencer sin éxito a distintos mandatarios de la región. Algunos como Gustavo Petro, Andrés Manuel López Obrador o Alberto Fernández, llegaron incluso a manifestar públicamente su disconformidad con la propuesta, mientras que por parte de Perú o Ecuador predominó el silencio. Conviene no perder de vista que la contribución que pudiera realizarse desde la región es más bien modesta, obsoleta y en no pocos casos sin un mantenimiento adecuado, por lo que el requerimiento tiene tintes de carácter más simbólico que operativo.

Una excepción que podría haberse dado a este respecto —de acuerdo con una filtración de documentos reservados de Estados Unidos hechos públicos por el *New York Times*— es la de Ecuador. Según este medio, el país andino sí habría considerado al menos enviar los helicópteros de diseño soviético MI-17 a Ucrania, a cambio de persuadir a Estados Unidos para que les proporcionara aviones alternativos (Glatsky y Turkewitz, 2023). Esta petición se habría realizado a los seis meses del 24-F, si bien no hay claridad acerca de si los funcionarios prometieron el reemplazo de las aeronaves o si esto llegó a producirse. La cancillería ecuatoriana salió rápidamente al paso y envió un comunicado al medio de comunicación estadounidense manifestando que “la donación de bienes y suministros militares no se menciona en la legislación ecuatoriana, por lo que una operación de estas características sería imposible” (Infodefensa, 2023).

Pese a que esta unanimidad en no suministrar armamento a Ucrania puede interpretarse como una falta de apoyo incondicional a este país, tiene explicaciones que trascienden su escaso aporte en el campo de batalla: por un lado, no deja de inscribirse en la misma lógica normativa ya apuntada con respecto a los posi-

cionamientos en foros multilaterales. Y por otro, desde un prisma más político, evitaría alimentar una escalada del conflicto —con un riesgo nuclear latente— al mismo tiempo que se erosiona un capital simbólico imprescindible que coadyuvaría, a través de una mediación entre las partes, a poner fin a esta guerra. ¿Qué se ha hecho desde los países de América Latina a este respecto?

Los intentos de mediación por parte de México y Brasil: unas propuestas multiparte sin el *timing* ni la coordinación requeridos

Dejando a un lado el plano normativo y entrando en un terreno más político de negociación, en el que se inscribe cualquier proceso de paz, a continuación se van a analizar las dos iniciativas de mediación que se han abierto paso desde América Latina, entendiendo por mediación el proceso a través del cual las partes en conflicto son acompañadas por un tercer actor para encontrar una solución. Al margen de una supuesta imparcialidad, esta labor implica involucrarse para alterar las percepciones y preferencias de las partes en cuestión con soluciones viables que inicialmente eran inimaginables. En la mayoría de los conflictos, esta labor la lleva a cabo más de una tercera parte —lo que se denomina como “mediaciones multiparte”— que, entre otros beneficios, permite compartir recursos y costes (Vukovic, 2016).

Desde América Latina, el primer atisbo de mediación se plasmó con motivo del aniversario de la independencia de México, el 16 de septiembre de 2022, y lo protagonizó su presidente, Andrés Manuel López Obrador. Ese día adelantó la propuesta mexicana de poner en marcha un comité para el diálogo y la paz en Ucrania, cuya finalidad sería mediar para lograr un cese de hostilidades en dicho país, acompañado del inicio de conversaciones directas entre el presidente Volodímir Zelenski, de Ucrania, y el presidente Vladímir Putin, de Rusia. En ese sentido, López Obrador destacó que el comité tendría que alcanzar una “tregua de, cuando menos, cinco años, aprobada por unanimidad en el Consejo de Seguridad de la ONU y que implicara la suspensión inmediata de acciones y provocaciones militares, así como de pruebas nucleares y de misiles; el acuerdo establecería el compromiso de todos los Estados de evitar enfrentamientos y de no intervenir en conflictos internos”. Todo ello en aras de propiciar un ambiente internacional de paz y tranquilidad que, según este, permitiera atender otros flagelos a escala global como la pobreza, la sanidad y la violencia, así como al fenómeno migratorio “de una forma humanitaria y fraterna” (López Obrador, 2022).

Esta propuesta se formalizó, como tal, pocos días después, con motivo de la 77ª Asamblea General de las Naciones Unidas, a través del canciller Marcelo Ebrard. Su justificación para encabezar esta solución política descansaba en una diplomacia tradicionalmente activa en el ámbito de la paz, que tiene raíces en la propia Constitución del país, y de acuerdo con la responsabilidad que ostentaba México como miembro electo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. De cara a la mediación, la pretensión era que su liderazgo lo asumiera el secretario general de la ONU, Antonio Guterres, en colaboración con otros jefes de Estado y de Gobierno. Concretamente, se mencionaban dos nombres por su “altura moral”: el primer ministro indio, Narendra Modi, y el papa Francisco. Además, se pretendía habilitar un canal diplomático para comprometer a las dos partes

con medidas de confianza mutua que ayudaran a desescalar el conflicto y lograr un alto al fuego (De la Fuente y Arrocha, 2022).

Esta iniciativa mexicana fue secundada por Colombia, a través de su presidente, Gustavo Petro, aunque no fue recibida con agrado en Ucrania. Así se lo hizo saber con cierta celeridad Mykhailo Podolyak, asesor del presidente Zelenski, con unas palabras dirigidas explícitamente a López Obrador a través de su cuenta oficial en la red social “X” (antes Twitter): “‘Pacificadores’ que usan la guerra para sus propias RP [relaciones públicas] solo sorprenden. (...) ¿Su plan es mantener a millones bajo ocupación, aumentar los entierros masivos y darle tiempo a Rusia para renovar las reservas antes de la próxima ofensiva? Entonces su plan es un plan ruso”. Un mensaje que fue difundido por parte de la Embajada de Ucrania en México (Embajada de Ucrania en México, 2022).

Así, la interpretación que se extendió de la propuesta mexicana fue que, al proponer un alto al fuego que congelara el conflicto entonces, se favorecería a Rusia al facilitarle su recomposición en un momento de repliegue y pérdida de territorio. En esta línea, Zelenski ha rechazado con contundencia la tregua —y ha llegado a calificarla de “muy mala”—, remitiéndose a los antecedentes recientes del conflicto entre ambos países y el incumplimiento de los Acuerdos de Minsk (León, 2023).

Ante el escaso apoyo que recibió la primera iniciativa que se lanzó desde América Latina, esta quedó diluida y rápidamente eclipsada por otra propuesta que fue abriéndose paso al calor de la victoria de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil. Con ciertos paralelismos con la iniciativa mexicana, al sugerirse también una mediación multiparte, la propuesta de Brasil se ha enmarcado como “un G-20 para la guerra de Ucrania” o “club de paz”. Cuando todavía no llevaba ni un mes ostentando nuevamente la presidencia brasileña, a finales de enero Lula se mostró partidario de habilitar este grupo para mediar en el conflicto en Ucrania.

Dicha propuesta, que ya había dejado entrever durante la campaña electoral, se la planteó por teléfono a su homólogo francés, Emmanuel Macron, y al canciller alemán Olaf Scholz en persona durante su visita a Brasilia. Además de estos dos países, la propuesta de Lula avanzaba algunos países potenciales que podrían nutrirla, como China, la India o Indonesia. Tal y como se fue informando, la pretensión era desarrollar la propuesta a la par que Lula y Celso Amorim —excanciller con Lula y diplomático de confianza de este, que quedó a cargo de la propuesta— iban realizando algunos contactos bilaterales en distintos desplazamientos a Estados Unidos, China, España y Portugal, además de Rusia y la propia Ucrania, entre otros.

Ahora bien, la iniciativa brasileña se ha ido fraguando junto con una voluntad de proyectar el regreso de Brasil a la escena internacional en calidad de mediador de conflictos y *rule maker* de un mundo que se interpreta como crecientemente multipolar (Stuenkel, 2023). Lejos de alinearse con Estados Unidos o la UE, ya en precampaña, Lula hizo algunas declaraciones no exentas de polémica y que proyectaban una equidistancia fuertemente criticada. En especial, en una entrevista en la revista *Time*, llegó a afirmar que Ucrania, Estados Unidos y la UE no habían hecho suficientes esfuerzos para evitar la guerra, y que la responsabilidad no era únicamente de Putin (Nuget, 2022). Esta equidistancia también se observó tras anunciar la propuesta brasileña, acompañado de algunas retractaciones, tras sus declaraciones en Emiratos Árabes Unidos o después de la visita a Brasil del ministro de Asuntos Exteriores ruso Sergéi Lavrov. Todas ellas, sin duda, han ido

erosionando el liderazgo brasileño en la materia, con un momento crítico que terminó de difuminar la iniciativa con motivo de la cumbre del G-7 que tuvo lugar en Hiroshima (Japón) entre el 19 y 21 de mayo de 2023.

No hay que perder de vista que esta iniciativa se sitúa en un contexto más amplio en el que se han lanzado otros intentos de negociación, desde las rondas de Estambul en marzo o septiembre de 2022, hasta los “planes de paz” presentados por la propia Ucrania o China, o la “iniciativa del Mar Negro” trabajada nuevamente por Turquía y la ONU para habilitar un corredor seguro que permita exportar grano y evitar crisis alimentarias en otras regiones. A ello cabe sumarle otras más recientes, como las conversaciones diplomáticas que tuvieron lugar en Yeda durante el mes de agosto de 2023, con más de 40 países —entre ellos Brasil y México— o la mediación africana abanderada por Egipto, Senegal, República del Congo, Sudáfrica, Zambia y Uganda. Esta última, sin menoscabo de agendas propias, se justifica en la preocupación existente por la fragilidad de la “iniciativa del Mar Negro” —prorrogada dos meses— en el marco de una inflación de precios de los alimentos y los cortes de su suministro en el continente (Cotterill y Pilling, 2023).

En todo caso, la pacificación en Ucrania aún está en una fase de prenegociación, en la que todavía se trata de lograr el diálogo entre las partes y aclarar el “metaconflicto”. Una etapa, en todo caso, en la que los mediadores son más que necesarios, si bien se les exigen altas dosis de pedagogía y seducción (Fisas, 2004). Algo que no parece haber recabado ninguna de las dos propuestas lanzadas desde América Latina, tanto por los tiempos escogidos como por la falta de coordinación con quienes se pretende integrar en su fórmula multipartes. Ni Ucrania ni sus socios van a renunciar en estos momentos a ninguna propuesta que se aleje de lo establecido en la “fórmula de paz” que abanderó². Por su parte, Rusia tampoco parece dispuesta a dar ningún paso atrás.

Alguna señal a la región llegó por parte de Ucrania durante el mes de abril de 2023. En su discurso por videoconferencia ante la Cámara de Diputados de México, Zelenski reclamó al gobierno mexicano que respaldara su propuesta, ya que Moscú busca “ganar tiempo para reagruparse” (EP, 2023). En dicha alocución, igualmente, Zelenski propuso a la comunidad latinoamericana convocar una cumbre especial y hablar de forma unida de principios globales, como de integridad territorial, paz, y respeto entre pueblos y naciones soberanas.

Tras la cumbre del G-7 que tuvo lugar en Japón, foro al que acudió Brasil como país invitado, el proyecto de Lula de impulsar un “club de la paz” o G-20 para Ucrania parece haberse, cuando menos, paralizado. De forma previa a la cita en Hiroshima, Lula anunció que presentaría en dicha cumbre su plan, y que la propuesta ya se la había adelantado a los líderes de Reino Unido y China (Mur, 2023). Celso Amorim se desplazó días antes a Kiev para presentárselo a Zelenski, después de hacerlo en abril con Putin en Moscú. Durante la cumbre, la atención mediática concerniente a la guerra en Ucrania se centró más en la presencia de Zelenski y en el encuentro frustrado entre este y Lula, sin que el anunciado plan llegara a presentarse. Es más, según las declaraciones del propio Lula, no acudió

Brasil y México han lanzado propuestas de mediación que no se han consolidado por los tiempos escogidos y la falta de coordinación con los actores a implicar

² El plan de paz presentado por Zelenski consta de 10 puntos: i) seguridad radiológica y nuclear, ii) seguridad alimentaria, iii) seguridad energética, iv) liberación de prisioneros y deportados, v) implementación de la Carta de la ONU, vi) retiro de las tropas rusas y cese de hostilidades, vii) justicia, viii) ecocidio y protección del medioambiente, ix) prevención de la escalada, y x) confirmación del fin de la guerra.

al G-7 para discutir la guerra en Ucrania sino para hablar sobre economía y clima. Zanjó así la polémica de manera rotunda, retractándose de sus propias declaraciones al afirmar que “el espacio para discutir la guerra no está en el G-7 o el G-20, sino en la ONU, dentro del Consejo de Seguridad”.

En Hiroshima se reforzó una vez más el apoyo de Estados Unidos, la UE y Japón a Ucrania, aprobándose el envío de cazas a las puertas de una contraofensiva que pretendía recuperar territorio. Preguntado por lo sucedido durante el G-7, y haciéndose eco de sus impresiones tras sus viajes a Rusia y Ucrania, Amorim señaló que el diálogo era muy difícil que se produjera en las circunstancias actuales, ya que no existía una percepción extendida sobre la urgencia de la paz, más allá de algunos países, como Indonesia, algunos de los africanos o el propio Brasil. Eso sí, aclaraba que el proceso estaba en curso y la tarea era permanente (*Brasil* 247, 2023). En definitiva, en sus primeros meses, y tras lanzar la propuesta, Lula ha podido comprobar que el *timing* no era el apropiado y el momento de madurez del conflicto (*ripeness*) no se ha alcanzado. Es decir, lo que desde la Investigación para la Paz y la resolución de conflictos se denomina “doble estancamiento doloroso” (*mutually hurting stalemate*), entendido como el momento en el que las partes ya no buscan la victoria, sino que persiguen la conciliación dado que la permanencia de la guerra empieza a suponer una situación mutuamente insatisfactoria (por agotamiento, desgaste o frustración) (Zartman, 2000).

En el caso de las propuestas latinoamericanas, aunque apuestan por una mediación multiparte, no han logrado el *timing* y no han contado con la coordinación requerida con los actores implicados, o que se pretende involucrar. Esta coordinación implica un proceso de división de tareas efectivo entre quienes van a mediar, al mismo tiempo que se clarifica quién hace qué, cuándo, cómo y cuánto. Una muestra sintomática de esta falta de coordinación es que se barajara presentar el plan de paz en el G-7 al mismo tiempo que el propio secretario general de la ONU, Antonio Guterres, era tajante al afirmar que en ese momento no era posible la paz en Ucrania, ya que ambas partes estaban convencidas de su victoria (González y Abellán, 2023). Esto es algo que habían corroborado igualmente Li Hui, el enviado especial de China, y otra de las partes que Lula pretendía involucrar en su plan de paz.

Ahora bien, tampoco conviene desdeñar los esfuerzos realizados por parte de Brasil, ni tacharlos de “ingenuos” (*naïfs*) como suele ser habitual con propuestas que irrumpen desde el “Sur global” (Lopes y Nicolini, 2023). Si bien la propuesta mexicana tenía poco recorrido, ni a Lula ni a Amorim les falta experiencia ni capacidad de negociación en problemáticas sensibles y complejas. Sin ir más lejos, ambos participaron de negociaciones con Irán durante los primeros gobiernos del PT que ya fueron controvertidas. Aunque no sea en los términos que desearía Ucrania ni algunos de sus socios; y si bien es delicado y costoso asumir un rol de mediación —con víctimas y traumas que, conforme se alarga la guerra, complejizan todavía más su abordaje—, es una labor imprescindible para abonar el terreno que permita alcanzar un diálogo entre las partes.

A un coste no menor, y a la luz de las declaraciones realizadas, Lula y Amorim están tratando de hacer la pedagogía necesaria para que —desde Ucrania y el grupo de países que la sustenta militarmente— se trate de comprender también las preocupaciones del agresor (Harris, 2023), al mismo tiempo que se ensanchan escenarios hipotéticos que acompañen la propuesta ucraniana. Entre las labores

de mediación, está también esta función: plantear ideas, no siempre bien recibidas, que amplíen las opciones para la búsqueda de compromisos tolerables, en línea con lo que apunta Jürgen Habermas: no escatimar esfuerzos enérgicos para iniciar negociaciones y buscar una solución de compromiso que, reconociendo la agresión desde un punto de vista ético y jurídico, “no otorgue a la parte rusa ninguna ganancia territorial posterior al inicio de la guerra, y que al mismo tiempo le permita salvar las apariencias” (Habermas, 2023).

Lejos de un juego de suma cero, una paz justa y duradera, como la que se pretende, pasará por un ejercicio de negociación en el que, como está abanderando Brasil desde América Latina, se trate de abrir perspectivas de entendimiento común y horizontes políticos.

Entre las labores de mediación, está plantear ideas que amplíen las opciones para la búsqueda de compromisos tolerables, no siempre bien recibidas

Referencias bibliográficas

- ARREDONDO, R. (2022): “América Latina ante el conflicto en Ucrania: una respuesta desde un orden internacional basado en normas”, *Análisis Carolina*, nº 9, Madrid, Fundación Carolina.
- BELEM, D. y NICOLINI, J. P. (2023): “Way more than hedging: Lula’s Brazil is gambling high”, *ORF*, 15 de mayo. Disponible en: <https://www.orfonline.org/expert-speak/way-more-than-hedging-lulas-brazil-is-gambling-high/?amp>.
- BRASIL 247 (2023): “Celso Amorim relata impressões sobre sua viagem à Ucrânia”, entrevista con Denise Assis a Celso Amorim, 18 de mayo. Disponible en: <https://www.brasil247.com/blog/celso-amorim-relata-impressoes-sobre-sua-viagem-a-ucrania>.
- CEPAL (2022): “Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿Cómo enfrentar esta nueva crisis?”, Santiago, Naciones Unidas, 3 de junio.
- CERDAS, M. y MORALES, S. (2022): “Sugef encarga a los bancos de Costa Rica acatar sanciones contra individuos de Rusia y Bielorrusia”, *El Financiero*, 4 de marzo. Disponible en: <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/sugef-advierte-al-sector-financiero-sobre/2HYZ4EOJZZEA3CDP7IANQM67QM/story/>.
- COTTERILL, J. y PILLING, D. (2023): “The cigar-chomping ‘Kissinger’ behind Africa’s mission to end Ukraine war”, *Financial Times*, 26 de mayo.
- DE LA FUENTE, J. R. y ARROCHA OLABUENAGA, P. (2022): “Mexico’s Initiative for Dialogue and Peace in Ukraine”, *Just Security*, 23 de septiembre. Disponible en: <https://www.justsecurity.org/83205/mexicos-initiative-for-dialogue-and-peace-in-ukraine/>.
- EP (2022): “El Salvador sostiene que ‘pequeños países’ no deberían ‘tomar partido’ en el conflicto de Rusia y Ucrania”, *Europa Press*, 3 de marzo. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-salvador-sostiene-pequenos-paises-no-deberian-tomar-partido-conflicto-rusia-ucrania-20220303140136.html>.
- (2023): “Zelenski pide a México que apoye su propuesta de paz y dice que Rusia busca ‘ganar tiempo para reagruparse’”, *Europa Press*, 21 de abril. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-zelenski-pide-mexico-apoye-propuesta-paz-dice-rusia-busca-ganar-tiempo-reagruparse-20230421104204.html>.
- FISAS, V. (2004): *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*, Barcelona, Paidós.
- GLATSKY, G. y TURKEWITZ, J. (2023): “Ecuador considered becoming the first Latin American country to send weapons to Kyiv, a leaked document says”, *The New York Times*, Nueva York, 14 de abril. Disponible en: <https://www.nytimes.com/live/2023/04/14/world/russia-ukraine-news/ecuador-considered-becoming-the-first-latin-american-country-to-send-weapons-to-kyiv-a-leaked-document-says?smid=url-share>.

- GONZÁLEZ, M. y ABELLÁN, L. (2023): “António Guterres: ‘En este momento no es posible la paz en Ucrania. Las dos partes creen que pueden ganar’”, *El País*, Madrid, 9 de mayo.
- GOWAN, R. (2023): “The Global South and the Ukraine War at the UN”, International Crisis Group, 9 de marzo.
- HABERMAS, J. (2023): “Un alegato en favor de la negociación en Ucrania”, *Nueva Sociedad*, opinión, marzo.
- HARRIS, B. (2023): “Russian concerns on Ukraine must ‘be taken into account’, says Brazil”, *Financial Times*, 2 de junio.
- INFOBAE (2023): “Cómo votó cada país en la resolución de la ONU sobre la invasión rusa a Ucrania”, *Infobae*, 24 de febrero. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2023/02/23/como-voto-cada-pais-en-la-resolucion-de-la-onu-sobre-la-invasion-rusa-a-ucrania/>.
- LEÓN, J. (2023): “La propuesta de Petro para Ucrania es ‘muy mala’”, *La Silla Vacía*, Bogotá, 1 de junio.
- LOPES, D. B. y NICOLINI, J. P. (2023): “Way More Than Hedging: Lula’s Brazil Is Gambling High – Analysis”, *Eurasia review*, 16 de mayo.
- LÓPEZ OBRADOR, A. M. (2022): “Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador durante el desfile cívico militar: 212 Aniversario de la Independencia”, en el Zócalo de Ciudad de México, 16 de septiembre. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2022/09/16/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-el-desfile-civico-militar-212-aniversario-de-la-independencia/>.
- MARMELADOVA, S. (2023): “El lugar de América Latina en el tablero geopolítico ruso: ¿cambios en la ecuación estratégica tras el 24-F?”, *Documentos de Trabajo*, nº 75 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- MUR, R. (2023) “Lula llevará su plan de paz para Ucrania a la cumbre del G-7 de Japón”, *La Vanguardia*, 11 de mayo.
- NACIONES UNIDAS (2023): “Principios de la Carta de las Naciones Unidas en los que se basa una paz general, justa y duradera en Ucrania”, Resolución aprobada por la Asamblea General, Nueva York, 19ª sesión plenaria, 23 de febrero.
- NUGET, C. (2022): “Lula Talks to TIME About Ukraine, Bolsonaro, and Brazil’s Fragile Democracy”, *Time*, 4 de mayo.
- SANAHUJA, J. A. (2022): “Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global”, *Anuario CEIPAZ 2020-21. Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global*, Madrid, CEIPAZ, pp. 41-71.
- 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.
- STUENKEL, O. (2023): “How to Understand Brazil’s Ukraine Policy”, *Foreign Policy*, 18 de mayo.
- TOLEDO, F. (2022): “Giammattei en Ucrania: mientras mueren seres humanos no podemos callar nuestras voces”, *La Hora*, Guatemala, 25 de julio.
- VUKOVIC, S. (2016): *International Multiparty Mediation and Conflict Management*, Nueva York, Routledge.
- ZARTMAN, I. W. (2000): “Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond”, en P. STERN y D. DRUCKMAN (eds.): *International Conflict Resolution after the Cold War*, Washington, National Academy Press.



5. ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA: VACÍOS Y OPORTUNIDADES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

EDUARDO PASTRANA BUELVAS y EDUARDO VELOSA

Profesores del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana

China viene ocupando un lugar preponderante en la región, en detrimento de EE.UU, aunque Centroamérica, el Caribe y México siguen bajo la sombra de Washington

Introducción

Desde comienzos del siglo, América Latina y el Caribe (ALC) ha profundizado sus relaciones económicas y políticas con la República Popular de China. Esto ha ocurrido en un contexto de repliegue por parte de Estados Unidos, que a lo largo de este tiempo ha priorizado otras regiones del mundo, como el Medio Oriente o el Indo-Pacífico. Junto a lo anterior, Washington y Pekín han tensionado sus relaciones a partir de sanciones económicas, vetos a empresas y acusaciones de espionaje, además de la posición que tienen ambas partes frente al estatus de Taiwán. Así las cosas, ALC se ha convertido en un espacio en donde se vive de manera especial esta competencia, dada su cercanía geográfica con Estados Unidos y la tradicional influencia que ha ejercido Washington en sus políticas domésticas y exteriores.

Bajo este panorama, en las siguientes páginas buscamos describir los movimientos económicos y políticos que ha tenido ALC en relación con las dos potencias extrarregionales. Partimos de diferentes dimensiones económicas de las relaciones de la región con estos dos actores para señalar que China, efectivamente, ha ocupado un lugar preponderante en la región, en detrimento de la posición que ocupaba Estados Unidos. Sin embargo, esta afirmación debe matizarse con un enfoque subregional, pues Centroamérica, el Caribe y México siguen estando bajo la sombra de Washington. Sudamérica, por el contrario, se ha volcado de manera significativa en profundizar sus relaciones con Pekín.

Sobre la base de esta caracterización, en un segundo momento conectamos estas dinámicas económicas con el ámbito político. Argumentamos que China ha sido innovadora, al ofrecer una serie de oportunidades, mientras que, al mismo tiempo, se ha develado la inercia de la agenda regional propuesta por Estados Unidos, la cual se centra en la atención de sus propios problemas y la satisfacción de sus propios intereses. Por estas razones, aunque aún no se puedan catalogar las relaciones de la región con China y Estados Unidos como un juego de suma cero, el país asiático sí ha ganado terreno económico y político en los últimos años, a pesar de los intentos de contención por parte de Estados Unidos.

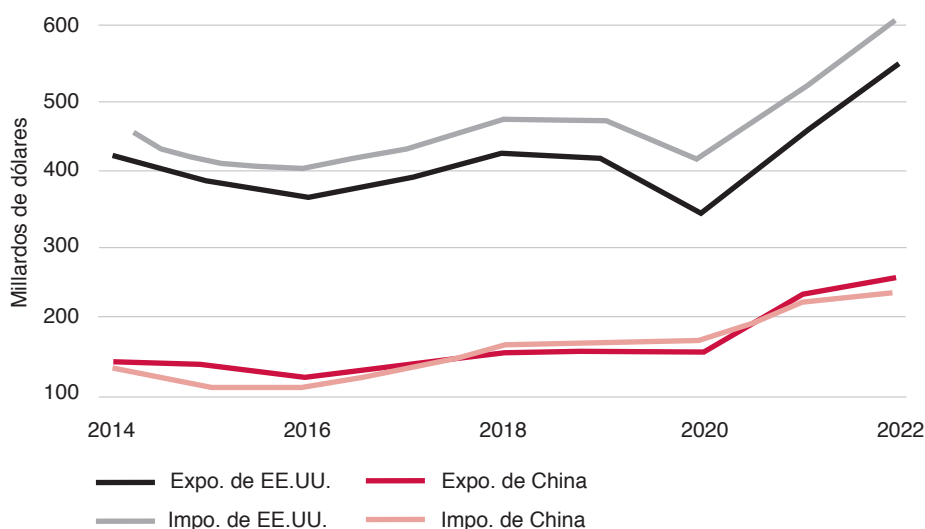
Los fundamentos de la relación de América Latina y el Caribe con China y Estados Unidos

El comercio

En los últimos años, las relaciones comerciales de ALC con China han mantenido una trayectoria dinámica de crecimiento, salvo el hiato del primer año de la pandemia de COVID-19 (2020). De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2023), en 2014 China importaba de la región —entendida como los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), incluida Cuba y sin Estados Unidos ni Canadá— alrededor de 126.000 millones de dólares, mientras que exportaba a ALC cerca de 135.000 millones. Más tarde, en 2022, ambos rubros se habían incrementado en cerca de 232.000 millones y 251.000 millones de dólares, respectivamente. Esto quiere decir que, en este periodo, las importaciones crecieron en un 84% y las exportaciones en un 86%, aproximadamente. Los datos son significativos, toda vez que ALC ha encontrado un destino muy importante para sus bienes, especialmente primarios, como minerales y concentrados de cobre, carbonato de litio o carne congelada (Albright *et al.*, 2023), así como un proveedor de aquellos bienes que no produce, especialmente maquinaria y equipos de transporte, bienes manufacturados y químicos (Raza y Grohs, 2022).

Sin embargo, si se incluye a Estados Unidos en la ecuación, esta imagen se relativiza, como se muestra en la Figura 1. Tanto las importaciones como las exportaciones de Estados Unidos superan las transacciones hechas con China durante todo este periodo. Por ejemplo, solo en 2022, las importaciones estadounidenses de ALC superaron en cerca de 372.000 millones de dólares a las chinas. Las exportaciones de Estados Unidos a la región, de igual forma, excedieron a las de China en 293.000 millones. Además, ambas direcciones comerciales también siguen una dinámica de crecimiento: las importaciones, de 2014 a 2022, crecieron cerca de un 36%, mientras que las exportaciones lo hicieron en cerca de un 30%.

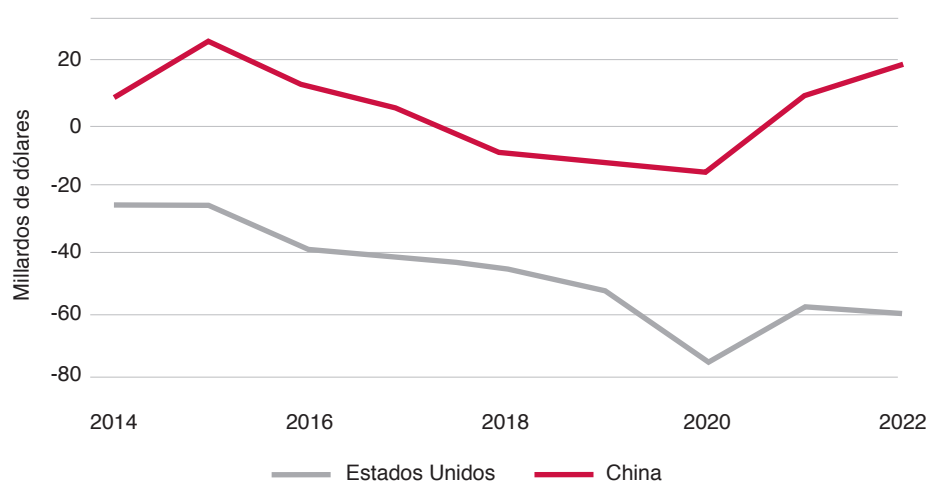
FIGURA 1. Comercio de Estados Unidos y China con LAC, 2014-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI, 2023.

Ahora bien, la balanza comercial con estas dos potencias tiene implicaciones distintas para la región, como muestra la Figura 2. En 2014, el comercio con Estados Unidos fue favorable para ALC, con cerca de 26.000 millones de dólares de saldo positivo, y en 2022 este monto creció hasta cerca de 54.000 millones. En el caso de China, en 2014 la balanza fue desfavorable para la región en cerca de 8.400 millones de dólares, y este monto creció hasta llegar a cerca de 20.000 millones en 2022. Solo en el periodo 2018-2020, la región tuvo una balanza comercial positiva con China, que cruza el plano del cero en la gráfica en señal negativa para Pekín.

FIGURA 2. Balanza comercial de Estados Unidos y China con LAC, 2014-2022



Fuente: Elaboración propia con datos del FMI, 2023.

Sin embargo, individualmente, ocho Estados cuentan con saldos positivos en su relación con China, que suman un total de 83.182 millones de dólares, mientras que seis los tienen con Estados Unidos, por un total de 137.527 millones. La Tabla 1 presenta los cinco países ganadores y perdedores en su balanza comercial con las potencias en 2022. El caso más paradigmático es el de México, que cuenta con una balanza positiva con Estados Unidos y una negativa con China, y el tamaño de sus transacciones tiene una incidencia importante en la visión regional del comercio con las potencias. Si se calcula la balanza regional sin México, la tendencia señalada se invierte: ALC tendría una balanza comercial positiva con China de cerca de 40.152 millones de dólares, mientras que tendría una balanza comercial negativa con Estados Unidos, de alrededor de 76.296 millones.

TABLA 1. Top 5 Balanza comercial de ALC con China y Estados Unidos, 2022

China		Estados Unidos	
Balanza positiva			
Brasil	46.831	México	130.552
Chile	22.532	Nicaragua	3.151
Perú	10.855	Trinidad y Tobago	1.836

China		Estados Unidos	
Uruguay	1.476	Guyana	1.638
Guyana	704	Costa Rica	225
Balanza negativa			
México	59.912	Brasil	14.551
Panamá	11.379	Panamá	11.509
Colombia	8.618	Chile	7.735
Argentina	4.185	Rep. Dominicana	6.937
Rep. Dominicana	3.815	Argentina	5.913

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI, 2023. Los datos están en millones de dólares.

Si se desagregan los datos en dos subregiones¹, este panorama empieza a mostrar ganadores y perdedores en las actividades comerciales con estas potencias durante el periodo 2014-2022. En relación con China, Sudamérica ha sido la gran ganadora, pues representa cerca del 89%, en promedio del periodo analizado, de las importaciones del país asiático provenientes de ALC. La ventaja sudamericana, cuando se trata de la consolidación de mercados para los productos chinos, se reduce a cerca de un 58%, en promedio. Sin embargo, hay que resaltar, nuevamente, el papel que desempeña México en las exportaciones chinas a la región, pues este país representa cerca del 29% del mercado regional. En este sentido, Sudamérica y México se han configurado como los mercados fundamentales para China en ALC, pues suman cerca del 87% de las importaciones procedentes del otro extremo del Pacífico. De hecho, China destinó cerca del 54% de sus exportaciones a la región a tan solo dos Estados entre 2019 y 2022: México y Brasil.

El caso de Estados Unidos es diferente. Sudamérica solo representa cerca del 19% de las importaciones de ALC que hace Estados Unidos. México, por su parte, representa, en promedio, el 74%. Esto quiere decir que Centroamérica y el Caribe solo exporta, en promedio, el 7% de toda la oferta regional que llega al país del norte. En el caso de las exportaciones estadounidenses, la situación es muy parecida a la anterior, aunque no tan concentrada. Sudamérica representa, en promedio, cerca del 25% del mercado para los productos estadounidenses exportados a ALC, mientras que México se constituye como el socio principal, pues consume, en promedio, cerca del 62% de ellos. Centroamérica y el Caribe reciben cerca del 13%.

Ahora bien, según datos de 2022, China y Estados Unidos concentraron su comercio en un número reducido de socios que, en promedio, sumaron el 89% de las transacciones, como muestra la Tabla 2. Se destacan México, Brasil, Chile y Colombia, pues se encuentran en las cuatro columnas, seguidos por Perú y Argentina, que aparecen en tres. Es decir, las potencias tienden a privilegiar a los mismos Estados de ALC.

Sudamérica y México son los mercados fundamentales de China, sumando el 87% de las importaciones procedentes del otro extremo del Pacífico.

¹ Sudamérica, de un lado, y Centroamérica, el Caribe y México, de otro.

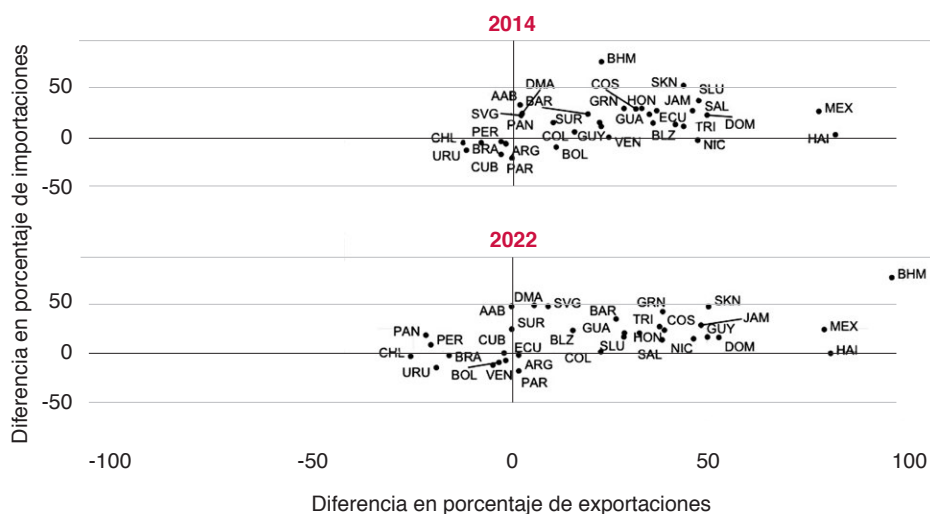
TABLA 2. Principales socios comerciales de Estados Unidos y China, 2022

Posición	Estados Unidos		China	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
1	México (59,6)	México (75,3)	México (30,8)	Brasil (46,9)
2	Brasil (9,9)	Brasil (6,5)	Brasil (24,6)	Chile (19,4)
3	Chile (4,3)	Colombia (3,1)	Chile (9,0)	Perú (10,5)
4	Colombia (3,8)	Chile (2,6)	Colombia (6,2)	México (7,6)
5	Rep. Dominicana (2,5)		Perú (5,4)	Argentina (3,7)
6	Perú (2,5)		Argentina (5,1)	Colombia (3,0)
7	Argentina (2,4)		Panamá (5,0)	Ecuador (2,9)
8	Panamá (2,2)		Ecuador (2,5)	
Total	87,2	87,5	88,6	94

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI, 2023. El listado corresponde a aquellos Estados que superaron la barrera del 2% en cada dirección comercial. Los números entre paréntesis corresponden al porcentaje del Estado sobre el total regional.

Sin embargo, desde la agencia misma de los países latinoamericanos y caribeños, la competencia entre Estados Unidos y China se percibe de manera diferente. De sus exportaciones al mundo en 2022, ALC destinó, en promedio, el 28,9% a Estados Unidos y solo un 7% a China. En la dirección contraria, los productos estadounidenses representaron el 32,1%, mientras que los chinos un 15% de las compras que realizó la región al mundo. Es decir, Estados Unidos mantiene su condición de principal socio de la región, por delante de China. Sin embargo, más allá de estas cifras agre-

FIGURA 3. Cuadrantes comerciales entre Estados Unidos y China para ALC, 2014 y 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI, 2023. La ubicación de los Estados en el plano obedece a la diferencia en el porcentaje de las exportaciones e importaciones a y desde Estados Unidos y China, sobre el total del mundo, que hacen cada uno de los Estados de la región. Los números positivos representan una diferencia a favor de Estados Unidos, mientras que los números negativos muestran un saldo a favor de China en cada uno de los ejes.

gadas, las dinámicas que siguen los Estados latinoamericanos frente a ambas potencias muestran trayectorias distintas. Esto se puede medir con base en la diferencia entre los porcentajes del comercio total con el mundo de los países de la región que se van a o llegan de cada una de las potencias, como muestra la Figura 3.

Desde esta perspectiva, la mayoría de los Estados se encuentra en el cuadrante superior derecho en ambos años analizados, lo que indica que sostienen mayores relaciones comerciales con Estados Unidos que con China. Este grupo de países está conformado, principalmente, por centroamericanos y caribeños. En su opuesto, el cuadrante inferior izquierdo, se encuentran los Estados que se inclinan por una relación comercial más fuerte con Pekín que con Washington, que son sudamericanos, más Cuba. En 2014, allí se encontraban seis países, y para 2022, Perú había salido, mientras que Bolivia y Venezuela se habían unido a este grupo. Más aún, si se toma 2014 como año de referencia, para 2022 hubo un movimiento incremental que favoreció a China: trece Estados (siete sudamericanos y seis centroamericanos y caribeños) se desplazaron hacia la izquierda en el eje x de las exportaciones y hacia abajo en el eje y de las importaciones (disminuyeron la diferencia en el caso de estar en coordenadas positivas, o aumentaron la diferencia si ocupaban un lugar de coordenadas negativas). Esto contrasta con solo cinco Estados (todos caribeños) que transitaron hacia la derecha y hacia arriba del plano, lo que señala un reforzamiento de su relación comercial con Estados Unidos.

Estos movimientos son muestra del interés que tienen tanto China como América Latina de profundizar sus relaciones comerciales, en un contexto en el que Estados Unidos sigue dominando, pero cuya fuerza ha venido disminuyendo. Esta iniciativa de Pekín se ha profundizado en la firma de nuevos tratados de libre comercio (TLC). A los que ya tenía con Chile (2005), Perú (2009) y Costa Rica (2011) (Ministerio de Comercio de la República Popular China, 2023a), se le sumó en 2022 el Acuerdo de Cosecha Temprana del Tratado de Libre Comercio con Nicaragua, firmado en julio de ese año. Este acuerdo nace del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos en diciembre de 2021 y, por consiguiente, del rompimiento de relaciones diplomáticas con la República de China-Taiwán (República de Nicaragua y República Popular China, 2021). También en 2022 se iniciaron las negociaciones de un TLC con Ecuador, que se firmó el 11 de mayo de 2023 (Ministerio de Comercio de la República Popular China, 2023b). En adición, los gobiernos de China y Panamá sostienen negociaciones desde 2018, y Uruguay ha declarado su intención de negociar un TLC. A pesar de este interés, en abril de 2023 China manifestó al canciller uruguayo que prefiere negociar con todo el Mercado Común del Sur (Mercosur) (Silva, 2023). El Salvador inició, a finales de 2022, las negociaciones para firmar un TLC con China, después de que el presidente Nayib Bukele se reuniera con el embajador chino (Jennings, 2022).

Este número de TLC contrasta con el de Estados Unidos, que mantiene este tipo de acuerdos con once Estados y bloques de la región: México, Centroamérica (sin Belice) y República Dominicana, Chile, Colombia, Perú (United States Trade Representative, s.f.). Para tratar de contrarrestar esta dinámica, el presidente Joe Biden lanzó en 2022 la iniciativa Asociación de las Américas para la Prosperidad Económica (APEP, por sus siglas en inglés) durante la Cumbre de las Américas en Los Ángeles. De esta asociación hacen parte Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay (Lynch, DeYoung, 2023), siete de los cuales ya tienen un TLC con Estados Unidos. Sin em-

bargo, esta propuesta no se trata de una nueva (o repotenciada) versión del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) —también lanzada en una Cumbre de las Américas— sino de crear espacios de trabajo conjunto, no vinculante, que promuevan unas reglas de interacción económica entre las partes firmantes.

Otras fuentes de recursos: las inversiones, la cooperación y los préstamos

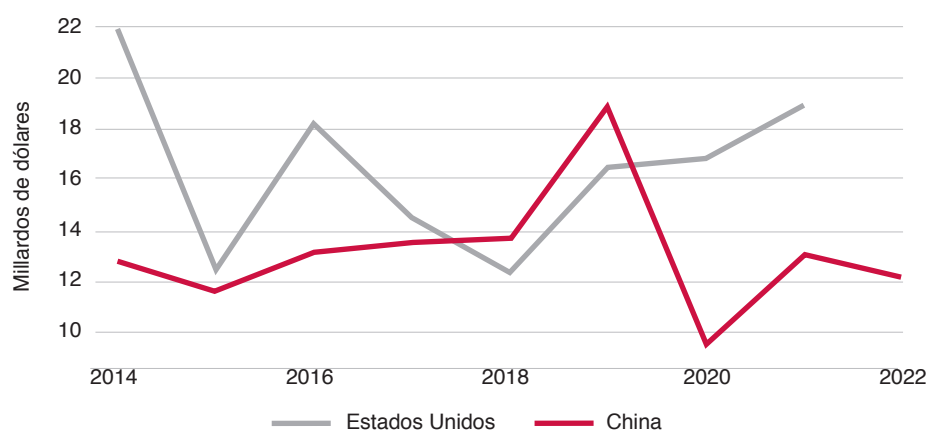
Las inversiones

La IED que recibió la región en 2022 fue de 162.277 millones de dólares: los principales receptores fueron Brasil, México y Chile, concentrando el 70%

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023), la inversión extranjera directa (IED) que recibió la región sumó en 2022 un total de 162.277 millones de dólares, monto que superó en cerca de 37.500 millones la recibida en 2019, antes de la pandemia². Los principales receptores fueron Brasil, México y Chile, que, combinados, sumaron cerca del 70% de los recursos que llegaron a la región. Otros tres países, Argentina, Colombia y Perú sumaron cerca del 18% de estas inversiones. Es decir, que, en el marco general, la IED está concentrada en un puñado de países ubicados en Sudamérica, principalmente.

La inversión de Estados Unidos y China en la región difiere en su trayectoria, como muestra la Figura 4. Según los datos del U.S. Bureau of Economic Analysis (2022) y de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China y Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe (2017), mientras que Washington destinó en el periodo 2014-2021 un promedio de 16.326 millones de dólares anuales, Pekín invirtió, incluido 2022, un promedio de 12.991 millones de dólares anuales. Además, mientras la inversión china sufrió un bajón por la pandemia de COVID-19, la proveniente de fuentes estadounidenses ha tenido una tendencia positiva desde 2018.

FIGURA 4. Inversión extranjera directa de China y Estados Unidos en América Latina y el Caribe, 2014-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la U.S. Bureau of Economic Analysis (2022), y la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China y Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe (2017). Los datos de Estados Unidos solo están hasta 2021 y, en algunos casos, la inversión en algunos países no la suministran para proteger la información de empresas particulares. Para asegurar comparabilidad, los flujos de desinversión de Estados Unidos no se han calculado.

² En esta fuente no se encuentran Barbados, Cuba y Venezuela.

En el periodo analizado, China invirtió en un total de 108 proyectos en cuatro sectores principales: minería (55 proyectos, con un valor de 31.150 millones de dólares); energía (37 proyectos, con un valor de 17.435 millones); comida (9 proyectos, con un valor de 1.936 millones), y agricultura (4 proyectos, con un valor de 279 millones). Los proyectos restantes estuvieron ubicados en Brasil (un proyecto en el sector financiero en 2014 por un valor de 671 millones de dólares y otro en el sector de químicos en 2019 por un valor de 10 millones de dólares), y un tercer proyecto de finca raíz en Chile en 2017 por un valor de 1.300 millones de dólares. Además, seis países (Brasil, Perú, México, Chile, Argentina y Venezuela) reunieron cerca del 91% de las inversiones que provienen de Pekín. Salvo la ausencia de Colombia, que Venezuela reemplaza en este listado, China replica la dinámica general de las inversiones en ALC, como se señaló anteriormente.

Por su parte, México ha sido para Estados Unidos el principal receptor de su IED, seguido por Barbados. Después de ellos se encuentran Brasil, Argentina, Perú y Colombia. Estos seis países han recibido, en promedio, cerca del 89% de las inversiones estadounidenses. En este caso, el país caribeño reemplazó a Chile, que se ubica detrás de Colombia. La aparición de Barbados se debe a los recursos que llegaron al sector financiero, sin contar a los bancos o las uniones crediticias³. De hecho, este sector concentró casi el 26% de todas las inversiones estadounidenses en la región y Barbados recibió cerca de la mitad de ellas. El sector manufacturero recibió, en promedio anual, cerca del 31% de las inversiones, principalmente dirigidas a México; el sector minero, por su parte, recibió alrededor del 14% de las inversiones estadounidenses.

Ahora bien, en el sector minero ha habido un cambio en la inversión china. Mientras que durante el *boom* de las materias primas el dinero chino llegó a la región para extraer cobre, ahora está enfocado en involucrar a la región en la producción de energías renovables y las cadenas de valor de los vehículos eléctricos (Albright *et al.*, 2023). Esto se debe a que el litio se considera un recurso crítico (Sánchez-López, 2023) para el desarrollo económico mundial de las próximas décadas. En este panorama, Argentina, Bolivia y Chile tienen un rol protagónico, pues para 2020 contaban con el 57% del litio mundial y, en los tres casos, se posibilita la participación extranjera (de manera privada o en asociación con el Estado) en su producción (Obaya, Céspedes, 2021).

La participación de China y Estados Unidos en estos países, para 2020, se muestra en la Tabla 3. Ambas potencias tienen presencia en Argentina y Chile, pero difieren en su producción. En el primer caso, la producción a la que tiene acceso China es muy superior a la de Estados Unidos; en el segundo, Estados Unidos supera a China en 12.500 toneladas. Esta participación en la extracción de litio que tienen las potencias en ambos Estados muestra, precisamente, una búsqueda en el aprovisionamiento de este recurso para impulsar una descarbonización de la economía en sus territorios y en aquellos en los que son proveedores de baterías y vehículos eléctricos. En este sentido, Estados Unidos ha buscado, tanto en Argentina como en Chile, aumentar su capacidad de producción.

Entre 2014 y 2021, EE.UU. destinó a la región un promedio de 16.326 millones de dólares anuales de IED; China, incluyendo 2022, invirtió un promedio de 12.991 millones

³ En el análisis sectorial de Estados Unidos no se contabilizaron los flujos de desinversión. Además, algunas inversiones no son reportadas para proteger los datos de empresas particulares. Por último, en el reporte solo figuran trece Estados con datos para los años analizados.

TABLA 3. Participación de China y Estados Unidos en el triángulo del litio, 2020

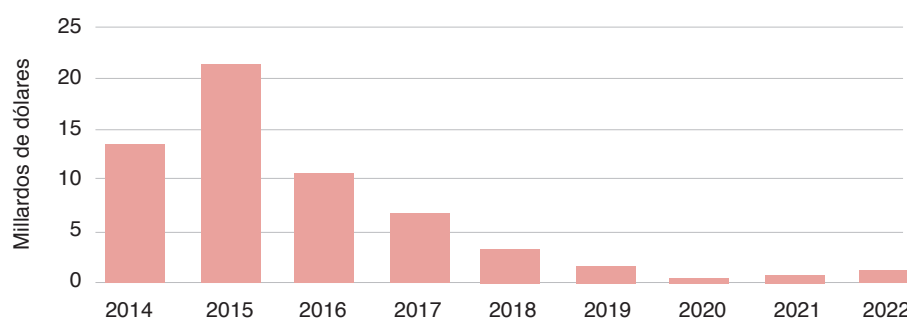
	Proyectos activos o en desarrollo	China	Capacidad actual o prevista	Estados Unidos	Capacidad actual o prevista
Argentina	11	2	65.000 t LCE	1	22.500 t + 6.000 t LCE
Bolivia	1	0	0	0	0
Chile	3	1	70.000 t LCE	1	40.000 t + 42.500 t LCE

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Obaya y Céspedes (2021). La capacidad está medida en toneladas de carbonato de litio equivalente (LCE).

Los préstamos chinos y la cooperación estadounidense

Las dinámicas de flujos de cooperación por parte de Estados Unidos y los préstamos que ha otorgado China a países de la región constituyen una tercera instancia de competición. De un lado, desde 2008 a 2021 China ha prestado a través de sus bancos oficiales un total de 131.115 millones de dólares en 116 ocasiones (Boston University Global Development Policy Center, 2023). En 2022, de acuerdo con Myers y Ray, se añadieron 813 millones a este monto (2023). Desde 2014, después de haber llegado a un pico a mediados de la década pasada de 21.250 millones, los préstamos han decrecido de manera sostenida, como muestra la Figura 5. Incluso, durante el primer año de la pandemia de COVID-19, la región no recibió ningún recurso chino a través de este mecanismo. En todo este periodo (2014-2022), el receptor principal de estos préstamos ha sido Brasil, que ha acaparado cerca del 40% de los recursos a través de once préstamos (siete dirigidos al sector energético). El segundo destinatario ha sido Ecuador (19,1%), con diez préstamos destinados a múltiples sectores como infraestructura, energía, transporte y ayuda al desarrollo. El tercero ha sido Venezuela (18,5%) con tres préstamos en energía e infraestructura. Sin embargo, si se amplía el periodo a 2008, Caracas ha recibido casi el doble de recursos (60.000 millones de dólares) que Brasil (31.000 millones de dólares) (Ray y Myers, 2023). Argentina ocupa la cuarta plaza con el 11,2% de los recursos y siete préstamos, enfocados en infraestructura y energía. La subregión que ha privilegiado China es Sudamérica, pues estos cuatro Estados suman el 89,25% de todos los recursos.

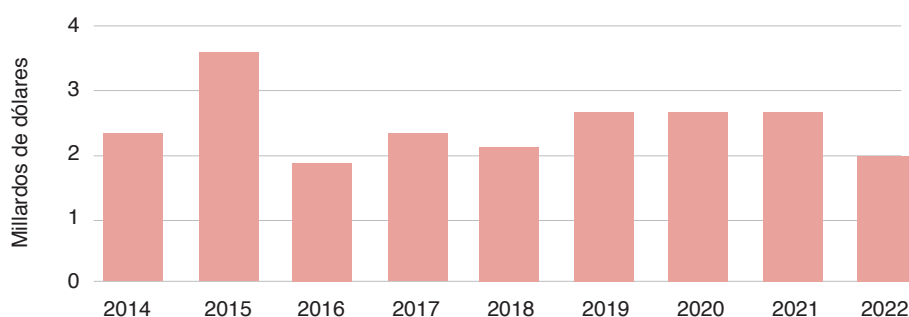
FIGURA 5. Préstamos de China a América Latina y el Caribe, 2014-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Boston University Global Development Policy Center (2023), y Myers y Ray (2023).

Del otro lado, Estados Unidos participa en la entrega de recursos a la región a través de la cooperación al desarrollo. En el transcurso de 2014 a 2022, Estados Unidos ha dirigido un total de 22.244 millones de dólares a la región, tanto en el ámbito económico como en el militar (U.S. Department of State, U.S. Agency for International Development, 2023). Esta cifra es mucho menor que los préstamos de China. Como muestra la Figura 6, el monto ha permanecido relativamente estable, alrededor del promedio anual de 2.472 millones de dólares. En este rubro, el receptor principal de estos recursos ha sido Colombia (26,3% de la cooperación), seguido por Haití (14%), México (12,4%) y Guatemala (9%). Estos cuatro Estados suman cerca del 62% del total de los recursos regionales. Las áreas a las que se han dirigido estos recursos, principalmente, han sido democracia, derechos humanos y gobernanza, paz y seguridad, salud, ayuda humanitaria y desarrollo económico.

FIGURA 6. Ayuda extranjera de Estados Unidos a ALC, 2014-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de U.S. Department of State, U.S. Agency for International Development (USAID) (2023).

En resumen, las prioridades de estos dos Estados en su provisión de recursos a la región difieren en volumen de dinero, socios y temáticas. China se ha acercado de manera decidida a América del Sur en temas energéticos y de infraestructura. Por su parte, Estados Unidos involucra socios de las tres subregiones sin priorizar ninguna (Sudamérica, Centroamérica y el Caribe), y su enfoque se realiza más desde el mantenimiento o la defensa de cierto orden político y económico que asegure unas relaciones con las mismas reglas.

Las repercusiones de las dinámicas económicas

En este contexto económico, y con el telón de fondo de la competencia entre Estados Unidos y China, los países de ALC han encontrado espacios para adelantar sus intereses. Uno de ellos ha sido la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) propuesta por China. A medida que Pekín ha expandido geográficamente el alcance de esta iniciativa, veinte Estados de la región se han vinculado formalmente. El primero de ellos fue Panamá en 2017, en el momento en que establecieron relaciones diplomáticas ambos Estados. Doce países ingresaron en 2018, cuatro más en 2019 y, en 2022 lo hicieron Argentina y Nicaragua. Uno más, Dominica, se incluye en el listado de adhesiones, sin fecha oficial reportada (McBride, Berman, Chatzky, 2023). Incluso Colombia, un socio tradicional de Estados Unidos en la

región, ha empezado a discutir su adhesión (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2023). Desde la visión subregional del Caribe, la iniciativa cuenta con siete miembros, Centroamérica tiene cuatro miembros y Sudamérica aporta nueve miembros. De esta última subregión, Paraguay aún reconoce diplomáticamente a Taiwán y no a la República Popular; Colombia está comenzando a estudiar su entrada, y la relación de Brasil con China está en un nivel superior al compartir el espacio de los BRICS. En este sentido, se puede ver que la región ha encontrado en China un socio para la financiación de sus proyectos de infraestructura física y digital.

Otro desarrollo importante con China se refiere a la decisión de Brasil y Argentina de utilizar el yuan en sus intercambios comerciales e inversiones. En febrero de 2023, antes de la visita del presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, a China, los bancos centrales de ambos países acordaron aceptar esta moneda y Brasil logró ser parte del sistema de pago interbancario transfronterizo de China (Tang, 2023). Después de este acuerdo, el gobierno argentino llegó a otro con Pekín para pagar sus intercambios en yuanes (Wong, 2023). No obstante, la relación de Argentina con China aún tiene que profundizarse. En 2022, el gobierno de Alberto Fernández envió una carta formal a Xi Jinping para solicitar su ingreso en los BRICS (CGTN Español, 2022). El camino en este propósito se ha allanado, toda vez que, con el apoyo de Dilma Rousseff, que lidera el Nuevo Banco de Desarrollo, Argentina podrá vincularse a este banco, como paso previo a su entrada en los BRICS (Porto, 2023).

La naturaleza de estos acercamientos contrasta con las convocatorias de Estados Unidos a la región. Más allá del APEP, ya mencionado, la Cumbre de las Américas de 2022 reflejó los ejes básicos de la relación hemisférica, así como los cambios que ha sufrido en los últimos años. El gobierno de Biden decidió no invitar a Cuba, Nicaragua y Venezuela por motivos políticos: sus regímenes políticos distan de ser democracias liberales. Ante esto, los presidentes de México, Uruguay, Honduras y Guatemala decidieron no asistir, pero sí enviar a representantes de menor rango diplomático (Becerra, 2022).

Esto muestra, por un lado, que la política estadounidense sigue priorizando un orden político regional que se ajusta a sus propias visiones e intereses, y que debe ser el punto de partida para la discusión sobre cualquier otro asunto que sea relevante para los países de la región. Esta posición difiere de manera significativa de la propuesta china: establecer y profundizar las relaciones a partir de lógicas “*win-win*”, sin distinción de los regímenes políticos que tengan los Estados. Estos rechazos, e incluso sanciones, han permitido a Pekín ganar y consolidar espacios que antes ocupaba Estados Unidos (Urdínez, Mourón, Schenoni, De Oliveira, 2016).

Y, por otro lado, evidencia que la capacidad estadounidense de convocatoria y definición de agendas regionales ha quedado impactada de manera negativa en los últimos años. Si bien durante la cumbre se adoptaron documentos referentes a la salud, la transformación digital, la energía limpia y la gobernabilidad democrática, los esfuerzos en política exterior de Washington hacia la región se basan en cuestiones distintas. En primer lugar, está el fenómeno migratorio, también tratado en la cumbre. Allí, la estrategia de Washington es la de contener los movimientos de las personas antes de que lleguen a sus fronteras en México, Centroamérica y Colombia. En segundo lugar, está la lucha contra las drogas, donde México y Colombia son protagonistas. Acá, el discurso ha venido cambiando

A diferencia de China, EE.UU. sigue priorizando un orden político en Latinoamérica que se ajusta a sus propias visiones e intereses

desde la región, sustituyendo el enfoque prohibicionista y punitivo por un enfoque de salud pública.

Incluso, en el marco de la invasión rusa de Ucrania, la región no se ha volcado en apoyar los esfuerzos de Estados Unidos para castigar al régimen de Putin. El ejemplo más dicente es el rechazo a la solicitud de Washington a seis países de la región de enviar armas a Ucrania. Tan pronto se realizó la solicitud, los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia y México afirmaron que no lo aceptarían, mientras que Ecuador y Perú guardaron silencio (BBC Mundo, 2023). Esto no quiere decir que apoyen a Rusia, pues, tanto estos países como los de la mayoría de la región, han apoyado las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para que cesen las hostilidades y Rusia se retire del territorio ucraniano (Infobae, 2023). La excepción fue Nicaragua —que votó en contra el pasado febrero— y Bolivia, Cuba y El Salvador, que se abstuvieron.

Dicho de otra manera, si bien Estados Unidos sigue siendo importante para los países de la región, la oferta que propone no necesariamente coincide con los intereses y expectativas de los gobiernos de América Latina y el Caribe, y tampoco tiene el poder de convocatoria que pudo haber tenido en un pasado relativamente reciente.

Conclusiones

La llegada de China a ALC ha significado el encuentro de una alternativa económica y política al orden liberal profundizado tras el fin de la Guerra Fría. En este sentido, en los últimos años, Pekín ha venido ganando terreno, especialmente en Sudamérica. Desde el plano económico, esta subregión es la que más ha marchado al ritmo chino. Esto ha incidido en el ámbito político, con la adhesión de la mayoría de sus miembros a la IFR, así como con la orientación argentina para formar parte de los BRICS.

Centroamérica y el Caribe están más rezagados que Sudamérica, pero esto no quiere decir que China no haya podido abrir espacios importantes para sus propios intereses y los de estas subregiones. Partiendo del objetivo de cerrar el espacio diplomático a Taiwán, China ha ido penetrando con su diplomacia económica y, a su vez, esto ha generado ciertos desplazamientos políticos. Esto muestra el alcance de la capacidad china, pues la cercanía geográfica de estas subregiones a Estados Unidos hubiera podido ser un obstáculo. La mayor virtud china ha sido la paciencia, pues ha sido un proceso que inició en 2007 con Costa Rica y, actualmente, se cierra con el acuerdo comercial con Nicaragua de 2022.

Por su parte, Estados Unidos pareciera caminar en círculos, sin ninguna estrategia concreta que se centre en la región, y no en sus propios intereses. A pesar de que es el país que más IED provee a la región y tiene más vínculos comerciales, no ha sabido aprovechar esta ventaja para desarrollar políticas innovadoras que superen el fracaso del ALCA. Si bien aún cuenta con influencia sobre la región, sus márgenes de maniobra se han venido reduciendo.

En este panorama, América Latina y el Caribe está jugando, por el momento, con lo mejor de los dos mundos. Sin embargo, esto no necesariamente va a continuar de esta manera. En la medida en que la competencia entre China y Estados Unidos se exacerbe, las prioridades que tengan cada uno de los Estados de la región deberán informar del tipo de relación que sostendrán con estas potencias.

Referencias bibliográficas

- ALBRIGHT, Z. C.; RAY, R. y LIU, Y. (2023): *China-Latin America and the Caribbean Economic Bulletin*, BU Global Development Policy Center.
- BBC MUNDO (2023): “Por qué los países latinoamericanos se han negado a enviar armas a Ucrania (a pesar de las presiones de EE.UU. y Alemania)” (03/02/2023). Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64506590>.
- BECERRA, L. (2022): “Cumbre de las Américas 2022: Los presidentes de LatAm que asistirán y los que no”, *Bloomberg*. Disponible en: <https://www.bloomberglinea.com/2022/06/06/cumbre-de-las-americas-2022-los-presidentes-de-latam-que-asistirán-y-los-que-no/>.
- BOSTON UNIVERSITY GLOBAL DEVELOPMENT POLICY CENTER (2023): “China’s Overseas Development Finance Database”, 21 de junio de 2023.
- CGTN ESPAÑOL (2022): “Economistas y expertos: La inclusión de Argentina en los BRICS sería positiva”. Disponible en: <https://espanol.cgtn.com/n/2022-09-11/HabaIA/Argentina-solicito-a-China-la-inclusion-a-los-BRICS/index.html>.
- CEPAL (2023): CEPALSTAT, Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas.
- FMI (2023): Direction of Trade Statistics. Disponible en: <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>.
- INFOBAE (2023): “Cómo votó cada país en la resolución de la ONU sobre la invasión rusa a Ucrania”, 23 de febrero.
- JENNINGS, R. (2022): “China’s free-trade talks with El Salvador reflect Beijing’s inroads into US’ backyard”, *South China Morning Post*, 10 de noviembre.
- LYNCH, D. J. y DEYOUNG, K. (2023): “U.S. to launch talks on partnership with 11 Western Hemisphere nations”, *The Washington Post*, 27 de enero.
- MCBRIDE, J.; BERMAN y N. y CHATZKY, A. (2023): “China’s Massive Belt and Road Initiative”, Council on Foreign Relations, 2 de febrero.
- MINISTERIO DE COMERCIO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA (2023a): “China FTA Network”. Disponible en: <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>.
- (2023b): “China and Ecuador Signed Free Trade Agreement”, 12 de mayo. Disponible en: http://fta.mofcom.gov.cn/article/enecuador/enecuadornews/202305/53938_1.html.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA (2023): “Con invitados de alto nivel del sector académico y diplomático, la Cancillería llevó a cabo el foro ‘Reflexiones sobre la eventual adhesión de Colombia a la iniciativa china de la Franja y la Ruta’”, 5 de junio. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/invitados-alto-nivel-sector-academico-diplomatico-cancilleria-llevo-cabo-foro>.
- MYERS, M. y RAY, R. (2023): “At a Crossroads: Chinese Development Finance to Latin America and the Caribbean, 2022”, *The Dialogue*, 24 de marzo. Disponible en: <https://www.bu.edu/gdp/files/2023/03/IAD-GDPC-CLLAC-Report-2023.pdf>.
- OBAYA, M. y CÉSPEDES, M. (2021): “Análisis de las redes globales de producción de baterías de ion de litio”, CEPAL, junio.
- PORTO, M. (2023): “Más cerca de los Brics, Argentina abre nuevas perspectivas económicas y geopolíticas”, *Telam*, 5 de junio.
- RAY, R. y MYERS, M. (2023): “Chinese Loans to Latin America and the Caribbean Database”, *Inter-American Dialogue*. Disponible en: https://www.thedialogue.org/map_list/.
- RAZA, W. y GROHS, H. (2022): “Trade Aspects of China’s Presence in Latin America and the Caribbean”, *Briefing*, Parlamento Europeo. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/702572/EXPO_BRI\(2022\)702572_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/702572/EXPO_BRI(2022)702572_EN.pdf).

RED ACADÉMICA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE CHINA Y MONITOR DE LA OFDI DE CHINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2017): Monitor de la OFDI de China en ALC. Disponible en: <https://www.redalc-china.org/monitor/>.

REPÚBLICA DE NICARAGUA Y REPÚBLICA POPULAR CHINA (2021): “Comunicado Conjunto entre la República Popular China y la República de Nicaragua sobre el Restablecimiento de Relaciones Diplomáticas”, 10 de diciembre. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zygy/gyhd/202112/t20211210_10466242.html.

SÁNCHEZ-LÓPEZ, M. D. (2023): “Geopolitics of the Li-ion battery value chain and the Lithium Triangle in South America”, *Latin American Policy*, 14(1), febrero.

SILVA, J. (2023): “China reafirmó a Uruguay que quiere un TLC, pero que esperará por el Mercosur”, *El País*, 27 de abril.

TANG, F. (2023): “China’s yuan makes Brazilian inroads, as ‘de-dollarisation reflects cracks’ in US currency settlements”, *South China Morning Post*, 3 de abril.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (s.f.): “Free Trade Agreements”. Disponible en: <http://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>.

URDINEZ, F.; MOURÓN, F.; SCHENONI, L. L. y DE OLIVEIRA, A. J. (2016): “Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003-2014”, *Latin American Politics and Society*, 58(4), pp. 3-30.

U. S. BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS (2022): “U.S. Direct Investment Abroad: Balance of Payments and Direct Investment Position Data”. Disponible en: <https://www.bea.gov/international/diusedbal>.

U. S. DEPARTMENT OF STATE, U. S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (2023): Foreign Assistance.gov. Disponible en: <https://foreignassistance.gov/>.

WONG, K. (2023): “Argentina to settle Chinese imports in yuan as China marches into South America to dethrone US dollar”, *South China Morning Post*, 27 de abril.

6. AMÉRICA LATINA *NET ZERO*: TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y DESCARBONIZACIÓN EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PARÍS

LENNYS RIVERA

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid

Por sus condiciones de desarrollo y niveles de desigualdad, América Latina se encuentra entre las regiones más vulnerables del mundo al cambio climático

Introducción

Las crisis estructurales de cambio climático, pérdida de biodiversidad y desigualdad generan constricciones y oportunidades para la región latinoamericana. Estas crisis reflejan tendencias y procesos de carácter estructural que marcan el ritmo de la transición del sistema internacional, así como de los procesos de inserción de los diferentes actores y, en virtud de las asimetrías de dicho sistema, se manifiestan con una mayor intensidad en América Latina. Este artículo tiene como objetivo presentar los principales retos y oportunidades que plantea la transición hacia una economía descarbonizada para la región, con énfasis en el sector energético, y con el foco puesto en lo ocurrido en 2022 y 2023 —año en el que finaliza la sexta evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) y se alcanza la mitad del periodo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) previstos en la Agenda 2030—, considerando las vulnerabilidades, fortalezas y aspiraciones de la región, en un marco donde prevalezca la justicia social y climática.

Para ello, se parte del contexto de crisis estructural y sus particularidades en América Latina, y se expone el estado de los compromisos *net zero* (cero emisiones netas) de gases de efecto invernadero (GEI) para la región; se explica cómo avanzan los procesos de descarbonización y las metas de desarrollo sostenible; se abordan algunos de los principales desafíos que se presentan a la región —como la necesidad de mayor financiamiento, el desarrollo de minerales críticos y la posible reproducción de esquemas extractivistas—, y también se plantean algunas fortalezas, como su capacidad institucional y su visión y aspiración a una transición justa, ingredientes fundamentales en la construcción de la agencia de América Latina en el proceso de transición.

La crisis como generadora de constricciones al proceso de inserción de la región

De acuerdo con el Informe de Síntesis de la Sexta Evaluación del IPCC presentado en marzo de 2023 —cuya meta es evitar que se supere el objetivo de 1,5 °C de calen-

tamiento medio global—, es necesario reducir un 43% las emisiones de GEI en esta década y lograr cero emisiones netas en 2050. Sin embargo, las emisiones siguen en aumento como producto de un modelo insostenible de producción y consumo.

Entre 2011 y 2020 se ha alcanzado un aumento de la temperatura media global de 1,1 °C con respecto al periodo preindustrial, y las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC, por sus siglas en inglés: los planes de reducción de emisiones presentados por los países hasta 2022) no son suficientes para mantener los objetivos climáticos establecidos. De ahí que sea probable que, durante el siglo XXI, el calentamiento global supere los 1,5 °C, lo que generaría impactos en la estabilidad de los sistemas físicos del clima, la biodiversidad y las sociedades (IPCC, 2023: 4, 10 y 20). De hecho, para la Organización Meteorológica Mundial (OMM), existe un 50% de probabilidad de que, entre 2022 y 2027, se supere de forma transitoria el umbral de 1,5 °C (OMM, 2022).

Si bien todas las regiones se ven afectadas por el cambio climático, América Latina se encuentra entre las más vulnerables, debido a sus condiciones de desarrollo y niveles de desigualdad, aun cuando ha contribuido menos en términos históricos al cambio climático. En 2019, las emisiones de GEI de la región representaban el 8% del total mundial (Climate Watch, 2019). América Latina es una región heterogénea, con ecosistemas naturales y sistemas económicos y sociales muy variados; es una de las regiones más urbanizadas y con mayores índices de desigualdad del mundo, y también presenta una capacidad reducida de adaptación al cambio climático. La frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos afectan a la región y se espera que se intensifiquen, generando inundaciones, sequías, erosión costera y acidificación de lagos y océanos, impactando en el suministro de agua, la actividad agrícola, y, en consecuencia, en la salud y la economía de las personas (IPCC, 2022a: 1763).

En 2020, en América Latina el 20% de la población concentraba el 83% de la riqueza, siendo una de las regiones más desiguales del mundo (Oxfam, 2020). Tres años después, las desigualdades no han hecho más que aumentar. Tras la pandemia de la COVID-19 y la crisis inflacionaria (marzo de 2020-noviembre de 2022), la riqueza de los millonarios ha aumentado un 21%, un crecimiento cinco veces más rápido que el del PIB regional (+3,9%) (Ruiz, Custódico y Brown, 2023: 3). De igual forma, si bien en 2022 la tasa regional de desocupación se redujo al 7,2% (una mejora respecto a 2019, cuando alcanzó el 8%), esta recuperación vino impulsada por el aumento de las ocupaciones informales, y aunque en los últimos meses estas disminuyen, la tasa de informalidad alcanza el 50%, situándose en los niveles previos a la pandemia (OIT, 2023).

Asimismo, de acuerdo al Índice Planeta Vivo (IPV) 2022, entre 1970 y 2018 se ha producido un descenso medio del 69% del tamaño de la población de especies monitoreadas, impulsado principalmente por el cambio de uso del suelo, siendo también el cambio climático un factor de impacto, con potencial para constituirse en una amenaza mayor si no se logra mantener el calentamiento global por debajo de 1,5 °C. América Latina, una de las regiones con mayor biodiversidad del planeta, registra el declive regional más alto de biodiversidad: un 94% de disminución de las especies monitoreadas (WWF, 2022: 4). La pérdida de biodiversidad también es un riesgo para el sistema socioeconómico, dado que cerca de la mitad del PIB mundial (aproximadamente 44 billones de dólares) depende alta o moderadamente de la naturaleza.

Las soluciones integradas que intenten encarar múltiples objetivos de cambio climático, recuperación y protección de la naturaleza y bienestar social, pueden ser una forma de abordar estas crisis interrelacionadas, siempre y cuando se tengan en cuenta las limitaciones temporales y los puntos de inflexión (Baldwin-Cantello *et al.*, 2023).

América Latina y los compromisos de cero emisiones netas

Cada vez más países adoptan objetivos de cero emisiones netas en el marco de sus contribuciones nacionalmente determinadas o en las estrategias de largo plazo

Cada vez más países (y actores no estatales) adoptan objetivos de cero emisiones netas, es decir, compromisos para reducir sus emisiones de GEI hasta que prácticamente sean nulas, con algunas emisiones residuales que serían absorbidas por sumideros naturales (UN, 2022). Estos compromisos se han asumido en algunos casos en el marco de las NDC, otras veces en las estrategias de largo plazo (LTS, por sus siglas en inglés) o en leyes o planes nacionales.

Los países de América Latina presentan en sus NDC, y en sus actualizaciones, sus prioridades para hacer frente al cambio climático (IPCC, 2022a: 1763). La mayoría de los países han incrementado sus objetivos de reducción de emisiones, pasando de objetivos de intensidad a objetivos absolutos. Sin embargo, Brasil y México, los mayores emisores de GEI de la región, no han asumido mayores compromisos, y solo las NDC de Chile y Costa Rica registran compromisos de neutralidad de carbono para 2050 (WWF, 2021).

El Acuerdo de París (2015) estipula en su artículo 4.19 que los países deben presentar estrategias de largo plazo de reducción de emisiones a 2050 para contribuir con los objetivos de cambio climático. Estas estrategias permitirían identificar los impactos socioeconómicos de la descarbonización y evidenciar las oportunidades; orientar la ambición de las NDC y enviar señales claras al mercado sobre las prioridades; contribuir a los procesos de transición justa y fortalecimiento institucional, así como facilitar la financiación climática (PNUD, 2023). No obstante, si los objetivos de cero emisiones netas no se encuentran alineados con la ciencia, o carecen de claridad en su definición, alcance e implementación, representan un riesgo, en cuanto pueden distraer el cumplimiento de objetivos a corto plazo (Climate Action Tracker, 2022).

Hasta mayo de 2023, ocho países de América Latina (Argentina, Belice, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Uruguay) han presentado estrategias de largo plazo ante la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (UN, 2023). De acuerdo con el Rastreador de Acciones Climáticas, las estrategias de Chile, Colombia y Costa Rica se encuentran entre las que tienen un diseño “aceptable”, en la medida en que los objetivos de cero emisiones netas cubren la mayoría de los elementos clave (sectores/gases y análisis de trayectoria de emisiones). Sin embargo, aún pueden responder a mejores estándares, como el establecimiento de objetivos separados para la reducción y eliminación de emisiones del sector de la aviación y el transporte marítimo internacional. Chile y Colombia han consagrado sus objetivos de cero emisiones netas a 2050 en el marco de leyes, asignándoles un carácter vinculante; pero no así Costa Rica. Asimismo, estas estrategias pueden ir más allá si se conectan con las prioridades del desarrollo nacional, especialmente con los objetivos de resiliencia y creación de alternativas para movilizar al sector privado (BID, 2022).

Descarbonización del sector energético y ODS

Uno de los sectores más relevantes para alcanzar las estrategias de descarbonización es el energético; por sí solo, es el que más contribuye a las emisiones de GEI de la región, con el 44% del total. No obstante, este indicador es menor en comparación con el mundo, donde dicho sector contribuye con un 76% al total de emisiones. Dentro del sector energético, el mayor emisor es la generación de electricidad y calor, seguido del transporte y la industria.

La región tiene una matriz de generación eléctrica con alta participación de energías renovables (56,67%), siendo la mayor parte hidroelectricidad (40,85%), lo que implica una importante exposición a episodios de sequía severa (más agudos y frecuentes a causa del cambio climático) (BP, 2022). Sin embargo, si se excluye la hidroelectricidad, queda en evidencia el fuerte peso de los combustibles fósiles, especialmente del gas natural. La capacidad instalada de energía solar y eólica ha ido en aumento, con amplios márgenes de mejora. Se estima que para 2030 la proporción de energías solar y eólica en la generación total se multiplicará prácticamente por cuatro, pasando así del 5,1% al 18,9% (BID, 2017).

La descarbonización del sector energético se vincula al ODS 7 sobre acceso a una energía sostenible de la Agenda 2030. América Latina presenta un avance considerable en relación al acceso a los servicios energéticos (el 97,6% de la población tiene acceso a la electricidad), aunque persisten las interrupciones en el suministro (lo que disminuye la calidad del servicio), así como la pobreza energética multidimensional (16,1 millones de personas no tienen acceso a la electricidad, en su mayoría en zonas rurales o alejadas de los centros urbanos). Asimismo, 78 millones de personas en la región aún no tienen acceso a combustibles y tecnologías limpias para cocinar, con impactos en su salud y en la del medioambiente (presentándose correlaciones entre las condiciones de pobreza y la falta de acceso y efectos más intensos derivados de la inflación) (CEPAL, 2023: 122-124).

También hay avances en el incremento de la proporción de energías renovables, pero la matriz energética sigue dependiendo en gran medida de los combustibles fósiles. En 2021, el 66,8% de la matriz de oferta de energía primaria dependía de dichos combustibles. El sector de mayor consumo de energía final es el transporte (36%), seguido del industrial (29%) (CEPAL, 2023: 125 y 126). Entre 1990 y 2021 la intensidad energética disminuyó un 17%, pero esta tendencia aún no es suficiente; la eficiencia energética (al igual que en el resto del mundo) requiere de mayor velocidad. El sector que refleja un aumento de su eficiencia es el de transporte y comunicaciones, pero la agricultura y el comercio presentan una leve tendencia a la baja, debido, entre otros factores, a marcos regulatorios e incentivos inadecuados. La región presenta un retroceso con respecto a la cooperación internacional en investigación y tecnología; la ayuda financiera en esta área no ha tenido incrementos significativos (CEPAL, 2023: 128-130).

Avanzar en las metas de cambio climático y acceso a energía sostenible puede favorecer una mayor resiliencia y seguridad energética, a la vez que mejora el acceso y la cobertura energética con calidad, disminuyendo la vulnerabilidad y la pobreza multidimensional de diversos colectivos en la región. Asimismo, la descarbonización de la economía en América Latina podría generar 15 millones netos de puestos de trabajo para 2030 en sectores asociados a las energías renovables, la producción de alimentos de origen vegetal, la silvicultura, la construcción

La descarbonización en América Latina podría generar 15 millones de trabajos para 2030 en sectores asociados a renovables, producción de alimentos de origen vegetal, silvicultura, construcción y manufactura

y la manufactura (BID, 2021). No obstante, la región sigue apostando por grandes inversiones en combustibles fósiles —particularmente en gas natural—, acrecentando su exposición a los riesgos de transición y activos varados, y posponiendo la necesaria planificación de una transición justa. De continuar con las políticas actuales (en un escenario *business as usual*), la región corre el riesgo de no poder lograr los objetivos previstos en sus NDC y los objetivos de cero emisiones netas a 2050 (Cárdenas y Orozco, 2022), quedándose rezagada en la transición global hacia una economía descarbonizada. La región enfrenta desafíos para lograr estos objetivos, como la necesidad de mayor financiamiento, así como el desarrollo de minerales críticos y la posible reproducción de esquemas extractivistas.

Financiación para la descarbonización: un tema central de la agenda

América Latina cuenta con objetivos climáticos ambiciosos y con potencial para el desarrollo de las energías renovables, pero enfrenta retos asociados a la financiación. En la región, los préstamos son el principal mecanismo para el financiamiento climático (representan el 81% en comparación con el 72% a escala mundial) (Latindadd, 2023).

Las finanzas climáticas son un asunto central en la agenda de la transición ecológica de la región, en especial, en el contexto de las negociaciones internacionales sobre el cambio climático, y cada vez adquiere mayor relieve la promoción de las finanzas sostenibles, como un medio para incentivar la participación de la inversión privada en la consecución de los objetivos climáticos y de la naturaleza en positivo.

Una posible reforma de la banca multilateral de desarrollo para impulsar una mayor acción climática despierta cada vez más la atención. De acuerdo con el Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh (COP27), se espera que la banca multilateral alinee sus prioridades de financiación con los objetivos climáticos. En el marco de la Iniciativa Bridgetown (en alusión a la capital de Barbados), se han solicitado 650.000 millones de dólares al Fondo Monetario Internacional (FMI) en derechos especiales de giro durante 20 años para financiar las necesidades climáticas de los países en desarrollo, y a los bancos de desarrollo la emisión de un billón de dólares en bonos de bajo costo. Respecto a esta iniciativa, la presidenta de Barbados, Mia Mottley, ha señalado al respecto: “No solo estoy interesada en superar la crisis climática (...) sino también en (...) brindarle a nuestra gente una mayor posibilidad de tener mejores vidas y oportunidades” (Osborn, 2022).

En la Cumbre del Nuevo Pacto Financiero Global celebrada el 22 y 23 de junio de 2023, el FMI señaló que se alcanzó el objetivo de poner 100.000 millones de dólares en derechos especiales de giro para países en desarrollo vulnerables al clima. También se acordó establecer acciones para promover financiamiento para la biodiversidad (Summit for a New Global Financing Pact, 2023). No obstante, el incumplimiento a lo largo de los años de los compromisos de financiación climática por parte de los países desarrollados genera escepticismo entre los países en desarrollo. El mérito de esta cumbre ha sido poner en la agenda la necesidad de la reforma del sistema financiero internacional en correspondencia con una situación de crisis climática, de biodiversidad y de desigualdad, aun cuando el reto es ir más allá en línea con su transformación.

Asimismo, el Foro de Ministras y Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe¹ reunido en San José, Costa Rica, el 4 de mayo de 2023, planteó analizar y socializar la iniciativa de Marco Común de Taxonomías de Finanzas Sostenibles (MINAE, 2023). Esta iniciativa la impulsa un grupo de trabajo conformado por instituciones del sistema de Naciones Unidas —como PNUMA y UNEP Fi— y del sistema financiero internacional, como el FMI, así como de la banca multilateral de desarrollo, y cuenta con la Comisión Europea como asesor técnico. El marco común propone un conjunto de principios de referencia voluntaria que busca garantizar la comparabilidad e interoperabilidad de las taxonomías a escala regional e internacional con el fin de facilitar flujos transfronterizos de inversión sostenible (UNEP, 2023).

Colombia ha sido el primer país en América Latina en lanzar su taxonomía de finanzas sostenibles (abril de 2022). Pero esta, si bien parte de la experiencia europea, reconoce diferencias sustanciales e incluye entre sus objetivos la “gestión del suelo”, en correspondencia con los niveles de emisiones nacionales asociados a esta actividad (ASOBANCARIA, 2022: 3).

Otros países como Brasil, Chile, México, Perú y República Dominicana también están trabajando en el desarrollo de estas taxonomías, en línea con el número creciente de economías emergentes que buscan superar las barreras al financiamiento sostenible (en 2021, menos del 5% de los flujos globales en fondos ASG se dirige a los países emergentes) (Azizuddin, 2022). La taxonomía, al disminuir la incertidumbre sobre una inversión verde, junto con la asunción de objetivos *net zero* por parte del sector financiero, puede contribuir al financiamiento de la descarbonización, siempre que los criterios y objetivos estén basados en la ciencia y las actividades clasificadas como verdes no causen daños significativos a otros objetivos medioambientales.

Minerales críticos y transición justa

La transición energética está propiciando una nueva geopolítica de la energía donde persisten los componentes de un sistema basado en fósiles, al mismo tiempo que se disponen acciones en torno a recursos estratégicos para el desarrollo de las industrias renovables y de electromovilidad. El desarrollo de estas tecnologías dispara la demanda de litio y otros minerales críticos. Para lograr los objetivos del Acuerdo de París, la Agencia Internacional de Energía (AIE) estima que la demanda de litio se multiplicará por 42 en 2040 (Salazar-Xirinachs, 2023).

El 74% de todas las materias primas necesarias para las baterías de litio proviene de China, África y América Latina (European Commission, 2020: 11). América Latina concentra el 56% de los recursos mundiales de litio, en el conocido triángulo del litio (Argentina, Bolivia y Chile), y un tercio del total de la producción. La agenda productiva de los países que concentran estos recursos plantea oportunidades y desafíos: por una parte, posibilidades de generación de empleo y recaudación fiscal, y por otra, el riesgo de reproducir esquemas extractivistas, empleo

La promoción de las finanzas sostenibles para incentivar la inversión privada en la consecución de los objetivos climáticos es crecientemente relevante

¹ El Foro de Ministras y Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, se creó en 1982 y es uno de los más antiguos y representativos en esta materia en la región. Su Secretaría está a cargo del PNUMA (PNUMA, 2023).

de recursos hídricos cada vez más insuficientes, así como posibles impactos negativos en la biodiversidad y en las comunidades aledañas (Salazar-Xirinachs, 2023).

América Latina no tiene una participación significativa en las fases de la producción de materiales procesados, componentes y ensamblaje de materias críticas, de ahí que exista un amplio margen para el desarrollo de cadenas de valor de transformación y ensamblaje y para el despliegue de esas tecnologías, bajo el cumplimiento de objetivos y estándares ambientales y sociales que busquen agregar valor a los países de la región. Asimismo, la puesta en marcha de estas cadenas podría dar pie al desarrollo de una industria de vehículos eléctricos de gran escala. No obstante, esto requeriría de financiamiento, así como del acceso a otros minerales críticos, y de recursos humanos y tecnológicos asociados.

Se han generado espacios de negociación y cooperación internacional con los países del Norte global que demandan estos recursos para sus procesos de transición, siempre y cuando se cimienten en la justicia social y climática; ello implica responsabilidad sobre los posibles impactos y consideraciones estrictas sobre los límites en los ecosistemas y las comunidades de las regiones del Sur global. Las asociaciones para el desarrollo de estos recursos deben no solo disminuir los impactos negativos, sino también procurar un mayor impacto positivo para las personas y la naturaleza.

La sociedad civil latinoamericana demandó una salida a la crisis de la pandemia de la COVID-19 mediada por la transición justa: un renacimiento sostenible de la región, un “nuevo acuerdo por la naturaleza y las personas” que vincule los planes económicos de recuperación con las estrategias de largo plazo de cero emisiones netas (Acción Climática Latinoamericana, 2020). También que se construya un consenso sobre estas estrategias, que incluyan, entre otros, la transición justa y la cohesión social (Reactivación Transformadora: por un Futuro Sostenible, 2020).

La visión sobre la transición justa de América Latina aporta otros aspectos a la discusión, como la necesidad de transferencia tecnológica y la deconstrucción de narrativas para impedir la transición hacia modelos neoextractivistas (Álvarez, Cabrera, Christiansen y Maffei, 2020).

Capital institucional de la región

La región afronta problemas diversos y una fragmentación de mecanismos y foros de concertación política, que persisten gracias a los países que apuestan por ellos, pero a la vez retroceden en sus objetivos y ambición climática. Sin embargo, “los patrones y problemas comunes (...) también ponen de relieve las posibilidades de colaboración y aprendizaje entre los países e instituciones de la región (...)” (IPCC, 2022a: 1763).

La región se encuentra lejos de poder alcanzar los ODS de la Agenda 2030. En 2023, a la mitad del periodo marcado, la CEPAL estima que, de acuerdo con la información disponible, solo el 25% de las metas podrían ser cumplidas, un 48% presenta una tendencia correcta pero insuficiente y un 27% tiende al retroceso. Para acelerar el cumplimiento, la CEPAL recomienda ejercer acciones inmediatas orientadas al despliegue de inversiones, a mejoras en la institucionalidad y la gobernanza, y a una mayor participación del sector público y privado y de la sociedad civil, basadas en una concepción de largo plazo (considerando escenarios futuros, la creación de condiciones habilitantes y la continuidad de las políticas) (CEPAL, 2023: 9).

Aunque la implementación de la Agenda 2030 no va a la velocidad necesaria, ha generado una huella institucional —una capacidad para relevamiento y procesamiento de datos, para el intercambio de experiencias y para forjar alianzas— que puede capitalizarse para avanzar en los procesos de transformación social. Esta capacidad puede emplearse para dar impulso a iniciativas transformadoras que pueden repercutir en varios ODS simultáneamente, generando encadenamientos productivos, empleos y reducción de emisiones (CEPAL, 2023: 10 y 208).

La mesa directiva del Foro de Ministras y Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe del 4 de mayo de 2023 resaltó que la biodiversidad, la vulnerabilidad y los recursos naturales para la transición sostenible son tres aspectos que unen a la región y esta debe ser una posición común en las negociaciones sobre cambio climático en el marco de la COP28 (MINAE, 2023).

Por su parte, los ministros y las ministras de Relaciones Exteriores de la región han reiterado el compromiso de alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, especialmente en cuanto a medios de implementación, mitigación, adaptación, pérdidas y daños, y abogan por mecanismos de financiamiento relacionados (CELAC, 2022). Los niveles de acceso a la tecnología y al financiamiento son barreras a la adaptación y, a su vez, la pobreza y la conversión de los ecosistemas —cambios de usos del suelo— agravan estos problemas (IPCC, 2022a: 1763).

Para lograr los compromisos de cero emisiones netas, la región no puede enfocarse solo en el sector energético, sino que también debe considerar el sector de la agricultura y el cambio de uso del suelo. Estos dos factores representan en su conjunto un 46% del total de emisiones de GEI de América Latina, mientras a escala mundial representan un 15% (Carvajal Ledesma, Hallack y Snyder, 2021). El uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (LULUCF, por sus siglas en inglés) es tanto una fuente de cambio climático como un sumidero de emisiones, y supone, por tanto, un medio clave para lograr los objetivos de cero emisiones netas y soluciones integradas.

Consideraciones finales: ¿cómo se inserta la región en un sistema mundial en transición?

América Latina necesita aprovechar el proceso de reinserción derivado de una transición hacia una economía descarbonizada para reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida y promover un desarrollo sostenible y resiliente. El cambio climático impone diversos retos que requieren de una inmersión en iniciativas que mejoren la educación, la tecnología y la innovación de la región. Se trata de propuestas integrales que consideren múltiples dificultades y objetivos, y que generen efectos multiplicadores en la sociedad.

El mismo IPCC señala que el modelo de desarrollo predominante en la región, basado en la extracción de recursos naturales y la desigualdad, es insostenible, y que si se seleccionan cuidadosamente las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático pueden contribuir con vías alternativas de desarrollo que disminuyan la pobreza y la desigualdad, a la vez que preservan el medioambiente para las generaciones actuales y futuras (IPCC, 2022a: 1764).

América Latina necesita identificar su agencia en esta transformación: ¿qué papel quiere desempeñar? Suministrar simplemente materias primas al proceso

Con medidas adecuadas de mitigación y adaptación al cambio climático, la región puede avanzar para disminuir la pobreza y preservar el medioambiente

de transición es inconcebible y tiene un costo social, ambiental y político muy elevado. Las acciones de mitigación, adaptación y transición al cambio climático no son neutras, pueden reproducir desigualdades, pero también pueden ser una oportunidad para avanzar y construir nuevos horizontes.

Las condiciones económicas y sociales dificultan la decisión de abandonar los combustibles fósiles, de ahí la importancia de la articulación de estrategias a escala internacional a partir de las vulnerabilidades y potencialidades propias de la región. América Latina debe definir cómo se inserta en esta dinámica, dar un paso adelante, asumir su capacidad de agencia para construir su destino. Es una de las regiones más diversas, con elevados índices de población joven, con recursos naturales necesarios para la transición energética y con modelos propios de relacionamiento con la naturaleza que surgen de sus comunidades y pueblos indígenas. Cuando los fondos prometidos no se cumplen, cuando no se construyen las alternativas, priman entonces las necesidades, imponiéndose las soluciones insostenibles. De ahí que sea imprescindible que la región determine su agencia en el proceso global de transición.

Referencias bibliográficas

- ACCIÓN CLIMÁTICA LATINOAMERICANA (2020): Principios para un futuro sostenible de América Latina, en tiempos de pandemia y crisis planetaria. Disponible en: <https://action-lac.net/cartaabierta-2/>.
- ÁLVAREZ, M.; CABRERA, M.; CHRISTIANSEN, F. y MAFFEI, L. (2020): “What Transitions? Collectively Imagining a Just and Low-Carbon Future for Río Grande, Argentina”, en M. EDOUARD, K. DUNJA y S. DIMITRIS: *Just Transitions*, Londres, Pluto Press, pp. 115-131.
- ASOBANCARIA (ed.) (2022): “Taxonomía Verde, una herramienta clave para fortalecer el financiamiento climático”, *Banca y Economía* (Edición 1324). Disponible en: https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2022/04/1324_BE.pdf (consultado el 4 de septiembre de 2022).
- AZIZUDDIN, K. (2022): “Colombia launches first LatAm green taxonomy, excludes nuclear and gas”, *Responsible Investor*, 13 de abril. Disponible en: https://www.responsible-investor.com/colombia-launches-first-latam-green-taxonomy-excludes-nuclear-and-gas/?utm_source=newsletter-daily&utm_medium=email&utm_campaign=ri-daily-subscriber&utm_content=13-04-2022 (consultado el 4 de septiembre de 2022).
- BALDWIN-CANTELO, W. *et al.* (2023): “The Triple Challenge: synergies, trade-offs and integrated responses for climate, biodiversity, and human wellbeing goals”, *Climate Policy*, pp. 1-18. DOI: 10.1080/14693062.2023.2175637.
- BARDIOLA, E. (2023): “Reformar las instituciones financieras multilaterales”, *BlogNewDeal*, 10 de marzo. Disponible en: <https://blognewdeal.com/esther-badiola/reformar-las-instituciones-financieras-multilaterales/> (consultado el 14 de marzo de 2023).
- BID (2017): *Red del futuro: desarrollo de una red eléctrica limpia y sostenible para América Latina*, Washington D.C., BID.
- (2021): “El camino hacia cero emisiones netas puede crear millones de puestos de trabajo en América Latina”, *Blog BID*, 28 de abril. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/el-camino-hacia-cero-emisiones-netas-puede-crear-millones-de-puestos-de-trabajo-en-america-latina/#:~:text=Para%202030%2C%20la%20descarbonizaci%C3%B3n%20podr%C3%ADa,Trabajo%20en%20un%20nuevo%20informe>.
- (2022): *Estrategias climáticas de largo plazo en América Latina: ¿qué podemos aprender desde la voz de los actores que han participado en su formulación?*, Washington D.C., BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/estrategias-climaticas-de-largo-plazo-en-america-latina-que-podemos-aprender-desde-la-voz-de-los> (consultado el 28 de junio de 2023).

- BP (2022): *Statistical Review of World Energy*. Disponible en: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (consultado el 12 de junio de 2023).
- CÁRDENAS, M. y OROZCO, S. (2022): *Los desafíos de la mitigación del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunas propuestas de acción*, Nueva York, PNUD.
- CARVAJAL LEDESMA, F.; HALLACK, M. y SNYDER, V. (2021): *¿Estamos disminuyendo las emisiones de energía en América Latina y el Caribe?*, 23 de diciembre. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/energia/es/disminucion-emisiones-de-energia-en-america-latina-y-el-caribe/#comments> (consultado el 5 de junio de 2023).
- CELAC (2022): Declaración Conjunta XXIII Reunión de los Ministros y las Ministras de Relaciones Exteriores de los países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 26 de octubre. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-conjunta-xxiii-reunion-de-los-ministros-y-las-ministras-de> (consultado el 28 de junio de 2023).
- CEPAL (2023): *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030. Avances y propuestas de aceleración*, Santiago, CEPAL.
- CLIMATE ACTION TRACKER (2022): *CAT net zero target evaluations*, noviembre. Disponible en: <https://climateactiontracker.org/global/cat-net-zero-target-evaluations/> (consultado el 27 de junio de 2023).
- CLIMATE WATCH (2019): *Historical GHG Emissions*. Disponible en: https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?breakBy=regions&end_year=2019®ions=LAC&start_year=1990 (consultado el 5 de junio de 2023).
- EUROPEAN COMMISSION (2020): *Critical raw materials for strategic technologies and sectors in the EU - A foresight study*, 2020, Luxemburgo, Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42881> (consultado el 24 de junio de 2022).
- FEFFER, J. (2022): “The Impact of Green New Deals on Latin America”, *Foreign Policy in Focus*. Disponible en: <https://fpif.org/the-impact-of-green-new-deals-on-latin-america/> (consultado el 27 de junio de 2022).
- IPCC (2021): “El cambio climático es generalizado, rápido y se está intensificando”, *Comunicado de Prensa*, 9 de agosto. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release-Final_es.pdf (consultado el 11 de junio de 2022).
- (2022a): Chapter 12. Central and South America, en IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1689-1816.
- (2022b): *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers*. Ginebra, WMO y UNEP. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/summary-for-policymakers/> (consultado el 11 de junio de 2022).
- (2023): *Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6)*, Interlaken, IPCC.
- LATINDADD (2023): *Crisis climática, deuda y recuperación en un contexto de crisis múltiple. Una mirada desde la Justicia Climática en América Latina y El Caribe*, Lima, Latindadd.
- MINAE (2023): *Ministros de Ambiente de América Latina y el Caribe se reunieron en Costa Rica*, 5 de mayo. Disponible en: <https://minae.go.cr/noticias/2023/DECI%20042%20MINISTROS%20DE%20AMBIENTE%20DE%20AMERICA%20LATINA%20Y%20EL%20CARIBE%20SE%20REUNIERON%20EN%20COSTA%20RICA.aspx> (consultado el 28 de junio de 2023).
- OIT (2023): *Panorama Laboral 2022 de América Latina y el Caribe. Informalidad y pobreza laboral lastran a mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, OIT, 7 de febrero.

Disponible en: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_867505/lang-es/index.htm (consultado el 1 de junio de 2023).

OMM (2022): *La Organización Meteorológica Mundial cifra en un 50% la probabilidad de que en los próximos cinco años la temperatura mundial supere transitoriamente en 1,5 °C los valores preindustriales* (comunicado de prensa), Organización Meteorológica Mundial, 9 de mayo. Disponible en: <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/la-organizaci%C3%B3n-meteorol%C3%B3gica-mundial-cifra-en-un-50-la-probabilidad-de> (consultado el 7 de abril de 2023).

OSBORN, C. (2022): “The Barbadian Proposal Turning Heads at COP27”, *Foreign Policy*, 11 de noviembre. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2022/11/11/cop27-un-climate-barbados-mottley-climate-finance-imf/> (consultado el 9 de marzo de 2023).

OXFAM (2020): “Los millonarios del mundo poseen más riqueza que 4600 millones de personas”, nota de prensa, 20 de enero. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/los-millonarios-del-mundo-poseen-mas-riqueza-que-4600-millones-de-personas#:~:text=En%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el,la%20pobreza%20extrema%20est%C3%A1%20aumentando> (consultado el 26 de mayo de 2023).

PNUD (2023): *¿Qué son las estrategias climáticas a largo plazo? ¿Cómo pueden ayudarnos a hacer frente al cambio climático?*, 25 de abril. Disponible en: <https://www.undp.org/es/latin-america/noticias/que-son-las-estrategias-climaticas-largo-plazo-como-pueden-ayudarnos-hacer-frente-al-cambio-climatico> (consultado el 27 de junio de 2023).

PNUMA (2023): *Foro de Ministras y Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.unep.org/environmentassembly/es/foro-de-ministras-y-ministros-de-medio-ambiente-de-america-latina-y-el-caribe?%2Fes%2Fforo-de-ministros-de-medio-ambiente-de-america-latina-y-el-caribe> (consultado el 28 de junio de 2023).

REACTIVACIÓN TRANSFORMADORA (2020): *Pronunciamento. Por un futuro sostenible, justo e inclusivo en América Latina*. Disponible en: <https://reactivaciontransformadora.com/inicio#pronunciamento>.

RUIZ, S.; CUSTÓDICO, G. y BROWN, C. (2023): *La ley del más rico*, Oxfam.

SALAZAR-XIRINACHS, J. M. (2023): *Extracción e industrialización del litio en América Latina y el Caribe: oportunidades y desafíos*, 8 de julio. Disponible en: <https://elpais.com/chile/2023-07-08/extraccion-e-industrializacion-del-litio-en-america-latina-y-el-caribe-opportunidades-y-desafios.html>.

SUMMIT FOR A NEW GLOBAL FINANCING PACT (2023): *Chair’s summary of discussions at the Summit on a New Global Financing Pact*, 23 de junio. Disponible en: <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/summit-on-a-new-global-financing-pact>.

UN (2022): *Llegar a las emisiones netas cero: el mundo se compromete a tomar medidas*, Acción por el Clima. Disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/net-zero-coalition> (consultado el 29 de junio de 2023).

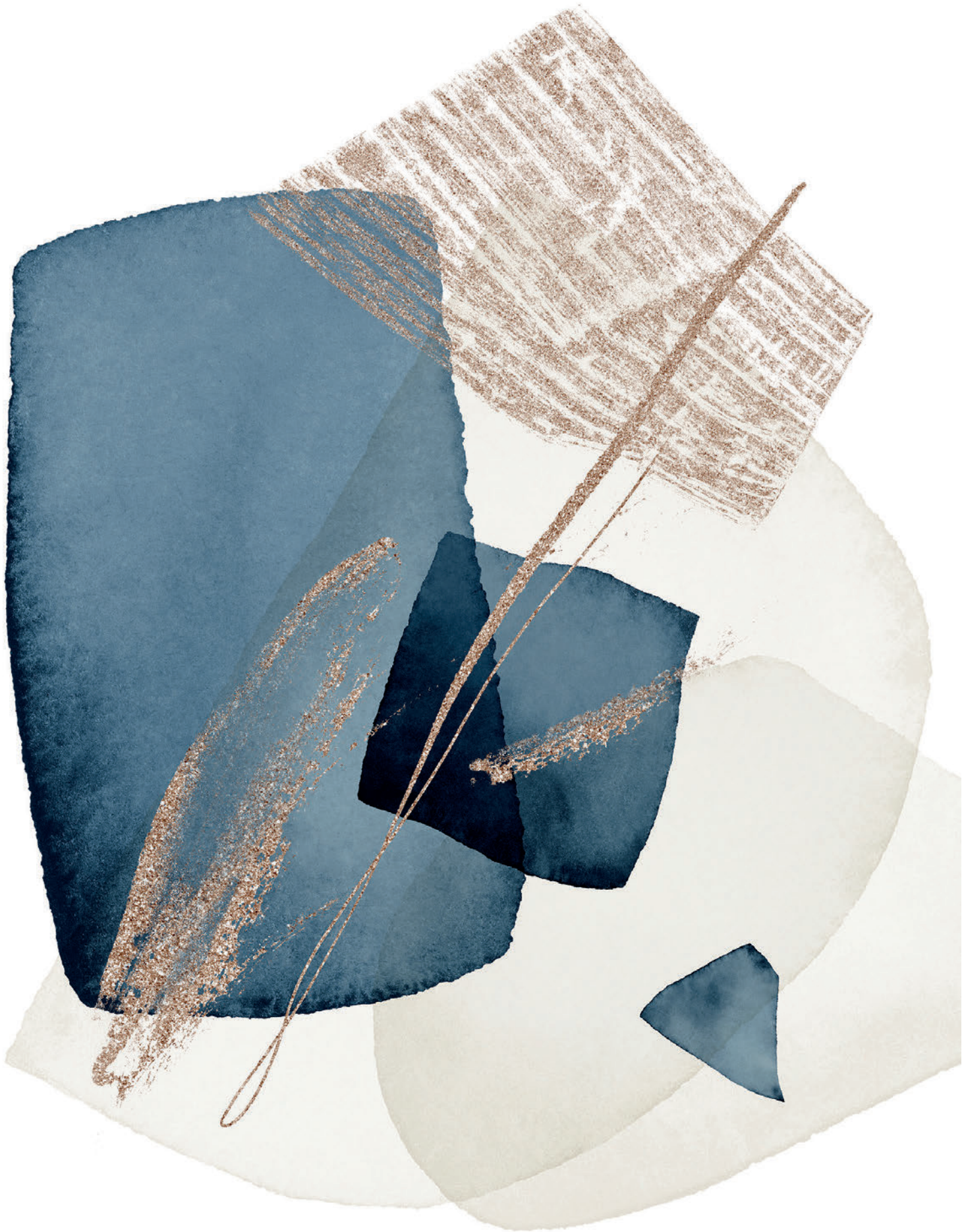
— (2023): *Long-term strategies portal*, 21 de junio de 2023. Disponible en: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies>.

UNEP (2023): *Lanzamiento del Reporte Técnico: Marco común de Taxonomías de Finanzas Sostenibles para ALC*. Disponible en: <https://www.unep.org/es/events/online-event/lanzamiento-del-reporte-tecnico-marco-comun-de-taxonomias-de-finanzas> (consultado el 30 de junio de 2023).

WEF (2020): *Half of World’s GDP Moderately or Highly Dependent on Nature, Says New Report*, WEF, 19 de enero. Disponible en: <https://www.weforum.org/press/2020/01/half-of-world-s-gdp-moderately-or-highly-dependent-on-nature-says-new-report/> (consultado el 14 de abril de 2023).

WWF (2021): *NDC de América Latina y el Caribe: Recomendaciones para los tomadores de decisión*, Gland, WWF.

— (2022): *Informe Planeta Vivo 2022*, Gland, WWF.



7. POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA EN AMÉRICA LATINA

CECILIA GÜEMES

Investigadora asociada del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina

Feminismos y el deseo de cambiarlo todo

La potencia feminista significa el desplazamiento de los límites que nos hicieron creer. Los movimientos feministas supieron conjugar masividad y radicalidad, tejiendo y trabajando de modo paciente, enhebrando acontecimientos callejeros con trabajos cotidianos enormes, cartografiando y visibilizando las violencias, y fabulando colectivamente alternativas que movieran a las mujeres de posiciones de víctimas a la de actoras de su destino (Gago, 2020: 10, 55).

Las multitudinarias protestas contra los feminicidios bajo la consigna #NiUnaMenos que se sucedieron desde 2015, las denuncias que se iniciaron a colación del #MeToo en 2017, la réplica global de la *performance* chilena “Un violador en tu camino” desde 2019, y la ola verde del #QueSeaLey, visible en 2018, en reclamo de derechos de salud sexual y reproductiva, atravesaron fronteras y lograron habitar espacios públicos (la calle), domésticos (la comida familiar) y virtuales (redes sociales digitales), a la vez que cuestionaron esas mismas categorías. A partir de entonces, se ha creado un estado de opinión favorable a reconsiderar y cuestionar formas de ejercer el poder y categorías que hasta ayer se naturalizaban (Güemes, 2021).

En este trabajo nos interesa analizar cómo, sensibles a las reivindicaciones locales y conscientes del “*momentum* feminista” que la sociedad internacional parece estar atravesando en los últimos años, las fuerzas progresistas de la región proponen la política exterior feminista. Esta apuesta política se define como un emprendimiento normativo que redefine posiciones externas a la vez que opera como herramienta de transformación interna de las sociedades (Rubio Grundell *et al.*, 2021; Sepúlveda, 2021; Mesa, 2023).

La incorporación del feminismo a los estudios y análisis de las relaciones internacionales se consolida a finales de los años ochenta con el surgimiento de los aportes críticos. Su objetivo fue visibilizar a las mujeres dentro del sistema internacional como actoras, y abordar la discriminación y la subordinación. No existe una única perspectiva feminista tras estos esfuerzos, por ello nos encontramos con corrientes liberales, revisionistas, institucionales, radicales, críticas, postestructuralistas, postcoloniales, etc. Esta dinámica académica se acompasa con los esfuerzos políticos que, en los últimos años y en un lapso breve, se han desarrollado en América Latina. Sobre la base

de la trayectoria vinculada con los derechos humanos y la discusión de las desigualdades en el mundo, hay un cuestionamiento en la región a las estructuras, conceptos y formas que delinear las relaciones internacionales y las relaciones internas de poder (Lucero, 2019; Deciancio y Loza, 2023; Deciancio y Mínguez, 2023).

México fue el primer país en el Sur global en comprometerse con una política exterior feminista, en 2020 (Relaciones Exteriores de México, 2023). A finales de 2021, Gabriel Boric, en su discurso de investidura, se comprometió a desarrollar un “gobierno feminista”; a finales de 2023 este publicó la guía de acción para hacerlo realidad. En 2022, la viceministra de Asuntos Multilaterales, Laura Gil, anunció que su país tendría una política exterior feminista (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022). A su vez, Argentina inició 2023 creando una figura dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto: la de Representante Especial para la Política Exterior Feminista, destinada a asistir, coordinar esfuerzos y comunicar externamente el trabajo que ya se hacía en materia de igualdad de género (Infobae, 2023)¹. El ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Mauro Vieira, aprovechó el 8 de marzo de 2023 para nombrar una alta representante para Asuntos de Género.

En los párrafos que siguen indagamos sobre cómo se entiende la política exterior feminista desde los gobiernos progresistas latinoamericanos, qué sentidos, institucionalidad y recursos le asignan los diferentes gobiernos de la región a esta propuesta, y cuál es el futuro de estos esfuerzos en un contexto donde se consolidan opciones políticas reaccionarias y “antiderechos”.

Conscientes del “momentum feminista” internacional, los gobiernos progresistas apuestan por una política exterior feminista entendida como emprendimiento normativo y herramienta de transformación

Política exterior feminista. Visiones y definiciones

Según el Índice de Política Exterior Feminista de 2023 publicado por el Centro Internacional de Investigación sobre la Mujer (ICRW, por sus siglas en inglés), América Latina tiene un buen desempeño en la formulación de políticas feministas a escala mundial. Cuando la media de los 48 países analizados arroja un índice de 0,51, países como Chile o Colombia se posicionan en un 0,67; México alcanza un 0,64; Argentina un 0,63; Perú el 0,62; Costa Rica un 0,61 y Brasil un 0,5; sensiblemente mejor que países europeos como Francia (0,52), Italia (0,53) o España (0,55), y bastante más que otros como Estados Unidos (0,12), India (0,24) o China (0,28) (Papagioti, 2023).

El índice no es una evaluación de los marcos de política exterior feminista, sino más bien un modo de prestar atención a los esfuerzos de los países por lograr la paz (reducción de gastos militares y de proliferación de armas, suscripción de tratados de desarme, etc.), fomentar la igualdad (incorporación de objetivos de género de forma principal en los fondos de ayuda oficial, ratificación de convenios laborales y medidas que aborden desigualdades económicas que padecen las mujeres), la justicia (especialmente relevante en cuestiones migratorias, derogación de leyes discriminatorias, etc.) y la integridad ambiental (reconocimiento de la agencia y el liderazgo de las mujeres en la mitigación del cambio climático y la gestión de los recursos). En este sentido, el índice no sugiere que México es más igualitario que Francia, sino que hace notables esfuerzos normativos y de reconocimiento.

¹ Estos avances parecen encaminados a desvanecerse bajo la presidencia de Milei. En una entrevista de octubre de 2022 a la que es ya su ministra de Relaciones Exteriores, Diana Mondino, esta afirmó que no podía existir un Ministerio de Diversidades o de la Mujer cuando lo que se busca es la igualdad, y sostuvo que el feminismo actualmente es una victimización. Ver: <https://youtu.be/UPZlH9lAHK8?si=38enFCAIL6yMWF5T>.

GRÁFICO 1. Indicador de Política Exterior Feminista (2023)



Fuente: Papagioti, 2023: 48 (<https://www.ffpindex.org/>).

La conceptualización más difundida de la política exterior feminista la describe como el modo en el cual un Estado define sus interacciones con otros Estados, movimientos y actores no estatales en pos de desbaratar las estructuras de poder colonial, racista, patriarcal. Se trata de un enfoque, pero también de un conjunto consistente de tareas que abarcan la ayuda, el comercio, la defensa y la inmigración, además de la diplomacia, y se basa en las voces de los titulares de derechos a los que pretende celebrar y apoyar (Thompson *et al.*, 2021: 23).

Como afirma Mesa (2023), las definiciones sobre qué es la política exterior feminista varían según quién las formule y el contexto en el que estén insertas. En general, siempre se incluye a las mujeres como agentes activas de cambios, de propuestas de acciones afirmativas y correctivas referidas a una representación descriptiva y sustantiva de las mujeres, de eliminación de barreras institucionales a la igualdad, de potenciación de lazos con organizaciones de sociedad civil y la academia, de financiamiento para alcanzar esas metas y de llamamientos a la coherencia entre los esfuerzos externos y las políticas internas. Asimismo, dentro del ámbito de la política exterior se aspira, por un lado, a promover el accionar internacional del país en agendas globales de género, de defensa de los derechos de mujeres y de disidencias, y lograr su traducción en políticas específicas nacionales. ¿Qué convenios se ratifican?, ¿qué posiciones se sostienen en organismos y foros internacionales?, ¿qué acciones se promueven en foros regionales? Por otro lado, se busca llamar la atención sobre el papel de las mujeres y las disidencias en los ámbitos donde se ejecuta la política exterior, es decir, los ministerios y las respectivas embajadas y representaciones en el exterior. ¿Cómo es el acceso a cargos jerárquicos? ¿De qué forma se reconocen las tareas de cuidado que recaen sobre las mujeres del cuerpo diplomático? (Deciancio y Mínguez, 2023: 14).

En resumen, adjetivar de feminista la política exterior es apostar por la paridad de género y la representación descriptiva de las mujeres, pero también impulsar iniciativas y posiciones que tengan impacto en términos de justicia de género. No se trata simplemente de la búsqueda de igualdad de oportunidades en el acceso de las mujeres a cargos diplomáticos o de liderazgo, sino de agendas específicas centradas en demandas de los feminismos como las vinculadas a la distribución justa del ingreso, la justicia climática, etc.

El riesgo siempre presente es que la etiqueta de “feminista” en una política sea un ejercicio cosmético o instrumental en busca de mejorar la imagen internacional de un determinado país; que incorpore solo voces de ciertos feminismos y se desnaturalicen reclamos históricos como la desmilitarización o el desarme; que se desconecte de otras desigualdades que atraviesan a las mujeres como la etnia, la edad, el origen social, etc.; o que se desarrolle sin dar participación a organizaciones de mujeres y el feminismo intersectoriales. Tanto o igual de preocupante es que el abuso del concepto termine vaciándolo de contenido, se quede atrapado en miradas esencialistas de las mujeres o no cuestione el *statu quo* (Barbás *et al.*, 2022; Monroy y Luque Rojas, 2023; Deciancio y Loza, 2023; Sowa, 2023).

Pese a esas potenciales derivas, el hecho de que varios países de América Latina propongan una política exterior feminista debe celebrarse como un compromiso político, un reconocimiento y toma de conciencia, una expresión de voluntad de incorporar prioridades temáticas en las agendas de gobierno que hasta hace poco estaban marginadas, como por ejemplo los derechos de salud sexual y reproductiva o el cambio climático (García Morales, 2021).

En vista del deseo que mueve a los gobiernos a incorporar reivindicaciones de los feminismos y con el objeto de ahuyentar el *pinkwashing*, quienes apuestan por políticas exteriores feministas deben: a) recordar que la justicia de género depende no solo del reconocimiento, sino también de las cuestiones materiales y de las condiciones de vida (clase, orientación sexual, raza); b) transitar de una visión de las mujeres como receptoras de poder a otra que las perciba como agentes de cambio;

Hay riesgos de que el “feminismo” quede en un ejercicio instrumental que desnaturalice reclamos de desmilitarización o desarme, y se desconecte de las desigualdades sociales

c) ir más allá de la paridad de género y garantizar una agenda con contenido normativo y pragmático que aspire a remover las estructuras; d) exigir coherencia entre acciones y posiciones que se sostienen a nivel internacional con programas y políticas internas; e) destinar recursos financieros (sin presupuesto, la retórica no alcanza para *performar* la realidad), recursos humanos (personal capacitado y formado en perspectiva feminista con capacidad de coordinar, irradiar y contagiar al resto de personal), marcos regulatorios (revisión de procedimientos y normativas que pueden obstaculizar la toma de decisiones, el diseño de acciones o la implementación de nuevas regulaciones) e infraestructuras (modificar el espacio físico es clave para la inserción de mujeres y diversidades sexuales) para poder llevar a cabo iniciativas transformadoras, y f) desarrollar herramientas de monitoreo y evaluación de las acciones para conocer sus resultados e impactos, y ser capaces de garantizar la continuidad (resiliencia) de los esfuerzos.

La traslación política institucional y política de un deseo

La exsecretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y actual secretaria de Relaciones Exteriores de México, Alicia Bárcena, señaló que la perspectiva de género en la política exterior tiene la virtud de reivindicar el multilateralismo y la coordinación externa e interna de soluciones a los nudos estructurales de la desigualdad de género en un contexto de recuperación transformadora de la región (Deciancio y Loza, 2023). Desarrollar una política exterior feminista en América Latina supone buscar respuesta a las desigualdades, honrar compromisos internacionales en materia de justicia de género, responder a las mareas verdes que inundaron la región, generar y reforzar redes externas que impacten en el ámbito interno, y acompasar las políticas y la política en un contexto de pospandemia donde las interdependencias globales y la cooperación se han mostrado fundamentales. Tomando esto en cuenta, a continuación señalamos cómo los países de la región han puesto en marcha esfuerzos que confluyen en los objetivos y metas, pero difieren en términos de institucionalización y foco de atención.

México: transversalizar el enfoque de género

“El Gobierno de México es feminista y nuestra política exterior también lo será”, afirmaba el excanciller Marcelo Ebrard en la presentación del “Manual de Principios de Política Exterior Feminista”, revindicando la ejemplaridad del gobierno con un gabinete paritario y una reforma constitucional que aspiraba a la paridad de género.

No se creaba una figura o área dentro del organigrama, sino que se delegaba la coordinación de la política exterior feminista a la subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos a través de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. De esta forma, se aspira a una transversalización del enfoque y se anima a la colaboración y cooperación entre diferentes áreas y competencias. En paralelo, se planificaban acciones como: la redacción de un documento rector y un manual de principios que sirvieran de guía de acción en foros internacionales como la COP25, la creación de un grupo de trabajo que pudiera monitorizar progresivamente los cambios legales y organizacionales, la genera-

ción de canales de denuncia de violencias y acciones tanto de castigo como de prevención frente a las mismas, la puesta en marcha de programas de capacitación en perspectiva de género al interior de la Cancillería, y el desarrollo de protocolos de atención consular para mujeres en el exterior, entre otras medidas (Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, 2020).

Buscando garantizar los derechos de las mujeres dentro y fuera de las fronteras, la propuesta mexicana es reseñable no solo por ser la primera en llegar sino porque rompe con la visión occidental de la política exterior feminista de corte más progresista, anglosajona y liberal, busca dar voz a mujeres y diversidades del Sur global e incorpora en su concepto la transversalidad de los derechos humanos y la interseccionalidad (Rubio Grundell *et al.*, 2021). Empero, más allá de la ambición de su ruta de acción y de su plan de trabajo, se destacan tres limitaciones que deben ser subsanadas:

- El diseño de dicha estrategia no contó con las organizaciones de base y de la sociedad civil; ello le restó legitimidad social e hizo que se experimentara como una iniciativa *top-down*, y que acusara una desconexión con los movimientos feministas y las defensoras de derechos humanos (Mesa, 2023).
- La iniciativa no tuvo un marco presupuestario específico como sí lo hicieron otros gobiernos como el canadiense; peor aún, los recortes presupuestarios en pos de la austeridad suspendieron los subsidios a refugios para mujeres víctimas de violencia, eliminaron el Programa de Estancias Infantiles y cancelaron el presupuesto para las Casas de la Mujer Indígena, todo lo cual afectó directamente a los derechos de las mujeres y las niñas (García Morales, 2021).
- Hubo desconexión entre el discurso y las realidades cotidianas de violación a los derechos humanos. Más allá de las buenas intenciones en México, se calcula que diez mujeres son asesinadas al día, la mayoría en espacios públicos y con el uso de un arma de fuego, y es además el tercer país a nivel global donde se verifica turismo sexual infantil. La impunidad legal para los culpables de feminicidios y transfeminicidios; la connivencia entre los distintos poderes del Estado para garantizar la corrupción de los grupos mafiosos; las constantes amenazas de muerte y crímenes concretados a periodistas que investigan estas redes delictivas, y la criminalización de la pobreza y de la etnicidad son asuntos de suficiente gravedad como para reclamar acciones concretas y contundentes (Papagioti, 2023; Barbás *et al.*, 2022).

Dicho lo anterior, la política exterior feminista en México puede ser un punto de partida para reformas de calado interno, pero debe desarrollar estrategias que sirvan para afrontar las violencias más urgentes y dramáticas que enfrentan las mujeres, contando para ello con recursos suficientes.

Chile: derechos humanos e interseccionalidad

En el marco de un gobierno paritario como el de Gabriel Boric, la anterior ministra de Relaciones Exteriores, Antonia Urrejola, explicaba que hay que cuestionar no solamente cuántas mujeres hay en el servicio exterior o qué cargos de poder os-

La propuesta mexicana no es solo la primera en la región, sino que rompe con la visión occidental de corte progresista y liberal, buscando dar voz al Sur global

tentan, sino también cómo se están incorporando. Por ello, la política exterior feminista debe enfrentarse a dos desafíos: el primero, dentro de la Cancillería, es ir incorporando a las mujeres a los espacios de poder y derribando la desigualdad en el ingreso a la carrera funcionaria y diplomática; el segundo, más complejo y desafiante, se vincula con la mirada interseccional en el trabajo con las demás naciones, con el objetivo de incorporar la perspectiva de género y sus diversidades en las relaciones bilaterales, en las comerciales, en la búsqueda de la paz, en la cooperación en derechos humanos, en la participación en foros, etc. En atención a esto último, se firmó un memorándum de entendimiento con países avanzados en la materia como con España, Canadá y Argentina (Espinoza, 2022).

En junio de 2023, Chile presentó un programa completo e integral de política exterior feminista y su actual ministro de Relaciones Exteriores, Alberto van Klaveren Stork, señaló que “incorporar esta mirada en la construcción e implementación de una política exterior implica un compromiso activo y efectivo con la promoción de la igualdad de género, entendida como un valor, un principio y una meta que debe ser integrada en todas las áreas del quehacer del Ministerio de Relaciones Exteriores”.

En Chile, la formulación e implementación de la política exterior feminista estará a cargo de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, organismo que liderará la creación de un mecanismo de seguimiento e implementación de un plan de acción que se buscará concretar en: i) el ámbito exterior (agenda multilateral, bilateral, regional, consular); ii) los organismos dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores (como la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo); iii) las relaciones económicas internacionales (agenda comercial), y iv) el ámbito interno (mediante la institucionalización de los asuntos de género y el fortalecimiento presupuestario y de participación y visibilidad de las mujeres ante los desafíos para la equidad de género). Ocho son las prioridades en torno a las cuales se articulará dicho plan:

1. Derechos humanos y fortalecimiento de la democracia: específicamente, se responsabiliza a los Estados de la regulación y el trabajo por la igualdad de género bajo el marco de los derechos humanos.
2. Erradicación de la violencia de género: generando iniciativas multilaterales y regionales para prevenirla, eliminarla y erradicarla, promoviendo por ejemplo la existencia de canales de denuncia, y mecanismos de sanción del maltrato y acoso laboral y sexual tanto en Chile como en el exterior.
3. Empoderamiento y representación de las mujeres: para lo que se buscará relevar información que permita el reconocimiento de la subrepresentación de las mujeres y otros grupos en los espacios de toma de decisión en la política exterior de Chile.
4. Protección especial de mujeres, niñas, niños y adolescentes: en toda su diversidad en situaciones de crisis, conflicto y emergencias (según una agenda de “mujeres, paz y seguridad”).
5. Promoción de iniciativas destinadas a ampliar la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres: desarrollando por ejemplo disposiciones comerciales inclusivas en los acuerdos comerciales.

6. Reforzamiento de políticas sostenibles en el largo plazo y aumento de la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones: operando como agentes de cambio capaces de proveer soluciones para mitigar y adaptar el impacto del cambio climático.

7. Incorporación de las mujeres en la agenda digital, la ciencia, la tecnología y la innovación desarrollando un ecosistema inclusivo y participativo.

8. Impulso de un sistema integral de cuidados: a partir de acciones afirmativas para alcanzar la igualdad sustantiva, el trabajo decente y la plena e igualitaria participación de las mujeres en diferentes foros multilaterales y la corresponsabilidad a nivel interno.

Para todo ello, se propone la creación de una División de Asuntos de Género, que brinde la base institucional para la incorporación permanente y sostenida de la política exterior feminista en la formulación y estrategia de la política exterior de Chile.

Colombia: diversidad y construcción de paz

En un sentido similar a Chile, la viceministra colombiana Laura Gil anunció:

Queremos que el tema género sea fundamental en las candidaturas que presentemos de Colombia de aquí para adelante en organismos internacionales... para que no solo haya más mujeres sino más mujeres diversas, más mujeres indígenas, más mujeres afro. Necesitamos más representatividad en el servicio exterior (Cancillería de Colombia, 2022).

En Colombia, los antecedentes de una política exterior feminista se remontan al proceso de paz del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, que tuvo una continuación, no declarada, en el gobierno del presidente Iván Duque y adquiere nuevas fuerzas con el gobierno progresista de Gustavo Petro. Fueron los movimientos de mujeres los que abogaron originalmente por la inclusión de la agenda de género. En una demostración de diplomacia paralela, construyeron su propia agenda de paz y lograron establecer contactos con las agencias de cooperación a favor de la implementación de normas pro-género financiadas por los gobiernos de Suecia y Noruega (Monroy y Luque Rojas, 2023). En el actual gobierno, se propuso incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno 2022-2026 la política exterior, caracterizándose como pacifista, participativa e intersectorial. El plan es desarrollar “cinco foros regionales, un foro nacional, consultas virtuales y consultas de los borradores del plan para que, en la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas, Colombia pueda presentar su plan nacional de acción” (*El Espectador*, 2022).

Pese a estas declaraciones, analistas como Monroy y Luque Rojas (2023) sugieren que, si bien esta iniciativa representa una ruptura de los lugares comunes de la política exterior colombiana reducida a élites (poco transparente y no intersectorial), no aparece como un elemento destacado en sí dentro del Plan de De-

sarrollo, sino como un complemento a los asuntos prioritarios para el gobierno de Petro (cambio climático o drogas), y no hay pistas de cómo se implementará o evaluará. Las referencias que se rastrean están en un párrafo referido a la implementación de una estrategia para cooperantes bilaterales y multilaterales que contribuyan al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, así como a la paridad de género en la representación de Colombia en escenarios estratégicos de las relaciones, el respeto de los derechos humanos, y nuevos abordajes frente al problema mundial de las drogas. Esto deja en un limbo las declaraciones de la viceministra Gil, sin que quede claro cómo se implementará la misma y si tendrá continuidad tras la salida del gobierno de la viceministra. Asimismo, se perciben acciones disonantes (querer nombrar embajadores acusados de acoso y violencia machista), se queda en una iniciativa unipersonal y no desarrolla una pedagogía que incida en los hombres, los cuales —finalmente— están a cargo de definir la agenda y el proceso de toma de decisiones en asuntos de política exterior: el presidente y el canciller.

Argentina, Brasil y Bolivia, apuestas no nominativas

Además de México y Chile, Argentina ha apostado de forma sustantiva por la igualdad, y Brasil y Bolivia avanzan en la reivindicación de los derechos de las mujeres

Más allá de gobiernos como el de México y Chile, que declaran abiertamente tener una política exterior feminista, hay países como Argentina que han apostado de forma sustantiva por la igualdad de género en los últimos años dando forma a un marco normativo robusto. Líder en la región con leyes como la de cupo femenino, el matrimonio igualitario, la identidad de género, la promoción del acceso al empleo formal para personas travestis, transexuales y transgénero, y la de interrupción voluntaria del embarazo, Argentina promueve la igualdad de género en un plano interno que se proyecta en la arena internacional.

Estos cambios fueron impulsados por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, durante el gobierno de Fernández, y los diversos movimientos feministas consiguieron que la agenda de género gane fuerza también dentro de la propia Cancillería (Lucero, 2019). Causa noble, agenda innovadora, imagen consecuente, prestigio y poder blando, los esfuerzos en términos de política exterior se despliegan en varios frentes, como muestran las siguientes iniciativas (Dana, 2022):

- Creación de instituciones específicas, como la Dirección de la Mujer y Asuntos de Género (conformada por profesionales que se dedican al área de género desde hace más de veinte años), y el cargo de representante especial para la Política Exterior Feminista, ambos dentro de la Cancillería.
- Acciones simbólicas, como la resolución que determinó la utilización oficial de los términos *embajadora*, *ministra*, *consejera* y *secretaria*, que hasta el momento eran empleados como masculinos para las denominaciones escalafonarias.
- Acciones dirigidas a aumentar la representación femenina, como el nombramiento de mujeres en cargos clave como, por ejemplo, la responsable de Cascos Blancos, designación de embajadoras estratégicas, cargos consulares y autoridades de la Cancillería.

- Acciones regulatorias, como el protocolo de Actuación para la Prevención, Orientación y Abordaje de Situaciones de Violencia Laboral y Violencia por Motivos de Género, elaborado de forma conjunta y consensuada con sindicatos y organizaciones de la sociedad civil a fin de regular cómo recibir consultas y tramitar denuncias.
- Acciones formativas y de capacitación orientadas a la aplicación de la Ley Micaela², seminarios virtuales sobre masculinidades y lenguaje no sexista, la incorporación de la perspectiva de género en cada acción de la política exterior, etc.

En el caso argentino, la interconexión de medidas y herramientas demuestra cómo, más allá de lo nominativo (e incluso sin necesidad de ello), se pueden impulsar acciones que protejan no solamente a las mujeres sino al colectivo LGTBIQ+ e impulsen la justicia de género³.

En Brasil, aunque la primera mujer diplomática aparece en 1918 y han tenido una presidenta, Dilma Rousseff (2011-2015), nunca ha habido una mujer al frente de la política exterior y esto explica, entre otras cosas, por qué diplomáticas brasileñas lideradas por Irene Vida Gala (antigua embajadora en Ghana) han emprendido una batalla pública para conseguir poder y visibilidad (Galarra, 2023). En 2014, tras un debate en un grupo cerrado de una red social, las mujeres diplomáticas presentaron al entonces canciller una lista con catorce sugerencias para incrementar la igualdad en el mundo diplomático. Este documento sirvió para la creación de comisiones dentro del propio Ministerio de Exteriores (el Comité de Gestión de Género y Raza en 2016, o la Comisión para la Prevención y Afrontamiento del Acoso Moral, Sexual y Discriminación en 2017), y potenció una serie de celebraciones y acciones como filmar un documental o nombrar un anexo ministerial en celebración del centenario de María José de Castro Rebello como primera diplomática.

Sin embargo, el presupuesto para frenar las violencias fue drásticamente recortado durante el gobierno de Jair Bolsonaro y el número de feminicidios y las violaciones aumentaron, con especial incidencia en transexuales, negras, pobres y periféricas. Por ello, quienes abogan por una política exterior feminista destacan la importancia de relacionarla con el resto de políticas públicas sectoriales que luchan por la eliminación de las violencias y aspiran a la igualdad (Faria y Ríos, 2022).

Tomando buena nota de ello, en el Día Internacional de la Mujer de 2023, el Ministerio de Relaciones Exteriores nombró como alta representante para Asuntos de Género a Vanessa Dolce de Faria, con la misión de representar a Brasil en

² Promulgada en 2019, y bautizada con este nombre como homenaje a Micaela García, una joven víctima de feminicidio, esta ley establece la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación. Para más información: <https://www.argentina.gob.ar/generos/ley-micaela>.

³ La agenda del presidente argentino Javier Milei, y de su vicepresidenta, Victoria Villarruel, originalmente aspiraba a eliminar el Ministerio de Mujeres en tanto consideran que la violencia no tiene género y estas instituciones son una fuente de desperdicio de dinero público. Sin embargo, a pocos días de asumir, no se sabe aún si habrá una disolución del organismo o, en su lugar, un giro ideológico y un redireccionamiento de partidas a otros ministerios, como el de Capital Humano. En este sentido, la ministra de Capital Humano, Sandra Pettovello, está licenciada en “ciencias de la familia” por la Universidad Austral (asistida por el Opus Dei), lo que hace suponer que seguirá la estela de lo ocurrido en Brasil durante el gobierno de Bolsonaro, cuando la pastora Alves asumió el Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos. En todo caso, se aventuran problemas de cumplimiento legal con la normativa vigente, tanto nacional como internacional (Nöllmann, 2023).

encuentros internacionales vinculados al género y trabajar con otros ministerios en una agenda integrada sobre igualdad de género (*Opera Mundi*, 2023). Como la misma Faria mencionaba: no podemos esperar que exista unanimidad o consentimiento para poner en marcha acciones por la igualdad de género, esto no sucedió cuando se abolió la esclavitud ni cuando se otorgó el derecho de voto a las mujeres ni con otros hechos civilizatorios, no puede servir ahora como excusa para no emprender acciones compensatorias (Faria y Ríos, 2022: 16).

En Bolivia, también se ha avanzado en la inclusión y reivindicación de los derechos de las mujeres, pero en su proyecto internacional no hay programas específicos. No obstante, hay quienes creen que la incorporación de la visión indígena en el diseño del programa internacional funciona como correa de transmisión de saberes ancestrales con clara influencia de la cosmovisión del denominado “Vivir bien” y genera una ventana de oportunidad para repensar el género e integrar a las mujeres como grupo históricamente marginado. Puede que para avanzar en ello sea prudente crear una oficina que se ocupe de la situación de las mujeres y las disidencias, que lleve adelante estadísticas sobre equidad e igualdad en los cargos, capacitaciones en contra del acoso laboral y político, que aborde específicamente dicha agenda en los ámbitos internacional y multilateral, y exista un presupuesto ministerial para la capacitación contra la violencia de género, el acoso y la inclusión laboral femenina (Garino, 2023).

Futuros inciertos en contextos antiderechos

Este trabajo se ha propuesto comprender cómo nace y cobra institucionalidad la política exterior feminista en América Latina en un momento crucial en que la iniciativa está comenzando a perder validez en Europa, específicamente en Suecia —pionera en la materia, y donde las derechas radicales y los negacionistas cobran protagonismo (Güemes, 2023)—. La apuesta de los gobiernos progresistas por responder a los feminismos despierta entusiasmo, críticas y cautelas. Entusiasmo, en cuanto se ven recogidas demandas históricas que consiguen ser formuladas. Críticas, desde las oposiciones políticas en relación con el incremento de cargos políticos, la definición poco clara de las funciones de las instituciones y su solapamiento con tareas que ya desempeñaban otros organismos, y el destino de los recursos públicos. Cautelas, que se traducen en desconfianza por parte de militantes y referentes feministas que temen que la denominación de feminista se use, bien de forma cosmética, sin transformar realmente las estructuras de dominación y desigualdad; bien de forma oportunista e instrumental, para lavar la imagen internacional; o bien desconectadas de la realidad local donde los feminicidios, abusos y violencias que sufren las mujeres no cesan de crecer y permanecen impunes.

Las propuestas mencionadas aspiran no solo a extender derechos de los hombres a las mujeres, sino también a hacerse cargo de las diversidades sexuales y la interseccionalidad, poniendo el foco explícitamente en casos como el de Colombia, Chile o México en la reivindicación de mujeres indígenas y afroamericanas. Sin embargo, no se mencionan medidas concretas que indiquen los instrumentos para materializar las propuestas, partidas presupuestarias claras para alcanzar tales metas o bajo qué mecanismos se vincula a la lucha de las vio-

lencias sexuales, físicas, psicológicas, laborales y sociales en el plano interno con posiciones en el ámbito externo.

La relación con las organizaciones de base y movimientos feministas es clave para que se conozcan con precisión las necesidades y dolores de la ciudadanía y se logren cambios que capilaricen socialmente. Si los actores externos y las militantes no ven con buenos ojos las acciones, o las entienden como oportunismo o personalismo, su efectividad se verá sustancialmente reducida (Monroy y Luque-Roja, 2023). El otro desafío es conectar al estudio de los planes de acción que se engloban como política exterior feminista el análisis de las políticas de internacionalización de la agenda de género del Ministerio de las Mujeres de los países latinoamericanos (Deciancio y Mínguez, 2023).

En un contexto en el que ganan peso posiciones políticas que niegan las violencias de género y buscan dar marcha atrás con los magros esfuerzos del pasado reciente, los gobiernos progresistas que apuestan por una política exterior feminista pueden constituirse en una salvaguarda de los derechos de las mujeres y aprovechar este impulso para inducir un cambio interno. Si en cambio la pregunta es de qué modo las políticas públicas progresistas pueden sobrevivir a los gobiernos que las crean, institucionalizarse y consolidarse como políticas de Estado, la respuesta es: convirtiendo estas aspiraciones de igualdad y justicia en un nuevo sentido común y en prácticas en las interacciones sociales.

Se trata de ampliar lo que deseamos como posible aquí y ahora (Gago, 2020), y para que ello suceda necesitamos asumir nuevos marcos interpretativos, construir discursos feministas, pero también destinar recursos a estas iniciativas y coordinar esfuerzos hacia dentro de las administraciones. Políticas son amores, que no buenas razones (Güemes, 2021).

La política exterior feminista tiene que destinar más recursos a las iniciativas y coordinar los esfuerzos entre las administraciones

Referencias bibliográficas

- BARBÁS, J. M.; CHAVES, D. D. y LUCERO, M. R. (2022): “Problematizar y deconstruir el concepto hegemónico de Política Exterior Feminista desde Abya Yala: hacia una propuesta de gradualidad en la implementación”, *Relaciones Internacionales* (49), pp. 71-92.
- BUSTELO, M.; MARTÍNEZ, K. y SUAYA, A. (2022): *Institucionalidad de los ministerios de la mujer: coordinar los esfuerzos para aumentar el impacto*. GdLAB, BID. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/OOO4314>.
- CANCILLERÍA DE COLOMBIA (2022): “Viceministra de Asuntos Multilaterales, Laura Gil, anuncia que la Política Exterior Feminista tiene tres premisas fundamentales: pacifista, participativa e interseccional”, 3 de noviembre. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/viceministra-asuntos-multilaterales-laura-gil-anuncia-politica-exterior-feminista> (consultado el 30 de junio de 2023).
- DANA, G. (2022): “La política exterior ‘de género’: estrategia de inserción internacional argentina”, *Blog de Relaciones Internacionales*, FLACSO Argentina, 20 de junio. Disponible en: <https://rii.flacso.org.ar/la-politica-exterior-de-genero-estrategia-de-insercion-internacional-argentina/> (consultado el 30 de junio de 2023).
- DECIANCIO, M. y MÍGUEZ, M. C. (2023): “La política internacional y la agenda de género en la Argentina (2019-2022)”, *Desafíos*, 35(2), pp. 1-28. Disponible en: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11982>.
- DECIANCIO, M. y LOZA, J. (2023): “Hacia una política con perspectiva de género en América Latina”, *Desafíos*, 35(2), 1-19.

- EL ESPECTADOR (2022): “Arranca en Colombia construcción de política exterior feminista: ¿en qué consiste?”, 4 de noviembre. Disponible en: <https://www.elespectador.com/responsabilidad-social/impacto-mujer/arranca-en-colombia-construccion-de-politica-exterior-feminista-en-que-consiste-noticias-hoy/>.
- ESPINOZA, N. (2022): “‘Política exterior feminista’: Cancillería busca posicionar a Chile con perspectiva de género a nivel mundial”, *El Mostrador*, 19 de agosto. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/braga/2022/08/19/politica-exterior-feminista-cancilleria-busca-posicionar-a-chile-con-perspectiva-de-genero-a-nivel-mundial/>.
- FARIA, V. D. y RÍOS, V. (2022): “Uma política externa feminista para o Brasil: desafios e possibilidades”, Friedrich Ebert Stiftung (FES) Brasil. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/19779-20221209.pdf>.
- GAGO, V. (2020): *La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo*, Buenos Aires, Tinta Limón.
- GALARRA, N. (2023): “Irene Vida Gala, diplomática: ‘A Lula le faltó confianza para apostar por una mujer canciller’”, *El País*, 2 de marzo. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-03-02/irene-vida-gala-diplomatica-a-lula-le-falto-confianza-para-apostar-por-una-mujer-canciller.html>.
- GARCÍA MORALES, V. Y. (2021): “La Política Exterior Feminista de México”, *Tempo exterior*, 42 (XXI (II)), pp. 81-96.
- GARINO, A. (2023): “El camino hacia la inclusión de una perspectiva de género en la política exterior boliviana (2006-2022)”, *Desafíos*, 35(2), pp. 1-27. Disponible en: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11985>.
- GÜEMES, C. (2021): “Demandas, reivindicaciones y luchas feministas en Latinoamérica”, *Análisis Carolina*, nº 7, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://doi.org/10.33960/AC_07.2021.
- (2021): “Políticas son amores, que no buenas razones. Hacia una recuperación pospandémica con igualdad de género”, *Análisis Carolina*, nº 32, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://doi.org/10.33960/AC_32.2021.
- (2023): “Nuevas derechas y feminismo: de su combate a su resignificación”, en J. A. SANAHUJA y P. STEFANONI (2023): *Extremas derechas y democracia: perspectivas iberoamericanas*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 99-124.
- INFOBAE (2023): “Política Exterior Feminista: el nuevo cargo que creó el Gobierno en el Ministerio de Relaciones Exteriores”, 2 de enero. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2023/01/02/politica-exterior-feminista-el-nuevo-cargo-que-creo-el-gobierno-en-el-ministerio-de-relaciones-exteriores/> (consultado el 30 de junio de 2023).
- LABORDE, A. (2021): “El gobierno feminista que promete Gabriel Boric”, *El País*, 22 de diciembre. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-12-22/el-gobierno-feminista-que-promete-gabriel-boric.html> (consultado el 30 de junio de 2023).
- LUCERO, M. (2019): “El desarrollo de las perspectivas feministas en el estudio disciplinar de las Relaciones Internacionales en el mundo y en Argentina”, *Anuario Latinoamericano - Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* (8), pp. 37-48. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.17951/al.2019.8.37-48>.
- MESA, M. (2023): “Política Exterior Feminista: un proceso en conformación en Europa y América Latina”, *Anuario CEIPAZ 2022-2023*, Madrid, pp. 77-110.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA (2022): “Viceministra de Asuntos Multilaterales, Laura Gil, anuncia que la Política Exterior Feminista tiene tres premisas fundamentales: pacifista, participativa e interseccional”, 3 de noviembre. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/viceministra-asuntos-multilaterales-laura-gil-anuncia-politica-exterior-feminista> (consultado el 30 de junio de 2023).
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE ARGENTINA (s.f.): “Igualdad de género, empoderamiento político y autonomía económica de las

mujeres”. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/iniciativas/mujer-y-asuntos-de-genero/igualdad-de-genero-empoderamiento-politico-y-autonomia> (consultado el 30 de junio de 2023).

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2023): “Política Exterior Feminista”. Disponible en: <https://politicaexteriorfeminista.minrel.gob.cl/inicio> (consultado el 30 de junio de 2023).

MONROY, M. C. y LUQUE ROJAS, A. (2023): “Política exterior feminista en Colombia”, *Desafíos*, 35(2), pp. 1-30. Disponible en: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11993>.

NÖLLMANN, M. (2023): “¿Quién va a atender? Sigue la incertidumbre en el Ministerio de las Mujeres, que Milei prometió cerrar”, *La Nación*, 3 de diciembre. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/gabinete-sigue-la-incertidumbre-sobre-un-area-clave-en-la-lucha-contrala-violencia-de-genero-que-nido3122023/>.

OPERA MUNDI (2023): “Itamaraty designa a Vanessa Dolce de Faria como Alta Representante para Asuntos de Género”, 8 de marzo. Disponible en: <https://operamundi.uol.com.br/diplomacia/79494/itamaraty-nomeia-vanessa-dolce-de-faria-como-alta-representante-para-temas-de-genero> (consultado el 30 de junio de 2023).

PAPAGIOTI, F. (2023): “Feminist Foreign Policy Index: A Qualitative Evaluation of Feminist Commitments”, Washington, D.C., International Center for Research on Women. Disponible en: <https://www.icrw.org/publications/feminist-foreign-policy-index/> (consultado el 30 de junio de 2023).

RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO (2023): “La Política Exterior Feminista de México, entre las tres mejores del mundo”, 14 de marzo. Disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/vaticano/index.php/visitas-oficiales/18-comunicados-de-la-sre/802-la-politica-exterior-feminista-de-mexico-entre-las-tres-mejores-del-mundo> (consultado el 30 de junio de 2023).

RUBIO GRUNDELL, L.; DE LIMA GRECCO, G. y RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, I. (2021): “Una mirada desde los feminismos críticos a las políticas exteriores feministas de Suecia, Canadá, Francia, México y España”, *Tempo exterior*, nº 42 (XXI), pp. 7-26.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO (2020): “Presentación del Manual de Principios de Política Exterior Feminista. Gobierno de México”. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/576095/Presentacio_n_PEF_baja.pdf (consultado el 30 de junio de 2023).

— (2022): “Canciller Ebrard llama a adoptar la causa feminista para construir sociedades igualitarias”. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/articulos/canciller-ebrard-llama-a-adoptar-la-causa-feminista-para-construir-sociedades-igualitarias-300535?idiom=es> (consultado el 30 de junio de 2023).

SEPÚLVEDA, D. (2021): “Política Exterior Feminista: el próximo emprendimiento normativo de América Latina”, *Análisis Carolina*, nº 34, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://doi.org/10.33960/AC_34.2021.

SOWA, T. (2023): “In my view: Are feminist foreign policies translating to real action?”, *OECD, Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/f6edc3c2-en>.

THOMPSON, L.; AHMED, S. y KHOKHAR, T. (2021): “Defining Feminist Foreign Policy. A 2021 Update”, International Center on Research on Woman. Disponible en: <https://www.icrw.org/publications/defining-feminist-foreign-policy/>.

8. AGENDA 2030 Y EL ROL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN AMÉRICA LATINA

PAULA RUIZ-CAMACHO

Docente-investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia

América Latina avanza lentamente en el cumplimiento de los ODS: el aumento de la pobreza, la inseguridad alimentaria y la pérdida de biodiversidad son síntomas de rezago

Introducción

La Agenda 2030 es un instrumento, tanto político como técnico, que guía a los países para mejorar su desarrollo con enfoque sostenible construido alrededor de 17 objetivos, 169 metas y 276 indicadores. Se trata de una hoja de ruta que centra su acción en la búsqueda de un equilibrio social, económico y ambiental. Los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un marco de gobernanza global para el desarrollo basado en derechos, que desde el momento de su firma ha involucrado en su gestión a actores de distinta naturaleza.

Esta agenda es, por tanto, un contrato social a escala mundial que identifica retos comunes pero que, en su ejecución, requiere de acciones diferenciadas (Bárcena, 2015). Si bien este principio de “responsabilidades comunes, pero diferenciadas” nace en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (1994), por su alcance es una idea transversal para el cumplimiento de los ODS que reconoce que su implementación va más allá de los Estados y que las capacidades humanas, financieras y técnicas de estos son ampliamente distintas. Desde esta perspectiva, se justifica la necesidad de fortalecer escenarios de gobernanza para impulsar acuerdos formales e informales para la solución de problemas afines (Mayntz, 2002; Zürn, 2018) ya identificados en la Agenda 2030.

América Latina avanza a paso lento en el cumplimiento de los ODS: el aumento de la pobreza, de la inseguridad alimentaria y la pérdida de la biodiversidad son tan solo algunos de los síntomas del rezago de la región en materia de desarrollo (CEPAL, 2023b). A los entornos de alta vulnerabilidad socioeconómica, que se profundizaron tras la pandemia, se suma la polarización política, el deterioro de los ingresos reales de la población, así como la baja productividad tecnológica y comercial, que plantean la necesidad de un cambio estructural sobre la manera de concebir la cooperación y de alcanzar el desarrollo (CEPAL, 2023a y 2023b; Malacalza, 2022; OCDE *et al.*, 2023).

Ante este aparente panorama desolador, se plantean para América Latina retos en materia de gobernanza regional para coordinar acciones que fortalezcan el multilateralismo (Sanahuja, 2017). En aras de avanzar hacia el cumpli-

miento de los ODS, América Latina debe propender por una gobernanza multinivel y multiactor con el fin de encontrar soluciones eficaces e instrumentos innovadores que, por medio de la cooperación, encaminen a los países hacia una agenda de desarrollo que no deje a nadie atrás, con la cooperación como instrumento cohesionador. En esa línea, desde la CEPAL se vienen propiciando espacios de diálogo que apuntan a poner en el centro la cooperación internacional, entendiéndola “como una fuerza impulsora fundamental para el desarrollo económico y social de los países” (CEPAL, 2021: 9) o, en su concepción más clásica, como un instrumento para el desarrollo. Mayores esfuerzos, compromisos y recursos de los gobiernos, agentes no estatales, subestatales e individuos son necesarios para darle a esta agenda un último impulso que permita a los países avanzar (CEPAL, 2023b).

De cara al cumplimiento de los ODS, la región debe continuar buscando alternativas para convertir los retos en oportunidades y, de esta forma, superar las denominadas “trampas del ingreso medio”, que hacen referencia “a una combinación de factores que se refuerzan entre sí y que limitan el logro de mayores avances” (Nieto y Salinas, 2020: 72), y cuyo concepto ha sido ampliamente desarrollado desde la CEPAL (2021, 2023b). Frente a esto, el informe de perspectivas económicas de América Latina de finales de década (OCDE *et al.*, 2019) identificó las cuatro “trampas del desarrollo” en la región que giran alrededor de la baja productividad, la degradación ambiental, la debilidad institucional y las crecientes vulnerabilidades sociales, trampas interconectadas entre sí y que frenan el avance de los países hacia los ODS (Sahd *et al.*, 2023).

De esta forma, a partir de diversas instancias de diálogo político, como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Comisión Europea, la OCDE o la CEPAL, se evidencia la coordinación de agendas socioeconómicas que propenden por encontrar soluciones innovadoras y eficaces, pero al mismo tiempo urgentes, a problemas estructurales que pueden mitigarse con el cumplimiento de los ODS, principalmente en materia de lucha contra la pobreza, el hambre y la desigualdad.

Tras la pandemia, se han elaborado amplios diagnósticos sobre las repercusiones de la crisis sanitaria en la economía de los países y sus agendas sociales, en los que también se presentan alternativas de solución que requieren de mayor voluntad política, recursos financieros e instituciones sólidas¹. Debido a la amplitud de instrumentos y actores que intervienen en la consecución de los ODS en la región, este análisis se centra en revisar cómo los mecanismos de concertación alcanzados alrededor de la cooperación Sur-Sur (CSS) favorecen la construcción de soluciones inclusivas. En este marco, cabe resaltar la celebración de la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 2023)², cuyos resultados y compromisos se materializan en un amplio documento de trabajo que recoge los avances y desafíos de la CSS en la región, y que se incorpora como insumo dentro de las reflexiones que acompañan al presente artículo.

¹ Parte de esos informes son analizados y citados en el presente artículo.

² Anteriormente conocida como Comité de Cooperación Sur-Sur, la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe “es un órgano subsidiario de la CEPAL que contribuirá al apoyo de los Estados miembros en las iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular” (CEPAL, 2023c).

La región debe apostar por una gobernanza basada en la inclusión y concertar más mecanismos de colaboración a través de la cooperación Sur-Sur

La Agenda 2030 y los retos de gobernabilidad en América Latina

A siete años de finalizar el plazo establecido para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, distintos informes coinciden en señalar que América Latina es una región que avanza a pasos lentos y desiguales (CODS, 2020, 2022; OCDE *et al.*, 2023).

Según la CEPAL (2023a), uno de los principales retos —ya evidenciado desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio y que todavía persiste— está relacionado con la recolección y la sistematización de datos, que sigue siendo heterogénea y en algunos casos inexistente. Así, por ejemplo, de los 276 indicadores que constituyen la Agenda 2030, en la región no hay datos suficientes en 98 y 44 están lejos de alcanzarse. En ese sentido, los gobiernos deben enfocarse en acelerar los esfuerzos en alrededor de 73 indicadores que muestran cierto grado de avance y en los que —de hacerse los ajustes requeridos en materia fiscal, económica y de intervención política en temas clave como transición energética, empleo y educación— podrían alcanzarse mayores resultados.

Frente a esto, en el marco de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe, se instó a los órganos subsidiarios de la CEPAL a fortalecer su actuación en los ámbitos relacionados con los desafíos de la región y a coordinar sus acciones con distintos actores, con el propósito de erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones (CEPAL, 2023b).

En cuanto a los datos suministrados para 2023, los indicadores más difíciles de alcanzar corresponden a los ODS: 1 (fin de la pobreza), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 13 (acción por el clima) y 16 (paz, justicia e instituciones sólidas). En el caso del ODS 13 se evidencia un retroceso, lo cual, para la región de América Latina y el Caribe, resulta preocupante dado que “13 de los 50 países identificados como los más afectados por la emergencia climática se encuentran en la región” (CEPAL, 2023a: 21).

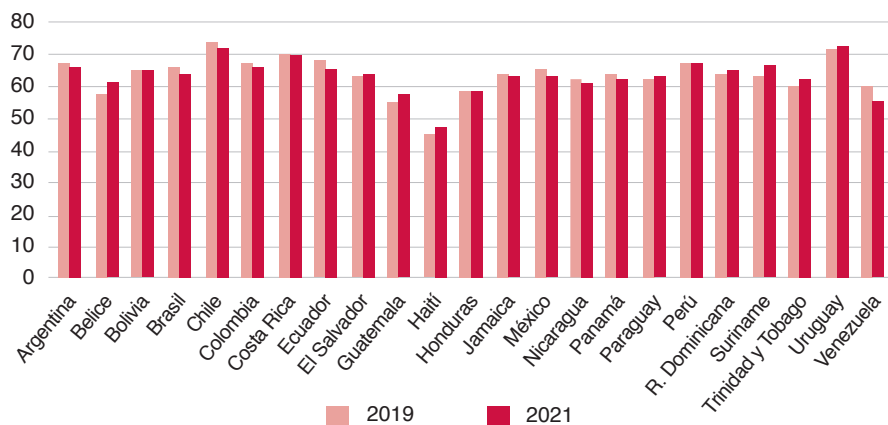
En esta línea, el último informe de la OCDE *et al.* (2023) insta a los países de la región a encaminar sus esfuerzos hacia una economía verde mediante la adopción de diversas estrategias de financiación, en las cuales participen tanto el sector público como el privado. En otras palabras, se propone “ampliar el conjunto de actores relevantes y herramientas disponibles” (OCDE *et al.*, 2023: 196). Tanto la coordinación de agendas a escala regional como el fortalecimiento de la cooperación internacional son factores fundamentales para identificar buenas prácticas, financiar iniciativas y apoyar la implementación de políticas de transición verde. Ligado al reto de superar la trampa ambiental, la mencionada conferencia resalta las iniciativas de colaboración que en los últimos años han adelantado los países de la región a través de la CSS, pero en los que también ha sido clave el desarrollo de esquemas colaborativos con la sociedad civil y los organismos internacionales.

Por otro lado, el informe de la CEPAL (2023a) señala que los ODS 3 (salud y bienestar), 7 (energía asequible), 9 (industria, innovación e infraestructura) y 17 (alianzas para lograr objetivos) “presentan situaciones más alentadoras, ya que avanzan en la dirección esperada y a un ritmo que augura un buen pronóstico para 2030” (CEPAL, 2023a: 85).

Este análisis se complementa con los informes publicados (2020 y 2022) por el Centro de Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina (CODS), una

alianza entre la academia y organizaciones internacionales y públicas que en 2019 presenta el índice ODS para América Latina y el Caribe³. La Figura 1 recoge los datos de los dos informes publicados por el CODS, para comparar a 23 países de la región, y de esta forma observar su avance en el cumplimiento de los ODS en su conjunto.

FIGURA 1. Índice ODS 2019 y 2021 en América Latina y el Caribe



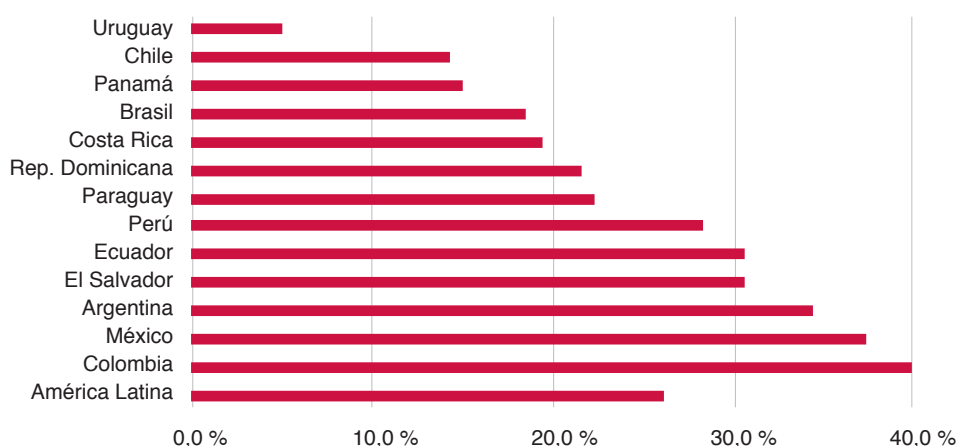
Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de CODS (2020, 2022).

Entre las conclusiones a las que llegan los informes del CODS (2020, 2022), y que coinciden con la CEPAL (2023a), está la falta de datos. Sin embargo, a partir de los indicadores existentes, o de los cuales se pudo extraer más información, se deduce que los tres países con mayores avances son Uruguay, Chile y Costa Rica respectivamente, mientras que el nivel de avance en Haití, Venezuela, Guatemala y Honduras continúa siendo lento. En cuanto a los demás países de la región, si bien han tenido retrocesos en algunos objetivos —como, por ejemplo, los relacionados con la lucha contra el hambre, la igualdad de género, el trabajo decente y la acción contra el clima—, se muestran avances en materia de salud y bienestar, educación, producción y consumo responsable, vida submarina, y paz, justicia e instituciones sólidas.

De cierta forma, los ODS ligados a los problemas más apremiantes para los millones de ciudadanos que aún viven en situación de pobreza continúan mostrando unos rezagos respecto al punto de partida en 2015. Así, por ejemplo, a 2023 hay un incremento en los índices de pobreza, lo que conlleva bajos rendimientos en materia de lucha contra las múltiples desigualdades (de género, económicas y ahora digitales) que atraviesa la región. Con respecto al primer ODS, que busca poner fin a la pobreza en todas sus formas, la Figura 2 muestra los índices de pobreza de 13 países de la región y los compara con el promedio de esta.

³ El índice ODS “es la agrupación de indicadores que permitan medir el avance en el cumplimiento de los ODS bajo un mismo criterio y comparar así los diferentes países” (CODS, 2020: 10). Bajo el uso de una métrica comparable, los países se clasifican entre 0 y 100, donde 100 es el mejor resultado.

FIGURA 2. Índice de pobreza (%) en América Latina 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE *et al.* (2023).

Según estos datos, seis países presentan cifras de pobreza más altas respecto del promedio regional, y son especialmente preocupantes los casos de Argentina, Perú, Colombia y Ecuador que, con respecto a 2016, han tenido un incremento en el porcentaje total de pobreza (OCDE *et al.*, 2023). Por otro lado, tal como se indicó, si bien Uruguay, Chile y Costa Rica presentan mayores avances en cuanto al cumplimiento de los ODS, en ellos también hay un incremento en los índices de pobreza, lo que representa para estos países un reto en materia de política pública, por ejemplo, alrededor de políticas migratorias, que de alguna forma están impactando sobre otros indicadores socioeconómicos.

Este panorama evidencia una alta vulnerabilidad social —una de las trampas del desarrollo—, a la que se suma la polarización política, el deterioro de los ingresos reales de la población, así como la baja productividad tecnológica y comercial (Sahd *et al.*, 2023), e incluso la pérdida de confianza en las instituciones públicas (Edelman Trust, 2023). Dicho de otra forma, la región en su conjunto debe apostar por una gobernanza basada en la inclusión (Nieto y Da Costa, 2021), y concertar mayores mecanismos de cooperación, a través por ejemplo de la CSS, en cuyas iniciativas ya se viene avanzando por medio de instancias de diálogo como la SEGIB y que se continuarán propiciando a través de la Conferencia Regional sobre CSS en el marco de la CEPAL.

Este último puede considerarse un avance vital en materia de gobernanza regional, ya que convoca a los países de la región y a otros actores que forman parte de la arquitectura de la cooperación al desarrollo. Con el propósito de fortalecer mecanismos de seguimiento y medición de la CSS, el documento final señala la necesidad de promover la cooperación internacional para el desarrollo enfocada a los desafíos regionales, principalmente en gestión integral de riesgos y desastres, lucha contra la pobreza, reducción de las vulnerabilidades y fortalecimiento institucional, este último con miras a complementar los esfuerzos de los países para que las políticas nacionales prosperen asertivamente (CEPAL, 2023b).

Hasta este punto, se evidencia que América Latina es una región vulnerable frente a los desequilibrios globales, a los vaivenes políticos y con profundos problemas estructurales de vieja data, y ello señala la urgencia de movilizar alianzas globales y regionales hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 y el fortalecimiento de la integración socioeconómica de la región.

América Latina en la encrucijada de un “desarrollo en transición”

Según el Banco Mundial y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), América Latina es una región de renta media, lo cual ha motivado transformaciones en las dinámicas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), cuyos flujos tienden a disminuir paulatinamente. Desde la óptica económica, estos países están transitando hacia un crecimiento económico que los cataloga como de renta alta, lo que explica por qué estos, en especial en Sudamérica, se están “graduando” de la cooperación internacional.

La idea que sustenta el concepto de la “graduación” de la cooperación en los países de la región ha generado importantes y profundos debates, que se suman a los diálogos que a escala internacional se han suscitado alrededor de cómo hacer más eficaz la cooperación internacional. Aterrizados en un diálogo intrarregional entre América Latina, la Unión Europea y los países de la OCDE, estos debates han dado como resultado la propuesta de adoptar un enfoque de “desarrollo en transición” que va más allá de la medición de los ingresos y que, por tanto, “supone articular una estrategia de cooperación internacional que esté en línea con el espíritu de universalidad de la Agenda 2030” (CEPAL, 2021: 12), que busca “facilitar la transición de todos los países hacia modelos de desarrollo más sostenibles” (*ibid.*) y graduales.

Pensar desde un enfoque de “desarrollo en transición” implica incorporar, en la medición y la toma de decisiones, variables más allá de las económicas, para lo que resulta clave el fortalecimiento de mecanismos de medición cualitativa de la CSS (CEPAL, 2023b), en la que la región se ha mostrado particularmente activa, tanto por lo que implica en materia social para el intercambio de buenas prácticas en distintos niveles, como para llevar a cabo estrategias en materia de política exterior. Téngase además en cuenta que, tras la pandemia, las denominadas “trampas del desarrollo” se han profundizado, y la región va a un ritmo de crecimiento más lento. Según cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI), para 2020 la región presentó una contracción del -6,8%, que a 2021, y gracias a la apertura de las economías de la región, mostró una recuperación del 6,7%, pero que para 2022 cayó al 3,8% y que se proyecta del 1,2% para 2023 (FMI, 2022).

En consecuencia, aunque el enfoque de “desarrollo en transición” supone seguir revisando y analizando variables cualitativas que miden el desarrollo, no hay que olvidar estas cifras cuantitativas que implican escenarios de inestabilidad socioeconómica, donde no solo crecen las cifras de pobreza y de pobreza extrema, sino que asimismo producen incrementos en el número de personas que no cuentan con seguridad alimentaria, lo que en una región con diversidad de recursos resulta alarmante. En cuanto a esto último, entre 2014 y 2016 el 27,6% del total de la población de América Latina y el Caribe se encontraba en situación de inseguridad alimentaria, cifra que para el periodo 2019-2021 subió al 37,3% (FAO *et al.*, 2023: 127). Y esto afecta principalmente al desempeño de la región respecto del bienestar de los individuos, en especial a los ODS 1, 2, 5, 8, 10 y 16.

América Latina se encuentra en una situación que requiere del fortalecimiento de estrategias conjuntas para acelerar el paso, en especial en aquellos indicadores que evidencian avances y que pueden tener un efecto multiplicador. La cooperación, desde una visión horizontal, solidaria e inclusiva, es fundamen-

El enfoque del “desarrollo en transición”, incorpora variables no solo económicas, sino mediciones cualitativas en materia de intercambio de experiencias y buenas prácticas

tal, en especial para lograr “la transformación de la agricultura y los patrones de consumo, que tendría un impacto en el cambio climático, la preservación de los recursos naturales y el fin del hambre” (Malacalza, 2022: 9).

De manera complementaria, el informe de 2022 sobre perspectivas económicas para América Latina “explora las opciones de política que la región tiene para repensar sus modelos productivos, transformar su matriz energética y crear empleos de calidad en el proceso” (OCDE *et al.*, 2022: 374), una agenda medioambiental en la que la región, con el apoyo financiero y técnico de la Unión Europea, entre otros agentes, debe empezar a transitar. La cooperación internacional para la región se está encaminando hacia la consolidación de marcos de gobernanza multinivel y multiactor que deben continuar fortaleciéndose. De esta manera, los progresos logrados en materia de sistematización de información, publicaciones de tinte académico y técnico que plantean diversos escenarios y alternativas para avanzar o, al menos, acelerar el cumplimiento de la Agenda 2030, ya están dados. Ahora se requiere que, a escala local, los países diseñen e implementen “políticas públicas decididas y creativas con un foco y una direccionalidad muy claros, sustentadas en una institucionalidad fortalecida y que posibiliten el cumplimiento de los ODS” (CEPAL, 2023a: 13).

El rol de la cooperación Sur-Sur frente a los ODS

Entre 2020 y 2022, la CSS practicada en América Latina vislumbra un escenario de cooperación internacional inclusivo que apunta a un desarrollo en transición más autónomo y resiliente. En esta línea, el factor institucional ha sido clave para lograr una mayor sinergia alrededor de las iniciativas emprendidas por los países de la región, que cada vez apuntan más al fortalecimiento de capacidades locales (SEGIB, 2023; CEPAL, 2023b).

A la fecha, por ejemplo, los países de la región han alineado sus respectivos planes nacionales de desarrollo con los ODS, lo que evidencia la relevancia que estos tienen como eje fundamental de su gestión pública. Para ilustrar lo anterior, la Tabla 1 recoge la institucionalidad (normativa y organizativa) creada en los países de la región para el manejo de la cooperación internacional, que incluye instancias para la gestión de la CSS, así como los mecanismos de coordinación, implementación y seguimiento que cada país hace a los ODS, los cuales, en algunos casos se han establecido como mecanismos *ad hoc* y, en otros, de manera directa como potestad de una entidad (CEPAL, 2023c: 46).

**CUADRO 1. Institucionalidad nacional para la cooperación internacional
y para los ODS en América Latina**

País	Órgano encargado de la cooperación (incluida la CSS)	Mecanismos de coordinación, implementación y seguimiento ODS	Presentación Informe Nacional Voluntario
Argentina	Agencia Argentina de Cooperación Internacional	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales / Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS	2017, 2020, 2022
Bolivia	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo del Ministerio de Planificación del Desarrollo	Consejo de vicepresidentes y Grupo de Coordinación Interinstitucional	2021
Brasil	Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)	Comisión para los ODS / Secretaría General de la Presidencia de la República	2017
Chile	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID)	Consejo Nacional para la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible	2017, 2019
Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia)	Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	2016, 2018, 2021
Costa Rica	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Consejo de Alto Nivel de los ODS	2017-2020
Cuba	Viceministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera	Grupo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030	2021
Ecuador	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Planifica Ecuador	2018, 2020
El Salvador	Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional (ESCO)	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible	2017, 2022
Guatemala	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala (SEGEPLAN)	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)	2017, 2019, 2021
Honduras	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional	Secretaría de Planificación Estratégica	2017, 2020
México	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)	Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	2016, 2018, 2021
Nicaragua	Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores	Presidencia de la República	2021
Panamá	Ministerio de Relaciones Exteriores	Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil para el Apoyo y Seguimiento de los ODS / Gabinete Social	2017, 2020
Paraguay	Ministerio de Relaciones Exteriores	Comisión ODS Paraguay	2018, 2021
Perú	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	2017, 2020
Rep. Dominicana	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible	2018, 2021
Uruguay	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	2017, 2018, 2021, 2022
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores	Consejo de vicepresidentes y Grupo de Coordinación Interinstitucional	2016

Fuente: Elaboración propia.

Se han producido grandes progresos en la sistematización de la información y en publicaciones técnicas que plantean alternativas para avanzar en la Agenda 2030

Asimismo, como parte de los compromisos asumidos para hacer seguimiento y monitoreo de los ODS, la Tabla 1 señala en qué año los países han hecho entrega de algún informe nacional voluntario (INV). Lo que se observa es que, de diecinueve países de la región⁴, Uruguay ha hecho entrega de cuatro informes, seguido de Argentina, Colombia, Guatemala y México, con tres cada uno, y los demás entre uno y dos reportes (DESA, s.f.). Este mecanismo debe ser entendido como una especie de rendición de cuentas que los países han de continuar realizando, porque permite conocer el verdadero estado de los avances nacionales; en este sentido, hacen falta mayores esfuerzos.

En cuanto a la cuestión del seguimiento, llama la atención que entre 2017 y 2022 haya una mayor participación de los entes subestatales por presentar sus respectivos informes locales voluntarios (ILV). En Argentina, por ejemplo, se han elaborado 26 ILV, seguido de Brasil con 11, México con 9, Colombia con tres, y Uruguay, Paraguay, Perú y Bolivia con un informe; si bien es un porcentaje bajo respecto al número de ciudades que existen en América Latina, es una muestra de cómo en la práctica se instrumentaliza la idea de una gobernanza multinivel y multiactor enfocada al cumplimiento de los ODS (DESA, s.f.).

Complementariamente a lo señalado sobre el factor institucional, en el nivel central las instituciones, agencias o entidades públicas encargadas de los asuntos de cooperación internacional han ido institucionalizando paulatinamente el manejo de la CSS como parte integral de las estrategias emprendidas en la materia. De cierta forma, esta institucionalización ha permitido a los países participar de manera coordinada ante distintas instancias de diálogo, como por ejemplo la SEGIB, desde la cual se han construido instrumentos para la sistematización del intercambio de buenas prácticas, así como la articulación de conceptos y políticas alrededor de la CSS. Los informes publicados anualmente sobre el avance de la CSS en Iberoamérica se consideran un referente, tanto por los mismos Estados miembros de la SEGIB como por organismos internacionales y regionales. Dichos informes, que incluyen metodologías para la sistematización de buenas prácticas, han sido incluso un referente para la publicación de otros informes regionales como el de África en 2019.

El camino recorrido por la región en materia de CSS entre 2020 y 2022 estuvo marcado por el impacto de la pandemia, que obligó a los gobiernos nacionales a responder de acuerdo con sus capacidades institucionales y financieras. Sin embargo, a pesar de evidenciarse una disminución de las iniciativas desarrolladas en el marco de la CSS, lo cierto es que estas no se frenaron, y se dio paso al desarrollo de acciones focalizadas hacia los ODS más apremiantes para la región, en salud, igualdad, empleo y paz (ODS: 3, 5, 8 y 16). Dicho informe señala que las iniciativas emprendidas por los países iberoamericanos alcanzaron un total de 1.168, de las cuales 895 se desarrollaron en Iberoamérica y 328 entre países de la región con otros países del Sur global (SEGIB, 2023).

Asimismo, en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (2023), se instó a los Estados a continuar haciendo de la CSS un instrumento que complemente los esfuerzos de los países en materia de desarrollo y, en especial, a realizar esfuerzos encaminados a “proteger la biodiversidad, la elaboración de estrategias de reducción del riesgo de desastres, el aumento de la dis-

⁴ Parte de este análisis incluye a los miembros de la SEGIB sin Andorra, España y Portugal.

ponibilidad de datos oportunos, de calidad y desagregados” (Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2023: 2).

Por otro lado, según el informe de la SEGIB (2023), el total de las iniciativas adelantadas por diecinueve países de la región se han alineado principalmente hacia cinco ODS: salud y bienestar (3); trabajo decente (8); paz, justicia e instituciones sólidas (16); ciudades y comunidades sostenibles (11) y educación (4). La Tabla 2 muestra las iniciativas emprendidas en 2022 bajo el rol dual de estos —tanto como socios oferentes como receptores—, y también en materia de cooperación triangular, modalidad que se hace especialmente atractiva para países miembros del CAD porque les permite generar un mayor impacto.

En la Tabla 2 se pueden observar varias dinámicas: la primera es que en materia de CSS bajo el rol de oferente, Cuba, Chile, México, Colombia y Brasil son, respectivamente, los principales socios; en cuanto al rol de socio receptor, y a ex-

TABLA 2. Iniciativas desarrolladas en cooperación Sur-Sur y cooperación Triangular en América Latina 2022

MODALIDAD	Cooperación Sur-Sur		Cooperación Triangular		Principales socios	
	PAÍS	Oferente	Receptor	Oferente		Receptor
Argentina		35	34	18	6	Chile, Brasil, Uruguay
Bolivia		4	60	0	18	Perú, Chile, Ecuador
Brasil		67	21	13	5	Argentina, Paraguay, Uruguay
Chile		101	4	20	5	Argentina, Perú, México
Colombia		69	60	9	11	Perú, Chile, Ecuador
Costa Rica		9	58	17	10	Rep. Dominicana, El Salvador, Panamá
Cuba		226	47	1	8	Argentina, Colombia, México
Ecuador		3	63	4	20	Perú, Chile, Colombia
El Salvador		5	71	4	15	Honduras, Costa Rica, Guatemala
Guatemala		6	72	0	19	Honduras, El Salvador, Rep. Dominicana
Honduras		6	78	0	15	El Salvador, Guatemala, Costa Rica
México		86	25	19	5	Chile, Colombia, Costa Rica
Nicaragua		1	21	0	5	Honduras, Guatemala, El Salvador
Panamá		7	45	3	10	Costa Rica, Honduras, Rep. Dominicana
Paraguay		6	50	1	29	Uruguay, Argentina, Brasil
Perú		35	73	11	15	Colombia, Chile, Ecuador
Rep. Dominicana		2	62	4	18	Costa Rica, El Salvador, Guatemala
Uruguay		14	43	11	12	Paraguay, Argentina, Chile
Venezuela		7	25	1	0	Colombia, Ecuador, Cuba

Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2023).

cepción de Chile —que juega más como oferente de cooperación triangular—, se mantiene un alto volumen de intercambios. Igualmente, se puede deducir que los países priorizan como socios a sus vecinos y que, en materia de cooperación triangular, se pueden emprender acciones para atraer más cantidad de recursos, en especial si se piensa en dinamizar una agenda verde para el desarrollo.

A manera de cierre cabe recoger dos ideas principales: i) en materia de CSS la región presenta avances en la coordinación de agendas, sistematización y difusión de conocimiento, y ii) respecto a la gestión e implementación de esta modalidad de cooperación, debe profundizar en diálogos más técnicos para superar su propia trampa alrededor de la medición, una deficiencia que aún no permite conocer el verdadero impacto y alcance de la CSS. Esto último constituyó un punto central en el primer encuentro adelantado en Santiago de Chile, y la discusión debe continuar con miras a transitar hacia un desarrollo inclusivo en el cual se fortalezca la cooperación internacional en la región en todas sus modalidades.

Conclusión

El presente artículo ha analizado el estado de los avances frente al cumplimiento de los ODS en América Latina, así como los retos a los que se enfrentan los países para superar las denominadas “trampas del desarrollo” alrededor de la productividad, la protección del medioambiente, el fortalecimiento institucional y la vulnerabilidad social. Salir de dichas trampas parte de entender la situación pospandemia que atraviesa cada país, la región en su conjunto, e incluso la forma en que el contexto internacional está afectando a su crecimiento y desarrollo, como puede ser la guerra en Ucrania, por nombrar algunos.

En ese sentido, se ha señalado cómo desde distintas instancias se han propuesto alternativas para convertir los retos en oportunidades y avanzar en aquellos objetivos e indicadores que son neurálgicos para el bienestar de los individuos. Desde diversos escenarios de diálogo intrarregional se han proyectado soluciones para futuros posibles y resilientes, pero que requieren del fortalecimiento de las instituciones públicas nacionales; estas, a su vez, tienen que reforzar los mecanismos de control en el uso de recursos públicos. La corrupción sigue siendo un problema en América Latina, lo que no permite que los recursos invertidos tengan el impacto esperado o lleguen a donde tienen que llegar.

Para ello, el rol de la cooperación es fundamental porque brinda insumos, capacidades e instrumentos a los países tendientes a descolonizar la agenda al desarrollo (Bárcena, 2015), y abordar temas apremiantes que requieren de acciones inmediatas como, por ejemplo, en materia de transición energética, protección de la biodiversidad o en la apuesta por modelos de desarrollo basados en la ciencia, la tecnología y la innovación; temas hacia los que paulatinamente empieza a virar la cooperación en medio de turbulentas tempestades económicas. En última instancia, es necesario trascender los paradigmas actuales de la cooperación internacional para el desarrollo y dar cada vez más espacio a una cooperación horizontal (entre iguales), basada en objetivos comunes para enfrentar desafíos globales, fortaleciendo la bidireccionalidad (cocreación) de las relaciones birregionales (América Latina-Unión Europea) (Nieto y Salinas, 2020: 82-83), una idea que se reforzó durante el importante encuentro de la CEPAL en torno a la CSS.

No obstante, si bien dichos esfuerzos han incentivado el diálogo entre los Estados y en el interior de estos, ahora deben llevarse al plano local, y propender al diseño de políticas públicas innovadoras e inclusivas que requieren de una mayor financiación para el desarrollo. En el ámbito nacional, los gobiernos deben financiar e implementar políticas públicas eficaces para romper paulatinamente con sus propias trampas, aquellas que no les permiten avanzar hacia un crecimiento social sostenible y que los hace altamente vulnerables a los cambios de sus propias políticas y de los desórdenes mundiales.

Sumado a esto, es preciso resaltar que, para dinamizar la Agenda 2030, sigue siendo crucial la participación e implicación de otros agentes para el desarrollo, los cuales son clave para la difusión, apropiación e implementación de los ODS. Los gobiernos nacionales deben propiciar mayores espacios de rendición de cuentas, de diálogo entre actores para la generación de políticas públicas innovadoras y hacia la tecnificación de mayores sistemas estadísticos que faciliten el acceso a la información y, de esta forma, mejorar en la implementación de soluciones a partir del conocimiento del estado real de la situación.

La cooperación brinda insumos, capacidades e instrumentos para abordar cuestiones apremiantes en transición energética, protección de la biodiversidad, o ciencia e innovación

Referencias bibliográficas

- BÁRCENA, A. (2015): “La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015: Hacia una asociación universal para el desarrollo”, en J. A. OCAMPO (ed.): *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno/CEPAL.
- CEPAL (2021): *Desarrollo en transición. Propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47156/5/S2100501_es.pdf.
- (2023a): *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030. Avances y propuestas de aceleración*. CEPAL. *Sexto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile. Disponible en: https://mexico.un.org/sites/default/files/2023-05/S2300097_es.pdf.
- (2023b): “Avances y desafíos para la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, *Documento de trabajo LC/CCSS.1/3*, Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48917>.
- (2023c): “Resolución 1(I) de la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile. Disponible en: https://conferenciaccs.cepal.org/1/sites/css1/files/23-00499_ccss.1_resolucion_aprobada.pdf.
- CODS (2020): *Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe*. Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/25484/%c3%8dndice-ODS-2019-para-Am%c3%a9rica-Latina-y-el-Caribe-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- (2022): *Índice ODS 2021. América Latina y el Caribe*. Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS). Disponible en: <https://cods.unianandes.edu.co/wp-content/uploads/2022/08/1%CC%81ndice-ODS-2021-para-Ame%CC%81rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (DESA) (s.f.): *SDG Localization and the Voluntary Local Reviews*. Disponible en: <https://sdgs.un.org/topics/voluntary-local-reviews>.

- EDELMAN TRUST BAROMETER (2023): *Edelman Trust Barometer Global Report*. Disponible en: <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2023-03/2023%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report%20FINAL.pdf>.
- FAO, FIDA, OPS, PMA, y UNICEF (2023): *Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional – América Latina y el Caribe 2022. Hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables*, ONU. Disponible en: <https://doi.org/10.4060/cc3859es>.
- FMI (2022): *World Economic Outlook Report. Countering the Cost-of-Living Crisis*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022#:~:text=Inflation%20and%20uncertainty&text=The%20cost%20of%20living%20crisis%2C%20tightening%20of%20financial%20conditions%20in,and%202.7%20percent%20in%202023>.
- FORO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE (2023): “Conclusiones y recomendaciones acordadas entre los gobiernos reunidos en la sexta reunión del foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible”, Santiago de Chile, abril.
- MALACALZA, B. (2022): *La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19*. SEGIB. Disponible en: <https://cooperaciontriangular.org/publication/la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-y-la-agenda-de-desarrollo-sostenible-en-iberoamerica-nudos-criticos-y-horizontes-en-la-respuesta-a-la-covid-19/>.
- MAYNTZ, R. (2002): “Los Estados nacionales y la gobernanza global”, *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, n° 24, pp. 29-44. Disponible en: https://pure.mpg.de/rest/items/item_1234604_5/component/file_2052766/content.
- NIETO PARRA, S. y DA COSTA, R. (2021): “Desarrollo en Transición en América Latina en tiempos de la COVID-19”, *Documentos de Trabajo*, n° 49, (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/06/DT_FC_49.pdf.
- NIETO PARRA, S. y SALINAS, C. (2020): “América Latina bajo el enfoque del ‘desarrollo en transición’, bases e implicaciones políticas”, en J. A. SANAHUJA (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica. Políticas de cooperación y “desarrollo en transición”*, Madrid, Fundación Carolina.
- OCDE/CEPAL/CAF/Comisión Europea (2019): *Perspectivas económicas de América Latina 2019. Desarrollo en transición*. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2019_g2g9ff1a-es.
- (2023): *Perspectivas económicas de América Latina 2022: Hacia una transición verde y justa*. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/f2f0c189-es>.
- RUIZ-CAMACHO, P. X. (2020): “La gobernanza regional de la cooperación Sur-Sur en América Latina”, *Relaciones Internacionales*, 44, pp. 87-105. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.005>.
- SAHD, J.; ZOVATTO, D. y ROJAS, D. (2023): *Riesgo político América Latina 2023*. Centro UC, Estudios Internacionales (CEIUC). Disponible en: http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2023/Riesgo_Politico_America_Latina_2023.pdf.
- SANAHUJA, J. A. (2017): “A Rashomon Story: Latin American Views and discourses of Global Governance and Multilateralism”, en A. TRIANAFYLLIDOU (ed.): *Global Governance from Regional Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, pp. 181-208.
- SEGIB (2023): *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022 y Mensajes Principales*. Disponible en: <https://www.segib.org/?document=informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2022-y-mensajes-principales>.
- ZÜRN, M. (2018): *A theory of Global Governance. Authority, Legitimacy and Contestation*, Oxford, Oxford University Press.



9. BRASIL: POLÍTICA EXTERIOR Y AUTONOMÍA PRAGMÁTICA EN UN ORDEN INTERNACIONAL EN CRISIS

GILBERTO M. A. RODRIGUES

Profesor asociado de la Universidade Federal do ABC e Investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico-CNPq, Brasil

El regreso de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil se ha producido en un momento de grave deterioro institucional y cívico del país, agravado por la marcada polarización dejada por su predecesor, con un legado y un pasivo político de ultraderecha, marcado por la violencia política, el negacionismo científico, los ataques a las instituciones democráticas y el aislamiento regional. En el ámbito internacional, Lula da Silva vuelve al poder en una fase de “interregno” (Sanahuja, 2022a), de un orden internacional en crisis, con el agravamiento de la polarización global derivada de la guerra en Ucrania.

Elegido con una amplia y diversa coalición de fuerzas, desde el centro hasta la izquierda, Lula asumió la presidencia en enero de 2023 con la clara determinación de revertir la ultraderechista y disfuncional política exterior de Bolsonaro y reposicionar a Brasil como protagonista en la integración regional, los foros multilaterales y el rediseño de un nuevo orden internacional multipolar. Sin embargo, los obstáculos políticos internos derivados de la polarización con la ultraderecha, y una frágil gobernabilidad política frente a un Parlamento de mayoría conservadora y hostil a las políticas progresistas —incluidas las referidas al ambiente, las minorías y los derechos humanos— plantean difíciles dilemas a Lula y su gobierno. En diferentes grados, la fragilidad política regional y la fractura de las instituciones de integración en los últimos años desafían el objetivo de retomar la integración sudamericana.

En el contexto de las dificultades internas de gobernabilidad política, Lula logró completar 100 días de gobierno con un balance positivo en su política exterior (Rodrigues, 2023), periodo en el que fue posible revertir varias ausencias y posiciones del gobierno anterior, para volver a colocar al país en la escena internacional en consonancia con su relevancia político-diplomática, regional y geopolítica.

El legado de Bolsonaro: un pasivo de desmantelamiento, destrucción, intentos de golpe y aislamiento

Tras consumir su mandato con permanentes intentos de desmantelar el Estado brasileño, destruir las instituciones y urdir golpes de Estado contando con el apoyo de

algunos sectores de las Fuerzas Armadas, Bolsonaro perdió la reelección frente a Lula en octubre de 2022 por un margen relativamente pequeño de votos. Contando con el apoyo de una coalición de partidos y simpatizantes de un amplio espectro partidario y social, Lula se impuso en la segunda vuelta con el 50,90% de los votos frente al 49,10% de su adversario (una diferencia de 2.139.645 votos). Sin embargo, la victoria de Lula no fue reconocida oficialmente por Bolsonaro, quien reprodujo el guion de Trump, poniendo permanentemente en duda la lisura del proceso electoral y promoviendo la desobediencia hacia los resultados de las urnas entre sus seguidores y simpatizantes. La negación de la derrota y la negativa del presidente a colaborar con la transición al nuevo gobierno, llevaron a Lula a promover la transición con la Jefatura del Gabinete (Casa Civil) y la burocracia estatal. El Gabinete de Transición Gubernamental, creado el 8 de noviembre de 2022 y coordinado por el vicepresidente electo, Geraldo Alckmin, realizó un amplio y detallado diagnóstico de la situación del país entre noviembre y diciembre de 2022, y sentó las bases para la implantación del nuevo proyecto de gobierno (Brasil, 2022). Un Grupo de Trabajo sobre Relaciones Exteriores, compuesto por diplomáticos, políticos y representantes del mundo académico y de la sociedad civil presentó un informe sobre la situación de las relaciones internacionales del país y propuso varias recomendaciones.

Bajo el significativo lema “Unión y Reconstrucción”, Lula tomó posesión el 1 de enero de 2023, en el Congreso Nacional, ante 70 delegaciones gubernamentales, 19 jefes de Estado y 4 primeros ministros. Sin la presencia de Bolsonaro, que había viajado a Estados Unidos el día anterior, Lula celebró una toma de posesión sin precedentes, en la que la tradicional subida de la rampa del Palacio de Planalto, en Brasilia, y la entrega de la banda presidencial, corrió a cargo del cacique Raoni, de la etnia Caiapó, y otros representantes de las minorías (BBC, 2023a).

Una semana después de la toma de posesión, el 8 de enero, se reprodujo en Brasilia el mismo guion de la toma del Capitolio por seguidores de Trump, con la ocupación y depredación de los edificios de la Corte Suprema, del Congreso Nacional y del Palacio de Planalto por bolsonaristas que contaron con el apoyo, por acción u omisión, de parte de la policía del Distrito Federal y de las Fuerzas Armadas. Este suceso fue un intento de golpe frustrado, tal como revelan las investigaciones realizadas hasta el momento por la Policía Federal y el juez Alexandre Moraes, del Supremo Tribunal Federal. Un proyecto de decreto de estado de excepción fue encontrado en la residencia del exministro de Justicia de Bolsonaro, Anderson Torres, que fue detenido y responde por varios delitos en el ámbito electoral y de seguridad del Estado.

La reacción del presidente Lula fue inmediata y eficaz para dismantelar el movimiento golpista: intervención federal en la capital (cuya policía es responsable de la seguridad de los edificios gubernamentales), respaldada por disposición constitucional, y convocatoria de una reunión con los 27 gobernadores para obtener apoyo al gobierno, a la democracia y contra el golpe bolsonarista. Por un lado, la acción política de Lula logró crear un momento de convergencia único entre los tres poderes del Estado y las entidades federativas; por otro, Lula tomó la decisión de destituir al comandante del Ejército, nombrando a un general notoriamente legalista, como primer paso para desmovilizar a una parte de las Fuerzas Armadas contaminadas por el bolsonarismo.

A pesar de la firmeza y acierto de sus decisiones de dismantelar el golpe, el presidente Lula se encontró al inicio de su gobierno con la difícil tarea de asegurar la democracia en el país frente a los golpistas leales a Bolsonaro, presentes en

Lula tuvo que asegurar la democracia: su acción contra el golpe creó una convergencia única entre los tres poderes del Estado y las entidades federativas

las Fuerzas Armadas, en el Gabinete de Seguridad Institucional, en la policía distrital y en otros órganos del gobierno. La orden del presidente pasó a ser la de desbolsionar el gobierno, despidiendo a funcionarios vinculados con el gobierno anterior, para evitar sabotajes internos; paralelamente se tomaron una serie de medidas para proteger las instituciones, tanto en el Ejecutivo como en el Judicial.

Bolsonaro y el bolsonarismo han sufrido dos duras derrotas: i) el expresidente fue condenado por el Tribunal Superior Electoral y tiene suspendidos sus derechos políticos por ocho años (todavía pendiente el recurso en la Suprema Corte); y ii) una Comisión Parlamentaria Mixta de Investigación (compuesta por integrantes de la Cámara y del Senado, con miembros del gobierno y de la oposición) sobre los actos del 8 de enero, que se activó en abril y presentó su informe final el 18 de octubre, concluyó que Bolsonaro y miembros de su gabinete han cometido cuatro crímenes: asociación criminal, violencia política, abolición violenta del Estado democrático de derecho e intento de golpe de Estado.

En el flanco político-legislativo, Lula tendrá que enfrentarse a una fuerte oposición en el Congreso Nacional, especialmente en la Cámara de Diputados. A diferencia de sus dos mandatos anteriores, Lula no cuenta con un aliado en la presidencia de la Cámara de Diputados, ni con una coalición estable de partidos y bancadas plenamente leales al gobierno. La situación es mejor en el Senado, donde el presidente tiene un aliado en la presidencia y una mayoría más sólida. La dificultad con la oposición en el Congreso —fruto de la expansión de la ultraderecha y el conservadurismo en la legislatura— es uno de los elementos que pueden limitar o debilitar la política exterior, como veremos a continuación.

Política exterior y autonomía pragmática

La recuperación del capital político-diplomático apuntado por Lula reconecta a Brasil en su búsqueda de autonomía en política exterior —principal objetivo desde la redemocratización (Vigevani *et al.*, 2011; Pereyra Doval, 2013; Rodrigues, 2023)— y del pragmatismo de la diplomacia —marca notoria de Itamaraty desde Río Branco (canciller entre 1902 y 1912, y patrono de la diplomacia en Brasil)— tras cuatro años de política exterior disfuncional, sumisa a los intereses del gobierno de Donald Trump y disputas injustificadas con importantes socios, como China y otros países sudamericanos y europeos. Esta reanudación se produce en clave de autonomía pragmática (Rodrigues, 2023), concepto que se refiere a una política exterior que pretende recuperar el proyecto de desarrollo autónomo y no dependiente, sin exclusión ideológica, en relación con los socios. La idea de Brasil como actor global que prevaleció en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) se restablece en la formulación e implementación de una gran estrategia (Hirst y Tokatlian, 2022) que se ha desarrollado en los primeros seis meses del mandato, en pleno “interregno” hacia un nuevo orden global (Sanahuja, 2022b).

Política exterior: desafíos y problemas internos

El gobierno de Lula enfrenta serias resistencias para recuperar, aprobar y ejecutar políticas ambientales y de protección de las minorías y los derechos humanos en

el ámbito interno, debido a la composición de la Cámara de Diputados (Tabla 1).

La dificultad del gobierno para revertir políticas regresivas en relación a la protección ambiental y de las poblaciones indígenas se reflejó, por ejemplo, en la aprobación por la Cámara de Diputados y por el Senado Federal de la Ley 14.701, de 20 de octubre de 2023, sobre reconocimiento, demarcación, uso y gestión de tierras indígenas. El Congreso aprobó la interpretación del Marco Temporal para la demarcación de tierras indígenas (que elimina los derechos originarios de los indígenas sobre sus tierras antes de 1988, fecha de la última Constitución Federal). Pero, al sancionar la ley, Lula vetó este punto, respaldado por la decisión previa de inconstitucionalidad sobre la tesis del Marco Temporal de la Suprema Corte, del 27 de septiembre; y los cambios introducidos en la Medida Provisoria (Decreto-Ley), que reformuló la estructura del gobierno, al quitar atribuciones al Ministerio del Medio Ambiente y al Ministerio de los Pueblos Indígenas aprobada en la Cámara de Diputados y en el Senado.

La recuperación del capital político-diplomático de la política exterior reconecta a Brasil con su búsqueda de autonomía internacional y su pragmatismo

TABLA 1. Cámara de Diputados / Grupos Parlamentarios

Partido/Grupo Parlamentario	Grupo	Nombre del Partido/Grupo	Gobierno/Oposición
Federação Brasil da Esperança – Fe Brasil	81	PT/68, PCdoB/7, PV/6	Gobierno
Federação PSOL REDE	14	PSOL/13, REDE/1	Gobierno
Bloco União, PP, Federação PSDB Cidadania, PDT, PSB, Avante Solidariedade, Patriota	176	União/59, PP/49, Federação PSDB Cidadania/18, PDT/18, PSB/15, Avante/7, Solidariedade/4, Patriota/4	Gobierno / Independientes
Bloco MDB, PSD, Republicanos, PODE, PSC	142	PSD/43, MDB/42, Republicanos/42, PODE/12, PSC/3	Gobierno / Independientes
PL	97	Partido Liberal	Oposición
NOVO	3	Partido NOVO	Oposición
Total	513		

Fuente: Elaboración del autor, a partir de la web de la Cámara de Diputados, noviembre de 2023 (<https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-atual>).

El Partido Liberal (PL) de Bolsonaro es el más numeroso en el Congreso, aunque no tiene poder para bloquear en soledad los proyectos del gobierno. El mayor problema está en las bancadas en las que hay partidarios del gobierno e independientes. Hay un grupo de partidos y parlamentarios transversal a muchos partidos —el Centrão—, que históricamente constituye una mayoría en el Congreso y apoya al gobierno a cambio de nombramientos en ministerios y liberación de enmiendas presupuestarias, cuando no exigen beneficios que conducen a la corrupción. El presidente de la Cámara de Diputados, Arthur Lira, es una de las voces

del Centrão. Así, en este marco de inicio de la actual legislatura, la Cámara de Diputados es un factor de inestabilidad para el “presidencialismo de coalición” que rige en Brasil (Abranches, 2018) y, por lo tanto, de la capacidad del gobierno de actuar sin tener que hacer grandes concesiones a su proyecto de país.

Para aprobar un Proyecto de Enmienda Constitucional (PEC) se necesitan 308 diputados, de los 513 de la Cámara baja, y 49 senadores de 81. Hasta ahora, Lula ha conseguido aprobar un PEC en la Cámara, el Marco Fiscal, prioritario para la gobernabilidad presupuestaria del gobierno, que recibió un expreso apoyo de 372 votos a favor, frente a 108 en contra; pero este caso no constituye una mayoría estable, al contrario: el gobierno ya ha sido derrotado en otras agendas prioritarias. En este sentido, la base del apoyo del gobierno se estima en 225 diputados (*Folha de S. Paulo*, 2023).

En el Senado Federal (Tabla 2), la gobernabilidad del presidente Lula es mayor, a pesar de que el bloque parlamentario prooficialista también tiene miembros que no siempre siguen la orientación de su bancada o del gobierno. Aun así, la situación es más previsible: el presidente del Senado es un aliado de Lula y el oficialismo tiene una base de apoyo estimada de 42 senadores (*Folha de S. Paulo*, 2023).

TABLA 2. Senado Federal / Grupos Parlamentarios

Partido/Bloque Parlamentario	Grupo	Nombre del Partido/ Grupo	Gobierno/Oposición
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática	28	PSB/PSD/PT/REDE	Gobierno
Bloco Parlamentar Democracia	30	União/PSDB/PSB/PDT, MDB	Gobierno + Independientes
Bloco Parlamentar Aliança	10	PP/Republicanos	Oposición
Bloco Parlamentar Vanguarda	13	PL/Novo	Oposición (Bolsonaro)
Total	81		

Fuente: Elaboración del autor, a partir de la web del Senado Federal, noviembre de 2023 (<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-bloc>).

Junto a los problemas con las bancadas conservadoras y de ultraderecha en el Congreso Nacional, la presidencia de Lula tiene que lidiar con gobiernos estatales opositores en tres de los principales estados del país —São Paulo, Minas Gerais y Río de Janeiro—, cuyos gobernadores fueron apoyados por Bolsonaro. En los tres casos, el impacto de los acontecimientos del 8 de enero y la acción negociadora del Ministerio de Relaciones Institucionales facilitaron el diálogo interfederativo reduciendo hasta el momento la tensión política, pero su potencial conflictivo, no solo en la agenda interna, sino también sobre la agenda externa (considerando el alcance de la acción exterior de los estados federados por medio de la paradiplomacia) tenderá a aumentar según se acerquen las elecciones municipales de octubre de 2024.

A pesar de las dificultades políticas internas mencionadas, y de las decisiones de la Cámara de Diputados que pueden afectar la coherencia entre la política in-

terna y exterior en asuntos sensibles como el medioambiente, el cambio climático o la protección de las minorías, Lula cuenta con suficiente capital político para operacionalizar y hacer avanzar su política exterior, en virtud de mecanismos constitucionales que confieren un amplio margen de competencia al Ejecutivo. Además, cuenta con aliados políticos, gracias al control de la Presidencia del Senado y de su Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (Tabla 3), y con una mayoría relativamente estable en coalición para gestionar la agenda del Senado y del Congreso, y aprobar acuerdos internacionales, operaciones financieras exteriores y nombramientos de jefes de misiones en el exterior.

TABLA 3. Congreso Nacional – Cámara de Diputados / Senado Federal

Poder Legislativo	Presidencia	Partido	Posición política	Mandato
Cámara de Diputados (CD)	Diputado Artur Lira	PP	Independiente (apoyo restringido/condicionado)	2023-2025
Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CD)	Diputado Paulo Alexandre	PSDB	Independiente	2023-2025
Senado Federal (SF)	Senador Rodrigo Pacheco	PSD	Aliado del gobierno	2023-2025
Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (SF)	Senador Renan Calheiros	PMDB	Aliado del gobierno	2023-2025

Fuente: Elaboración del autor, a partir de la web del Congreso Nacional, mayo de 2023.

La relación entre el gobierno de Lula y Lira (originalmente aliado preferencial de Bolsonaro), cuyo apoyo ocasional implica altos costes de transacción política, no afecta directamente a la política exterior, debido a las limitadas competencias constitucionales de la Cámara de Diputados en este ámbito. Cabe agregar aquí un hecho que refuerza la posición presidencial en cuanto a las relaciones internacionales. La decisión del Supremo Tribunal Federal del 26 de mayo de 2023 confirmó el decreto ejecutivo del entonces presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1996, que retiró a Brasil del Convenio 158 de la Organización internacional del Trabajo, corroborando la posibilidad de despedir empleados sin justificación (G1, 2023). Aunque la decisión frustró el interés del Ministerio de Trabajo de Lula, y de los grupos políticos y sociales de izquierda en general, por tratarse de la protección de los derechos de los trabajadores, el hecho de que el Supremo Tribunal Federal reconociera la competencia exclusiva del Ejecutivo en la decisión de retirarse de un acuerdo internacional fortaleció la posición de Lula en las relaciones exteriores frente al Congreso Nacional.

En los seis primeros meses de gobierno de Lula, las prioridades temáticas de su política exterior son claras: en el ámbito regional, rearticular y fortalecer la integración sudamericana; y en el ámbito multilateral global, reasumir el protagonismo en las agendas de medio ambiente y cambio climático, la equidad socioeconómica y la

Las prioridades de la política exterior son fortalecer la integración sudamericana y reasumir el protagonismo en materia de medio ambiente, equidad socioeconómica y gobernanza global

reforma de la gobernanza global. Los indicadores para confirmar esta hipótesis son el conjunto de acciones emprendidas por el gobierno y el perfil de las candidaturas oficiales brasileñas para ocupar cargos en organismos internacionales.

La reanudación del regionalismo: rehacer los lazos en condiciones distintas y adversas

Los lazos de confianza entre Brasil y los países sudamericanos comenzaron a rehacerse en la gestión y primeros días de gobierno de Lula con la normalización de las relaciones con Argentina, sacudidas durante el gobierno de Bolsonaro, y la reanudación de la asociación Brasilia-Buenos Aires construida desde 1985. Brasil se ha reincorporado a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), y Lula está dando rápidamente señales de que reasume el papel de reconstructor de la integración sudamericana. El restablecimiento de las relaciones con Venezuela, con la reapertura de las respectivas embajadas y contactos de alto nivel con el gobierno de Nicolás Maduro, inició la reinserción de Caracas en el regionalismo sudamericano (Tabla 4). Sin embargo, las condiciones políticas y económicas de la integración son muy diferentes a las de la década de 2000, cuando la integración regional avanzaba en clave de regionalismo posneoliberal. El debilitamiento del Mercosur, el desmantelamiento de Unasur y la difícil situación económica de Argentina indican un escenario complejo para un nuevo proceso de integración propuesto por Lula.

TABLA 4. Política exterior de Brasil en América del Sur en los primeros seis meses del gobierno de Lula

Boque/País	Acción	Lugar	Fecha
CELAC	Retorno del País	Brasilia/Cancillería	05/01/2023
Venezuela	Misión / Reapertura de Embajada	Caracas	19/01/2023
Argentina	Visita / Firma de Acuerdos	Buenos Aires	23/01/2023
VII Cumbre CELAC	Participación	Buenos Aires	24/01/2023
Uruguay	Visita / Firma de acuerdos	Montevideo	25/01/2023
Colombia / Mesa de Diálogos de Paz / Gobierno-ELN	Retomada de la función de país garante	Ministerio de Relaciones Exteriores	Feb. 2023
UNASUR	Retorno del País	Brasilia / Cancillería	06/04/2023
Reunión de mandatarios América del Sur	Reanudar el diálogo para la integración	Brasilia	30/05/2023
Cumbre de Jefes de Estado de Mercosur	Participación	Puerto Iguazú / Argentina	04/07/2023
Mercosur	Presidencia pro tempore de Brasil	Brasilia	Jul.-Dic. 2023

Fuente: Elaboración del autor, a partir de la web del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Aunque haya habido una nueva “ola rosa” en América del Sur, las dificultades económicas y las inestabilidades políticas creadas por el fortalecimiento de la ultraderecha en todos los países presionan a Lula hacia una integración con una menor afinidad ideológica y un mayor compromiso pragmático. En este sentido, la reunión de jefes de Estado y de Gobierno sudamericanos, celebrada en Brasilia el 30 de mayo de 2013, apuntó a una integración pragmática, apoyada en la historia de la diplomacia, que permite la coexistencia de colores políticos contrastantes, como ejemplifican los periodos de Hugo Chávez en Venezuela, y de Álvaro Uribe en Colombia. El llamado al pragmatismo pasa por recuperar espacios mínimos de diálogo, abandonados y negados por Bolsonaro.

Las declaraciones de los presidentes y el Consenso de Brasilia (2023), documento aprobado en esta reunión de presidentes sudamericanos, han dado señales positivas hacia la reanudación de la integración, especialmente con la reincorporación de Venezuela al grupo (frente al Grupo de Lima, en el seno de la OEA, responsable de la exclusión de Caracas de los distintos foros regionales). Sin embargo, hay dos problemas sobre la mesa: i) cómo se retomará la integración sudamericana, si por medio de una Unasur renovada, o por otra vía, y ii) qué tratamiento dar a Venezuela, dado que la mayoría de los países sudamericanos consideran que el régimen de Maduro es una dictadura, y muchos de ellos han recibido a miles de migrantes forzados y refugiados de ese país.

En el caso del Mercosur, la coincidencia de la Presidencia pro tempore de Brasil con la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023 ha abierto una ventana de oportunidad para avanzar en la aprobación definitiva del Acuerdo UE-Mercosur, ensalzado por Lula en su visita a Portugal y España en abril de 2023.

Otro nuevo movimiento regional impulsado por Lula fue la reunión de los jefes de los países miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), en agosto de 2023, en la ciudad de Belém, estado de Pará, en la Amazonia brasileña. La OTCA es una organización intergubernamental de carácter técnico, cuyo tratado original data de 1978, pero que se transformó en organización en 2002, con sede en Brasilia. La estrategia de Lula pretende conectar el regionalismo vinculado a los países amazónicos con la agenda multilateral global en materia de medioambiente y cambio climático.

La agenda global multilateral: reocupar espacios y protagonismo

Al analizar el conjunto y el perfil de las candidaturas que Brasil lanzó en los primeros seis meses de su gobierno, es posible detectar las prioridades que la diplomacia brasileña reserva para la agenda global multilateral (Tabla 5). Destaca el área ambiental, especialmente la agenda climática, en la que el país lanzó dos candidaturas: para acoger la COP30 en Belém do Pará en 2025 —petición que ya ha sido aceptada y confirmada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Brasil, 2023a)—, y la candidatura a la presidencia del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) para el periodo 2023-2028, en la que Brasil fue derrotada por Reino Unido. Está claro que con estas dos candidaturas Lula indica que quiere retomar el protagonismo de Brasil en la agenda climática. En el campo del desarme, Brasil consiguió la presi-

dencia del Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MCTR, por sus siglas en inglés) (2023-2024) y, en gobernanza global, el presidente del Tribunal de Contas da União (equivalente a la Contraloría Fiscal de la Unión, vinculada al Senado) fue elegido para la Junta de Auditores de la ONU (2024-2030) (Brasil, 2023b).

En derechos humanos, Brasil logró volver a ocupar el asiento en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) en Ginebra (2024-2026). En el ámbito regional, sin embargo, tras lanzar oficialmente la candidatura de Fabio Floriano como comisionado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el gobierno retiró la candidatura, sin ofrecer explicaciones (Swissinfo, 2023). Otros tres países hicieron lo mismo en situaciones diferentes (Estados Unidos, Honduras y Perú).

Se comprende el alto valor del asiento en el CDH, tanto para reforzar las posiciones progresistas internas como para su gran estrategia global, en diálogo y posiciones conjuntas con China, Rusia y otros países del G-20. Cabe recordar que Brasil votó en contra de la suspensión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos, en la Asamblea General de la ONU que suspendió a Moscú del CDH tras la invasión de Ucrania, adoptando una posición que responde a la resistencia de Itamaraty a aprobar sanciones como mecanismo eficaz para cambiar comportamientos de países en cuestiones sensibles (derechos humanos, desarme, etc.), lo que supone no aislar a Rusia como un actor clave en el multilateralismo.

TABLA 5. Candidaturas oficiales del país a organismos internacionales / Gobierno de Lula

Función	Organismo/ Organo	Candidato (a)	Elección	Periodo/ Mandato
Presidencia	BRICS / Nuevo Banco de Desarrollo-NDB	Expresidenta Dilma Rousseff	Marzo/2023 (elegida)*	2023-2025
Presidencia	Missile Technology Control Regime (MTCR)	Embajador A. J. Vallim Guerreiro (MRE)	Marzo/2023 (elegido)	2023-2024
País sede COP30	COP30	Ciudad de Belém, estado de Pará, Brasil	Mayo/2023 (elegido)	2025
Presidencia	IPCC	Thelma Krug (INPE)	Julio/2023 (no elegida)	2023-2028
Asiento GRULAC	Consejo de Derechos Humanos / ONU	Brasil	Oct./2023 (elegido)	2024-2026
Miembro	Junta de Auditores de NN.UU.	Bruno Dantas, Presidente del Tribunal de Contas da União (TCU)	Nov./2023 (elegido)	2024-2030
Comisionado	Comisión Interamericana de Derechos Humanos / OEA	Fabio B. Floriano (exfuncionario de la CIDH)	Junio/2023**	2024-2027

* Tras la renuncia negociada de Marcos Troyo (representante nombrado por Bolsonaro).

** Candidatura anunciada el 28/02/2023 y retirada por el gobierno brasileiro el 31/03/2023.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores.

En el terreno del desarrollo y de la equidad social, la elección de la expresidenta Dilma Rousseff como representante y presidenta del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), el Banco de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), con sede en Shanghái, tiene un valor estratégico por su capacidad para financiar grandes proyectos fuera de la órbita del sistema de Bretton Woods. El NBD nace y se afirma como una alternativa al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI) para los países en desarrollo y, en este sentido, Lula ya afirmó que ve las operaciones del banco más allá de los BRICS, lo que incluiría, por ejemplo, a países como Argentina (Valor, 2023).

Además de las candidaturas estratégicas que revelan dónde quiere actuar la política exterior de Lula, el país ocupa u ocupará funciones de coordinación y presidencias de grupo hasta 2024, lo que permitirá a Brasil influir en las agendas de gobernanza global, incluidas posibles reformas en el sistema de Naciones Unidas (Tabla 6). Además de ocupar uno de los asientos rotativos del Grupo América Latina y el Caribe (GRULAC) en el Consejo de Seguridad de la ONU (2022-2024), Brasil asumió la presidencia del G-20 en noviembre de 2023 (2023-2024). Ambas funciones otorgan al país un lugar clave en los debates globales sobre la construcción de un nuevo orden mundial, incluidos los renovados debates sobre la reforma del Consejo de Seguridad.

Tras recibir la Presidencia del G-20, Lula señaló las tres prioridades de Brasil en su mandato al frente del grupo: i) la inclusión social y la lucha contra la desigualdad, el hambre y la pobreza; ii) el enfrentamiento del cambio climático y la promoción del desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental, y iii) la defensa de la reforma de las instituciones de gobernanza global que refleje la geopolítica del presente. Igualmente, el presidente anunció la creación de dos grupos de trabajo: la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza y la Movilización Global contra el Cambio Climático (Agência Brasil, 2023). Estas prioridades revelan de forma clara los principales temas de la política internacional multilateral del gobierno de Lula.

Brasil ocupa un asiento rotativo en el Consejo de Seguridad de la ONU y ha asumido la presidencia del G-20, siendo clave en el debate sobre un nuevo orden mundial

TABLA 6. Asientos rotativos / Coordinación de Grupos / Organizaciones (Gobierno de Lula)

Grupo/Organismo	Posición	Coordinador/Representante	Periodo
Consejo de Seguridad / NN.UU.	Asiento rotativo	Delegación de Brasil en NN.UU. / Nueva York	2022-2023*
IBAS-Foro de Diálogo Brasil, India, África del Sur	Presidencia rotativa	Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)	2023-2024
G-20	Presidencia	Presidencia/MRE	Nov. 2023-Nov. 2024

* Brasil ha sido elegido para el asiento de GRULAC en 2022 (Gobierno de Bolsonaro).
Fuente: Elaboración del autor, a partir de la web del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Además de su participación en los BRICS, Brasil también participa en el Foro de Diálogo IBSA-Brasil, India y Sudáfrica, cuya presidencia rotativa asumió en marzo para el periodo 2023-2024 (Brasil, 2023c). La articulación de Brasil con

estos países es importante en la medida en que son miembros del G-20, son países en desarrollo y actores clave en el debate sobre el nuevo orden global.

Autonomía pragmática y “diplomacia del equilibrio” con Rusia y Ucrania

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, y la guerra que se inició a partir de esa fecha, constituyen un parámetro para entender la posición de Brasil en el “interregno” entre un orden internacional en crisis hacia un nuevo orden global multipolar. Lula tomó la iniciativa de ser interlocutor para un diálogo de paz entre Ucrania y Rusia, adoptando una posición audaz y arriesgada como equilibrista entre las conversaciones mantenidas con las autoridades rusas y ucranianas (Rodrigues, 2023). Es cierto que la paz aún no es posible en el horizonte del conflicto; sin embargo, desde la perspectiva de la situación de Brasil, y sus compromisos y asociaciones con Estados Unidos, la Unión Europea y los BRICS, Lula ha logrado evitar más presiones para involucrarse directamente en el conflicto (por ejemplo, entregando o vendiendo armas a una de las partes) y se arroga el mérito de vocalizar y anticipar la cuestión de la paz, garantizando tal vez un lugar para el país en la futura mesa de negociaciones.

Hay que añadir que la expansión de los BRICS, aprobada en su 15ª Cumbre celebrada en agosto en Johannesburgo, ha supuesto un paso adelante del fortalecimiento de China como polo de poder, pero igualmente como factor de no aislamiento de Moscú, pese a las tensiones y presiones globales generadas por el conflicto entre Rusia y Ucrania (BBC, 2023b). Con la aprobación de la entrada de seis países (Arabia Saudí, Argentina, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Egipto e Irán) los BRICS asumen una posible vocación inductora y transformadora hacia la configuración de un nuevo orden multipolar. En este sentido, Brasil es el único de los cinco que está anclado en Occidente, compartiendo un conjunto de elementos, valores e intereses que lo identifican claramente como país-puente entre movimientos y fuerzas multilaterales opuestas.

Consideraciones finales

La política exterior de Lula tiene que enfrentarse a dos escenarios adversos: uno interno, con los pasivos de la ultraderecha legados por Bolsonaro —materializados en una gran polarización política— y un Congreso mayoritariamente de derecha y bastante hostil a las políticas progresistas en los ámbitos del medioambiente y los derechos humanos (lo que a veces limita y a veces debilita las posiciones del país en el plano exterior); y un segundo, externo, en un escenario internacional inestable marcado por el “interregno” hacia un nuevo orden internacional incierto, en el que el país se ve urgido a adoptar posiciones y mantener compromisos tanto con el bloque occidental como con China, polarización que se agudiza con la guerra de Ucrania.

En este marco, la política exterior del Brasil de Lula se mueve en clave de autonomía pragmática, tratando de reconstruir la integración regional de forma no ideológica y, en el ámbito global, buscando mantener un equilibrio en las relacio-

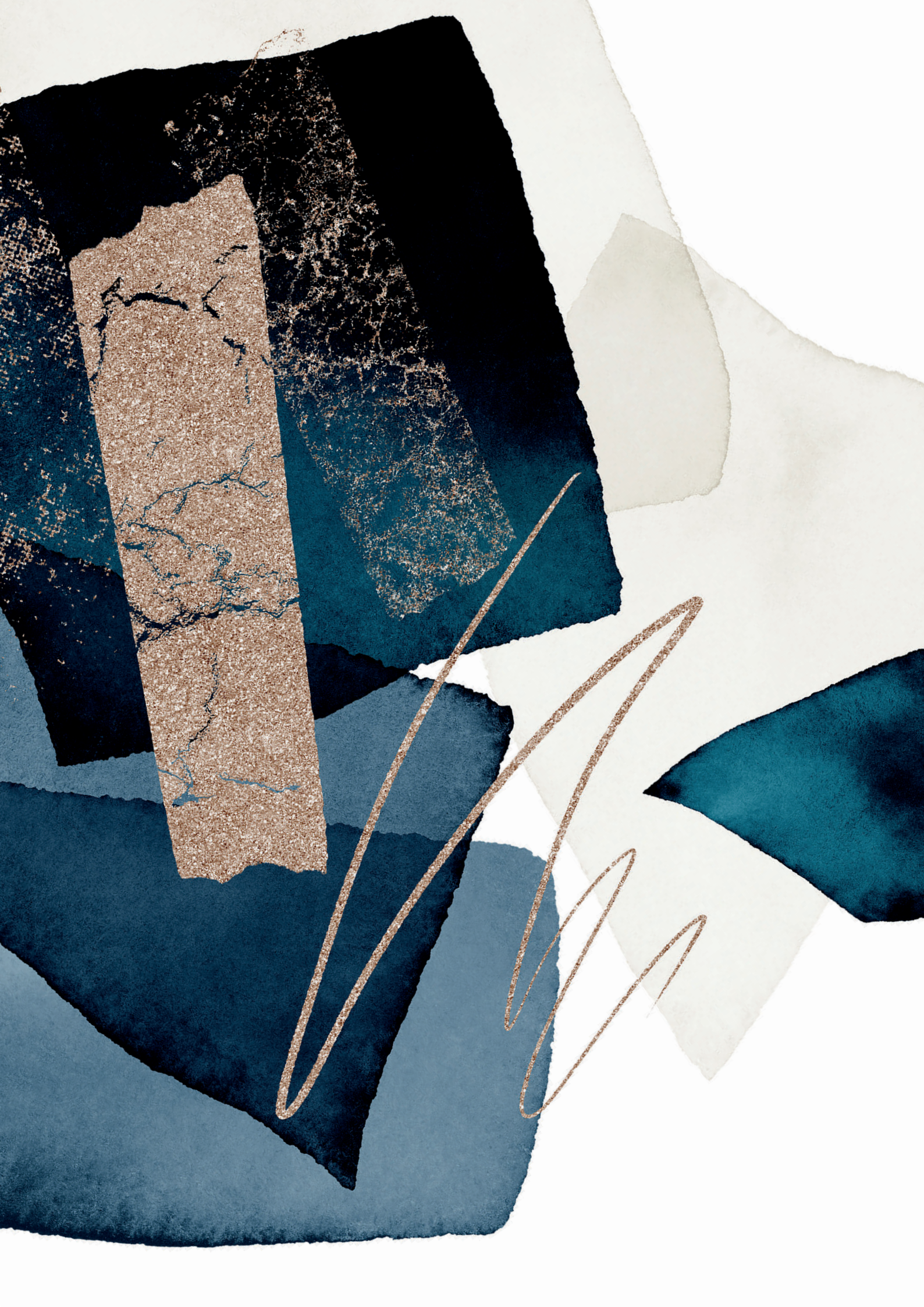
nes con Estados Unidos y China, y situándose activamente en un espacio de interlocutor entre el Norte global y el Sur global. El capital político-diplomático del país, en fase de recuperación y reconstrucción, apunta hacia un asunto clave —el medioambiente y el cambio climático— cuya relevancia global tiene capacidad para sustentar, de momento, la gran estrategia de política internacional desarrollada por Lula.

La política exterior de Lula trata reconstruir la integración regional situándose en un espacio de interlocutor entre el Norte y el Sur global

Referencias bibliográficas

- ABRANCHES, S. (2018): *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, São Paulo, Companhia das Letras.
- AGÊNCIA BRASIL (2023): “Brasil assume Presidência do G20 e propõe força-tarefa contra a fome”, 10/09/2023. Disponible en: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2023-09/brasil-recebe-presidencia-do-g20-e-propoe-forca-tarefa-contrafome>.
- BBC (2023a): “Os líderes estrangeiros presentes na posse de Lula”, *BBC News*, 01/01/2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64122354>.
- (2023b): “Expansão dos Brics: bloco anuncia 6 novos membros”, *BBC News*, 24/08/2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3gz5nzlny5o>.
- BRASIL (2022): *Brasil do Futuro*, Gabinete de Transição Governamental. Disponible en: <https://gabinetedatransicao.com.br/>.
- (2023a): “Ministério das Relações Exteriores. Candidatura brasileira para sediar a COP 30”, *Nota à Imprensa*, nº 11, 12/01/2023. Disponible en: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/candidatura-brasileira-para-sediar-a-cop-30.
- (2023b): “Tribunal de Contas da União. Brasil é eleito para compor Conselho de Auditores da ONU”, 03/11/2023. Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/brasil-e-eleito-para-compor-conselho-de-auditores-das-nacoes-unidas.htm>.
- (2023c): “Ministério das Relações Exteriores. Início de la presidencia brasileña del Foro del Diálogo India, Brasil y Sudáfrica - IBSA”, *Nota a la Prensa*, nº 81, 03/03/2023. Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2606>.
- FOLHA DE S. PAULO (2023): “Lula vê porto seguro no Senado em meio a ultimatoss de Lira e crise com a Câmara”, 07/06/2023. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/06/lula-ve-porto-seguro-no-senado-em-meio-a-ultimatoss-de-lira-e-crise-com-a-camara.shtml>.
- G1 (2023): “STF mantém decreto de FHC que permite demissão sem justa causa”, 27/05/2023. Disponible en: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/05/27/stf-mantem-decreto-de-fhc-que-permite-demissao-sem-justa-causa.ghtml>.
- HIRST, M. y TOKATLIAN, J. G. (2022): “La vuelta de Lula y la Política Exterior Brasileña”, *Nueva Sociedad*, nº 302. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/Lula-politica-exterior-brasil/>.
- LIMA, M. R. S. DE (2023): “A dialética da política externa de Lula 3.0”, *Cebri-Revista*, pp. 79-95. Disponible en: <https://cebri.org/revista/br/artigo/74/a-dialetica-da-politica-externa-de-lula-30>.
- PEREYRA DOVAL, M. G. (2013): “La autonomía como eje rector de la política exterior: el caso brasileño”, *Temas y Debates* (25), pp. 109-125. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2013000100005.
- RODRIGUES, G. M. A. (2023): “¿Autonomía pragmática? La nueva política exterior de Lula”, *Análisis Carolina*, nº 7, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/autonomia-pragmatica-a-nova-politica-externa-de-lula/>.

- SANAHUJA, J. A. (2022a): “América Latina: Una región ausente en un orden internacional en crisis”, en J. A. SANAHUJA y P. STEFANONI (eds.): *América Latina: Transiciones ¿hacia dónde? Informe Anual 2022-2023*, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/america-latina-transiciones-hacia-donde-informe-anual-2022-2023/>.
- (2022b): “Interregno. La actualidad de un orden mundial em crisis”, *Nueva Sociedad*, nº 302, (noviembre-diciembre), pp. 86-94. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/302-interregno/>.
- SWISSINFO (2023): “Brasil retira su candidato a la CIDH”, 31/03/2023. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/brasil-oea_brasil-retira-a-su-candidato-para-la-cidh/48409986.
- VALOR (2023): “Lula defende papel maior do Banco dos Brics na ajuda internacional”, *Valor Econômico*, 26/05/2023.
- VIGEVANI, T. y CEPALUNI, G. (2011): *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*, São Paulo, Unesp.



10. EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO EN COLOMBIA

ÉRIKA RODRÍGUEZ PINZÓN

Investigadora en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales y profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid

Introducción: los fundamentos del cambio político en Colombia

El cambio de ciclo, iniciado con las negociaciones de paz, ha llegado a la elección de un gobierno de izquierda y la reconfiguración de la situación de la seguridad

En los últimos años se han sucedido en Colombia cambios muy importantes en varias dimensiones. En concreto, se ha producido un cambio de ciclo político cuyo punto de arranque puede ubicarse en el inicio de las negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Este ciclo ha permitido una ampliación de la agenda pública mediante la inclusión de problemas estructurales del país que habían quedado invisibilizados por el efecto de la guerra, la elección de un gobierno sostenido en un bloque político-social de izquierda, y una reconfiguración de la situación de la seguridad, entre otros efectos.

La victoria electoral se ha producido tras un largo ciclo de movilización social marcado por el descontento y por su expresión masiva en las calles. El descontento en Colombia no es nuevo: se trata de una tendencia en aumento en los últimos años, desde que el país pasara por paros campesinos masivos durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (Cepeda, 2021). Sin embargo, el clima de pesimismo entre los ciudadanos se fue extendiendo, de modo que otros sectores se unieron a las protestas —estudiantes, grupos indígenas y afrocolombianos, sindicatos— hasta que, en 2019, la movilización incluyó a grandes sectores de la clase media que cuestionaban la deficiente respuesta del gobierno de Iván Duque a las demandas ciudadanas (Rodríguez Pinzón, 2020). Asimismo, el largo ciclo de descontento se profundizó porque, a menudo, las promesas realizadas desde el gobierno para apaciguar las movilizaciones no se cumplían, mientras las condiciones materiales de vida se iban deteriorando.

El descontento ciudadano reflejaba la insatisfacción con un modelo político que se quedó sin soluciones para afrontar los grandes desafíos del país. Este escenario impidió a la derecha tradicional llegar a la segunda vuelta. Ese lugar fue ocupado por un candidato no tradicional, Rodolfo Hernández, cuyo programa era ideológicamente débil pero estaba construido alrededor de una diatriba genérica contra la corrupción. Con todo, no hay que perder de vista que el malestar afecta a toda la democracia, no solo a la derecha tradicional. Según los datos de

Latinobarómetro, en 2020 había aumentado la cantidad de colombianos indiferentes ante la distinción entre el autoritarismo y la democracia, con la particularidad de que el aumento de la indiferencia provenía de personas que antes preferían la democracia. Y según el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de 2023, solo el 53% de los encuestados prefiere una democracia y el 38% toleraría un golpe militar en casos de alta corrupción.

La victoria de Gustavo Petro el 19 de junio de 2022 a la cabeza de una coalición de distintos movimientos y partidos de izquierda puede catalogarse, como en otros países de la región latinoamericana, como una forma de castigo al anterior gobierno. Pero también, de forma particular, como una medida del cambio de ciclo que, por primera vez, ha permitido la elección de un gobierno de izquierda. Ciertamente, para alcanzar el éxito, requirió de una extraordinaria capacidad de movilización en áreas urbanas y rurales históricamente excluidas de los procesos de representación política.

En relación con la seguridad, también estamos ante los efectos de un largo ciclo iniciado con la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y consolidado tras la reincorporación de la mayor parte de la guerrilla de las FARC, en cumplimiento del acuerdo definitivo de paz de 2016 (Trejos Rosero y Badillo Sarmiento, 2022). El país ha asistido a un profundo cambio en la distribución de los actores armados en el territorio, pasando de un escenario de bloques en guerra con un amplio dominio territorial —aun con distintos sistemas de gestión del territorio— y pretensiones nacionales, a otro escenario de luchas relacionadas con territorios en los que actúan grupos armados, pero que tienen pretensiones más bien regionales (Trejos Rosero y Badillo Sarmiento, 2022). Este cambio ha significado una disminución de la mortalidad asociada a la guerra, pero también una agudización de otros problemas, como la violencia selectiva contra los defensores de derechos humanos y los firmantes del acuerdo de paz. En los primeros seis meses de 2023, fueron asesinados 72 líderes y lideresas sociales y 14 personas firmantes del acuerdo de paz (Indepaz, 2023).

Esta nueva configuración de la presencia de actores armados es el resultado de un conjunto de factores, entre ellos y de forma muy notable, las fallas y la falta de voluntad en la implementación del acuerdo de paz de 2016 (Ríos Sierra, 2022). Asimismo, la nueva configuración de actores armados hace que la amenaza a la seguridad siga latente en el territorio a la vez que la estructura de contención del gobierno debe adaptarse mientras se postergan las expectativas de conseguir el cese de la violencia en el país. Este desafío requiere una respuesta gubernamental que, en el gobierno de Gustavo Petro, se ha definido bajo la estrategia de “paz total”, analizada más adelante.

La llegada de Petro al poder

La victoria de Gustavo Petro representó el punto álgido del cambio del ciclo político en Colombia y rompió con algunos estándares de la política colombiana, al menos en tres dimensiones (Rodríguez Pinzón, 2022). En primer lugar, como se indicó, por primera vez tras la larga historia de violencia política contra la izquierda, se eligió a un presidente de este espectro ideológico, con el 50% de los votos y una participación del 58%. Además, toda la oposición —incluido el expresidente Álvaro Uribe— reconoció su triunfo y la transparencia de los resultados.

La segunda dimensión se vincula con el proceso de ampliación de la representación política y la construcción de un espacio simbólico de cambio, cuyo mejor ejemplo lo constituye la vicepresidenta Francia Márquez. Colombia es el país más mortífero del mundo para los líderes ambientales, y las poblaciones afrodescendiente e indígenas están sobrerrepresentadas en todos los índices de pobreza y vulnerabilidad. La vicepresidenta es el reflejo de un país excluido y su respaldo electoral —que ya había mostrado su fortaleza en las primarias— es un techo de cristal superado, pero que sin embargo ha animado las pulsiones más racistas de diversos sectores de la sociedad contra su liderazgo.

Otro aspecto histórico es el reacomodamiento de las formas de acción de la política tradicional y sus maquinarias. Los políticos tradicionales han admitido que la ciudadanía está enfadada y que necesitan cambiar (*La Silla Vacía*, 2022). Esto no quiere decir que Petro no haya pactado con sectores de la vieja política: la presencia en los primeros meses de su gobierno de figuras de larga trayectoria como Roy Barreras y Armando Benedetti (que participó incluso del uribismo) así lo demuestran. A pesar de ello, no puede desconocerse un cambio en las dinámicas que mueven al poder regional, ya no solo centrado en el mantenimiento del *statu quo*, sino en gestionar la representación política que demanda nuevas propuestas y enfoques, y en la que algunos sectores sociales no tradicionales empiezan a cobrar más relevancia política o redefinen su papel.

Con este nuevo marco político, el gobierno de Petro logró en un principio construir una mayoría en el Congreso mediante una coalición con los partidos Liberal y Conservador, el Partido de la U y la Alianza Verde. Teniendo en cuenta que el Pacto Histórico al que pertenece Petro es ya una coalición de otros 17 partidos, con 27 escaños en el Senado y 38 en la Cámara baja, se configuraba un espacio de gobernabilidad que permitía augurar la aprobación del ambicioso paquete de reformas. En los primeros meses de su gobierno, el bloque prooficialista contaba con 79 de las 108 curules del Senado y 140 de las 184 curules de la Cámara de Representantes (Gamboa, 2023).

La constitución inicial del poder ejecutivo reflejaba también un equilibrio de pesos dentro de la coalición de “Acuerdo Nacional”, en la cual el Partido Liberal recibió los ministerios de Vivienda y Justicia, el Partido Conservador el de Transporte, y el de Tecnologías de la Información y Comunicaciones fue a manos del Partido de la U. Los demás ministros pertenecían al partido del presidente, eran cercanos a la vicepresidenta, o eran figuras políticas que se sumaron de forma independiente al bloque de gobierno, como el ministro de Educación y exprecandidato presidencial, Alejandro Gaviria; la ministra de Agricultura, Cecilia Montaña; el titular de Hacienda, José Antonio Ocampo, y el canciller Álvaro Leyva. Esta estructura se mantuvo hasta mayo de 2023, cuando el presidente dio por terminada la coalición por considerar que frenaba sus reformas.

La agenda de gobierno

El gobierno de Gustavo Petro siempre se ha presentado como un gobierno de cambio, que abre una oportunidad histórica para abordar grandes reformas. Esto ha supuesto la presentación de un programa de máximos que debe ser abarcado en cuatro años, dado que la Constitución colombiana no permite la reelección.

Petro prometió reducir la desigualdad social, redistribuir la riqueza, mejorar el sistema de salud pública, la educación y las pensiones, luchar contra la pobreza y la discriminación racial y de género, y poner fin a los proyectos extractivos de combustibles fósiles y minería; asimismo, se comprometió a aplicar el acuerdo de paz (Hylton y Tauss, 2023). Se trata de una agenda que en el país se define como de izquierda y se inscribe más propiamente en el marco de los lineamientos de la socialdemocracia europea, es decir, no representa una agenda de izquierda radical (Gamboa, 2023).

El programa se basa en cinco reformas, cuatro de las cuales pretenden lograr cambios importantes en políticas públicas: la reforma tributaria, la de salud, la pensional y laboral, y la reforma política que se centra en materia electoral (Gamboa, 2023). Adicionalmente, se ha planteado la estrategia de “paz total”, que asume la negociación paralela con distintos grupos armados para conseguir la desmovilización de los principales actores armados que continúan actuando en Colombia.

Reformas sociales y políticas

La primera tarea del gobierno se ha centrado en la reforma fiscal, indispensable para un país que asumía los retos de la desaceleración económica, las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y los coletazos del impacto global de la invasión rusa a Ucrania, fenómenos que elevaron la deuda pública a la vez que se planteaba una ambiciosa agenda social.

Cabe recordar que uno de los mayores problemas que enfrentó el gobierno de Iván Duque fue justamente la incapacidad para sacar adelante una reforma tributaria. La reforma presentada por el actual gobierno resulta consistente con su programa. El mayor impacto se ha concentrado en el sector minero —que Petro busca desincentivar para impulsar un cambio energético del modelo productivo— y sobre las rentas altas. La reforma aprobada le permitirá recaudar aproximadamente 19,7 billones de pesos (unos 4.398 millones de euros) adicionales en 2023 y un promedio de 20 billones los siguientes tres años.

Durante su trámite, la reforma tributaria sufrió importantes cambios. Las críticas empresariales se concentraron en la acusación de imponer aumentos excesivos sobre la tasa efectiva de tributación del sector minero, lo que desincentiva la inversión (Fedesarrollo, 2022). Sin embargo, la presencia en ese momento de un ministro de Hacienda de reconocida solvencia, José Antonio Ocampo, además de la coalición de apoyo al gobierno, permitieron la aprobación de la reforma, dando oxígeno al ejecutivo de Petro en su primera prueba.

De cualquier forma, la animosidad del presidente en contra de la estructura económica extractivista y en favor de una transición energética rápida chocó con la realidad de un país en el que el petróleo representa el 40% de las exportaciones de los últimos 15 años. Además, este sector aporta un 12% de los ingresos fiscales y representa el 3,3% del PIB (BTG Actual, 2022); su remplazo, pues, requiere de un proceso complejo y de largo plazo en el que el peso lo han de asumir otros renglones económicos.

La reforma de pensiones, por su parte, busca mantener el sistema mixto, pero fortaleciendo a la administradora estatal (Colpensiones), que recibirá una parte de las cotizaciones correspondiente a tres salarios mínimos y, de existir ex-

El programa del gobierno se basa en la reforma tributaria, la de salud, la pensional y laboral, la reforma política electoral, y la estrategia de “paz total”

cedente, este se cotizaría a los fondos privados. Actualmente, siete de cada diez personas están en el régimen privado de cotización. Adicionalmente, la reforma incluye la cobertura pensional de unos tres millones de adultos mayores que no tienen ingreso alguno. Este asunto es muy importante dado que más del 60% de los trabajadores no cotiza en el sistema previsional y, en el caso de los trabajadores agrarios, esta cifra asciende al 80% (DANE, 2019). Una situación que, ante el giro demográfico que el país ya ha iniciado, supone que millones de personas no van a contar con fuentes de sustento en la vejez. Esta reforma logró pasar el primer trámite en el Congreso y actualmente se encuentra en el segundo debate; el gobierno espera aprobarla en 2024.

El problema pensional está relacionado con la altísima precariedad e informalidad del empleo en Colombia, lo que conduce al problema laboral y a la consecuente reforma impulsada por Petro. Desde 1991, las reformas laborales han intentado “flexibilizar” el mercado de trabajo, promoviendo la disminución del salario mínimo, las tasas fiscales y otros derechos de los trabajadores en favor de los mecanismos de mercado. Estas políticas no han logrado reducir el desempleo —que se mantiene superior a los dos dígitos desde hace más de una década—, y han tenido un efecto perverso en la concentración del ingreso (Cómbita, 2023): Colombia es el segundo país más desigual de América Latina.

El proyecto de reforma del gobierno supone una reducción de la jornada laboral; cambios en la regulación de las horas y jornadas extra; el pago por trabajo nocturno a partir de las 18 horas¹; permitir la huelga en los servicios públicos esenciales, y garantizar el ajuste anual de los salarios de acuerdo con la inflación. También se dirige a la regularización de los empleos asociados a las plataformas digitales, que pasarán a ser laborales. La reforma cuenta con el apoyo de la mayoría de los sindicatos.

Sin embargo, tanto la reforma laboral como la de pensiones están ampliamente ligadas al problema de la productividad. Como señaló Petro en un foro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Colombia tiene la jornada más larga y la productividad más baja de todos los países de ese foro (Triana, 2023), lo que supone que las reformas deben acompañarse de otras medidas. El gobierno las enmarca en una propuesta de “reindustrialización”, aunque no es evidente que exista una estrategia y una coordinación de factores para favorecerla tanto como el país necesita.

Finalmente, en el compendio de medidas sociales, se encuentra la verdadera piedra en el zapato de la agenda del gobierno: la reforma de la salud. Colombia cuenta con un sistema de cobertura de salud universal dividido en dos partes: el sistema subsidiado y el sistema contributivo. La prestación del servicio es gestionada por Entidades Promotoras de Salud (EPS), de carácter privado. La reforma tiene algunos puntos en los que es más fácil llegar a un acuerdo, como promover la prevención, priorizar la atención primaria, mejorar las condiciones del personal sanitario o dar una base territorial a este. Pero hay otros aspectos más controvertidos, como el destino de las EPS: el presidente insiste en “eliminar la integración vertical, que es aquella que han ejercido algunas EPS, trasladando recursos públicos para acrecentar el patrimonio en términos de clínicas privadas de los pro-

¹ En los países ecuatoriales la variación de las horas de sol es mínima y el atardecer suele producirse antes de las 6 pm. Asimismo, Colombia inicia muy temprano las jornadas escolares y laborales, en el caso de las primeras alrededor de las 6 am.

pietarios de esas EPS”. Petro ha lanzado una abierta cruzada en favor de la prestación pública de los servicios. Sin embargo, a pesar de ser mejorable, el actual modelo de salud colombiano es mucho más eficaz que el que existía cuando la prestación era enteramente pública. Los ciudadanos tienen fundadas razones para temer una pérdida de calidad en el servicio.

En este sentido, las críticas a la reforma del sistema de salud están fundamentadas y se encuentran en el origen de los grandes descalabros del ejecutivo, dado que muchas de ellas se han lanzado desde su interior. Varios cuestionamientos reflejan las preocupaciones sobre la posibilidad de que la propuesta de reforma genere desorden institucional, desigualdad en el acceso, corrupción, riesgo fiscal, pérdida de conocimiento, limitaciones en áreas rurales, déficit de talento humano y deficiencias en el sistema de información (Jiménez, 2023). La pregunta concreta es si es necesario una reforma o los problemas existentes pueden resolverse mediante cambios en el marco legal sin atacar la estructura del sistema de prestación, pero sí sus reglas.

Aunque la reforma pase los debates en el legislativo, hay posibilidades de que sea declarada inconstitucional por las altas cortes. A pesar de ello, el gobierno lejos de ceder, la ha convertido en uno de sus principales caballos de batalla.

Seguridad y “paz total”

Según el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2022), en Colombia hay al menos tres actores armados enfrentados con el gobierno: el Ejército de Liberación Nacional (ELN); las disidencias de las FARC que no se acogieron al acuerdo de paz (grupo de Iván Mordisco), o las que lo rechazaron tras haberlo firmado (Segunda Marquetalia, grupo de Iván Márquez); y el grupo paramilitar Clan del Golfo (autodenominado Autodefensas Gaitanistas de Colombia). Estos actores armados están enfrentados con el Estado y entre sí. Adicionalmente, hay grupos pequeños que operan alrededor de prácticas extractivas en zonas más restringidas (incluso en áreas urbanas), causando un gran impacto sobre la población y más difíciles de identificar; también lo es trazar sus alianzas y rivalidades (Grasa, 2022).

Estas confrontaciones se traducen en una grave situación de violencia. Desde que se firmó el acuerdo de paz han sido asesinados 1.480 líderes y lideresas sociales, ha habido 413 masacres y 362 firmantes del acuerdo de paz han sido asesinados. Solo en los primeros cinco meses de 2023, 15.400 personas fueron desplazadas de manera forzada (Indepaz, 2023).

El objetivo del gobierno de Petro en materia de seguridad se articula alrededor de lo que ha denominado la “paz total”. Este objetivo busca convertir la “seguridad humana” en el enfoque principal para todos los asuntos de seguridad y de derechos humanos: debe impregnar las políticas de seguridad, de desarrollo y de construcción de paz. Dentro de los objetivos, también se encuentra una nueva política de drogas, incluida la búsqueda de un cambio en el régimen internacional de drogas. Asimismo, en el plano nacional se contempla balancear la erradicación forzosa con la voluntaria, renunciar definitivamente a la aspersión con glifosato y apostar por un enfoque de sustitución por nuevos cultivos en la línea de lo previsto en el acuerdo de paz de 2016.

La “paz total” significa lograr la finalización de la violencia del conjunto de los grupos armados, sin hacer distinción entre su naturaleza más o menos polí-

La “paz total” significa finalizar con la violencia del conjunto de grupos armados y promover una paz integral e híbrida

tica. Asimismo, supone construir paz, implementando el acuerdo de 2016 y promover una paz integral e híbrida, que implique a diversos actores e impulse conversaciones y actuaciones no solo de arriba hacia abajo.

La negociación con los grupos armados sujetos a la “paz total” es de dos tipos: el primer tipo afecta a los que tienen intencionalidad política, es decir, las guerrillas. En este caso, se puede llegar a acuerdos que permitan quedar al amparo de la justicia transicional y a la reincorporación a la vida política, social y económica de quienes dejen las armas. Se trata de una categoría en la que entra claramente el ELN. Según el acuerdo de 2016, no podrían entrar las disidencias de las FARC, que incumplieron el acuerdo (no pueden hacerlo ni los grupos que volvieron a las armas ni aquellos que abandonaron la mesa de negociación). Este grupo que incumplió el acuerdo tras haberlo firmado es conocido como la Segunda Marquetalia. En el caso de los disidentes que no firmaron, se trata del grupo conocido como Estado Mayor Central de las FARC. El segundo tipo de negociación es con los grupos sin intencionalidad política: son muy diversos entre sí y, en cualquier caso, con ellos se seguirán las directrices del derecho nacional e internacional, deberán someterse a la justicia, entregar las armas y renunciar a su uso. Con estos grupos no puede existir justicia transicional (Grasa, 2022).

La “paz total” incluye también el enfoque de construcción de paz, es decir, de paz positiva: se trata de reducir al mínimo la violencia directa focalizándose en las causas últimas de los conflictos, lo que implica ocuparse de asuntos como la desigualdad, el desarrollo rural integral, el incremento de la presencia del Estado en la periferia y acudir a nuevos enfoques de desarrollo y de seguridad.

Dada la experiencia del acuerdo de paz de 2016, el proyecto de Petro es quizás el más ambicioso de su mandato. Aunque el país cuenta con un inigualable bagaje y conocimientos en negociación y construcción de paz, la configuración de los actuales grupos en conflicto es distinta, su implantación territorial está más fragmentada, sus nexos con actividades criminales están más diversificados y la estructura de confrontación con el Estado también es distinta de la que existía antes de 2016. Mantener varias negociaciones de paz en paralelo es un enorme esfuerzo para cualquier administración y se requieren enormes recursos políticos y humanos para conseguir los objetivos planteados. Más complicado aún es conseguir articular una estrategia de incentivos y amenazas que lleven y mantengan en la mesa a los grupos armados en virtud de su distinta naturaleza y atendiendo a su diferente vinculación con actividades criminales.

El presidente ha puesto el énfasis en la voluntad de paz del gobierno como oportunidad, pero también ha dado graves pasos en falso, como el anuncio unilateral de alto al fuego en diciembre de 2022, que fue desmentido por los propios grupos armados.

La normativa que reglamenta el cese de fuego está vigente desde enero de 2023. En mayo se firmó un alto al fuego con el ELN, en el cual no se incluyen las actividades económicas “ilícitas”, ni el secuestro, una práctica utilizada por la organización. Finalmente, con el Clan del Golfo se suspendieron las negociaciones por la ruptura del alto al fuego, y con las disidencias se ha abierto una mesa de diálogo que ha llevado a un alto al fuego en septiembre de 2023. Uno de los aspectos más importantes de este proceso es la creación de una mesa de negociación en la que entraron actores muy relevantes en la estructura de la confrontación, como la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN) y los militares.

Para viabilizar los procesos propuestos, el presidente necesita mantener y demostrar avances en la implementación del acuerdo de 2016, en relación —por ejemplo— con las promesas en materia de política rural y cultivos de coca (Tovar, 2023). También es importante el compromiso, respaldo y respeto al poder judicial que acoge la Justicia Especial para la Paz, un activo clave en el futuro de cualquier acuerdo por venir. Sin embargo, la dificultad de la negociación, la continuidad de los combates y de actividades como el secuestro y el reclutamiento de menores, hacen que se ensombrezca la posibilidad de un acuerdo y que el Estado consiga de una vez por todas el control del territorio.

Política de drogas

Para Colombia, la política de drogas es fundamental, además de representar el sustento histórico de buena parte de su política de seguridad y de la relación con Estados Unidos. El presidente Petro, en línea con lo que ya han planteado otros mandatarios y exmandatarios, ha propuesto una reforma en el marco normativo internacional, dado que la guerra contra las drogas —tal como está planteada— no ha producido los resultados esperados, pero sí graves efectos colaterales que Colombia ha sufrido intensamente.

En este marco, el presidente ha implementado dos grandes cambios: i) la prohibición de las fumigaciones con glifosato de los cultivos ilícitos, una garantía importante para las comunidades cultivadoras, y ii) una flexibilización del objetivo de disminución de hectáreas cultivadas. Este último punto es muy importante dado que una de las mayores constricciones de Colombia ha sido supeditar todos los esfuerzos en política de drogas a la reducción de hectáreas. Esto se ha revelado en gran medida inútil, dada la alta capacidad de mantener el nivel de producción a través de innovaciones técnicas y los incentivos a la preservación violenta de los monopolios. El gobierno ha abogado en distintos foros, entre ellos la Asamblea General de la ONU, por un cambio de política y ha desplegado una campaña internacional con ese objetivo.

En América Latina, Petro ha sumado respaldos y se ha anunciado la iniciativa, aún no concretada, de convocar una conferencia regional sobre la cuestión; para ello parece contar con el respaldo de México. Sin embargo, en materia de consumo y reducción del daño, la política del nuevo gobierno no es tan distinta y mantiene un perfil ortodoxo. La mayor novedad fue la tramitación de una propuesta de despenalización del cannabis de uso recreativo adulto que finalmente no obtuvo los votos suficientes en el Congreso para su aprobación.

El mayor cambio en este sentido no viene determinado por la política, sino por el desplome de los precios de la coca y la pasta base, que está lastrando los incentivos para producir, y generando una emergencia social entre los cultivadores. Esta caída de los precios se debe a varios factores, entre ellos, el aumento del consumo de fentanilo (un opioide sintético), la sobreoferta, la entrada de nuevos países productores, y las tensiones en los corredores de tráfico producidas por la captura del narcotraficante Otoniel. Es decir, una suma de elementos que está creando una situación totalmente inédita en el país y que representa, o bien una oportunidad para incentivar opciones legales y sostenibles, o bien el enorme riesgo de que haya un tránsito masivo hacia otras actividades ilícitas extractivas.

En política de drogas se han prohibido las fumigaciones con glifosato de los cultivos ilícitos y se ha flexibilizado el objetivo de disminución de hectáreas cultivadas

La estrategia política y sus perspectivas

Una vez analizados los principales lineamientos propuestos por el presidente Petro en su programa de gobierno, a continuación se analizan las estrategias políticas subyacentes, los desafíos y las perspectivas.

De la coalición, al golpe blando y a la calle

Como ya se señaló, el gobierno se inició con una amplia coalición de gobierno, con representantes de los dos partidos tradicionales y el Partido de la U. La primera crisis de gabinete se produjo en febrero de 2023 con la salida de los ministros de Cultura, Salud y Educación. El más relevante de estos ceses fue el del ministro de Educación, Alejandro Gaviria, un intelectual independiente y ex-candidato presidencial que criticó la propuesta de reforma de salud. El presidente lanzó así su primer mensaje sobre los disensos en el interior del gobierno.

La segunda crisis tuvo lugar a finales de abril de 2023, cuando el presidente relevó de sus cargos a 7 de los 19 ministros. Esta decisión tuvo dos vertientes: la primera fue la ruptura de la coalición de gobierno, que supuso un importante cambio para la construcción de los apoyos legislativos ante las grandes reformas en trámite. La segunda fue la salida de los ministros sin pertenencia partidaria, aquellos que daban estabilidad y apaciguaban el “miedo a la izquierda” que imperaba cuando Petro se alzó con la victoria electoral.

Concretamente, la salida de José Antonio Ocampo del Ministerio de Hacienda fue un mensaje duro para los sectores progresistas urbanos y el sector empresarial. Ocampo, además de las funciones propias de su cartera, se había convertido en la voz sensata del gobierno cada vez que alguno de los miembros del ejecutivo, menos experimentados, iniciaba una polémica. Petro no solo perdió la mayoría, sino la certidumbre que Ocampo sembraba entre los escépticos sobre su capacidad de gestión.

Es más, un sector del centroizquierda y de la izquierda se ha alejado del propio Gustavo Petro —un político con varias décadas de experiencia parlamentaria a sus espaldas, que fue senador y alcalde de Bogotá—, por su carácter personal y su forma de hacer política. En efecto, ese estilo que le supuso graves crisis cuando era alcalde de Bogotá hace a menudo difícil que se encuentren perfiles técnicos de alto nivel que le acompañen.

En su nuevo gabinete, en el que mantiene a los dos ministros representantes del Partido Liberal, el presidente ha pedido la alineación total con su estrategia y el veto a la discrepancia interna es explícito.

Para explicar la ruptura de la coalición hay que observar dos dinámicas diferentes: por un lado, la ruptura con los conservadores y el Partido de la U, cuyos representantes votaron en contra, o se ausentaron, de la votación de la reforma de la salud. Por el otro, la ruptura con los liberales: aunque Petro abrió una disputa con el jefe de este partido, hace mucho que el Partido Liberal colombiano está atravesado por significativas fracturas. En su seno, conviven la línea más neoliberal del expresidente César Gaviria, con otra más “socialdemócrata”. De hecho, 18 de los 33 representantes firmaron una carta en la que protestaban ante la prohibición de Gaviria de apoyar la reforma de salud y apoyaban los “cambios demandados por el país” (Lewin, 2023). Petro ha mantenido una coalición con

mayor sustento ideológico con este liberalismo cercano a su proyecto; no obstante, estos votos no son suficientes para garantizar que sus reformas superen el trámite legislativo. Sin embargo, las tres reformas han superado los primeros debates gracias al voto de representantes del uribismo o de partidos religiosos.

La flexible disciplina de voto de las formaciones políticas habilita la negociación individual, una táctica habitual de todos los gobiernos de las últimas décadas. La construcción de las arquitecturas de voto parlamentarias implica enormes procesos de negociación “de pasillos”, en los cuales los apoyos se facilitan con repartos de fondos, cuotas burocráticas y otras transacciones que en Colombia se conocen genéricamente como “repartir mermelada” (*La Silla Vacía*, 2018).

Finalmente, la tercera crisis de gabinete no vino por cuenta de una decisión gubernamental, sino por la disputa dentro de sus propios alfiles. La tensa situación entre la jefa de gabinete del presidente, Laura Sarabia, y el embajador en Venezuela, Armando Benedetti, perteneciente a la más pura clase política regional colombiana, terminó por convertirse en un escándalo lleno de episodios oscuros que han golpeado con fuerza la popularidad del presidente. Las afirmaciones filtradas de Benedetti, sugiriendo irregularidades en la financiación de la campaña presidencial, han supuesto un impulso a las críticas más duras de la oposición. A esta crisis se une la acusación de enriquecimiento ilícito y lavado de activos de Nicolás Petro, hijo del presidente, así como la acusación contra su hermano, Juan Fernando Petro, por cobrar comisiones a narcotraficantes encarcelados bajo la promesa de ser incluidos en la justicia transicional. La corrupción que rodea a sus familiares y a políticos cercanos es uno de los pesos más graves que recae sobre el presidente; sin embargo, esta cuestión no ha recibido una respuesta política ni se han creado instrumentos para limitarla.

Por otro lado, tal como señala Gamboa (2023), la oposición a Petro ha asumido dos posturas: la moderación estratégica, como en el caso de Álvaro Uribe, y la estrategia extrainstitucional radical, que niega la legitimidad del gobierno. Estas estrategias dan cuenta del surgimiento de una nueva derecha más extrema y radical, que tiene como referente a la senadora María Fernanda Cabal.

Al igual que en otros países, una parte de la oposición colombiana se ha asentado en la narrativa de la ilegitimidad del gobierno, una falacia que opera como marco efectivo de radicalización, negando toda legitimidad no solo a las personas que ostentan el poder, sino a las medidas que toman. En Colombia esta ruptura no solo se produce en el orden parlamentario o electoral: la presencia de actores radicales de la derecha al frente de la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación genera un potente choque institucional.

Una de las decisiones que más ha afectado al gobierno ha sido la anulación de la elección del senador Roy Barreras, presidente del Senado, por “doble militancia”, algo prohibido por la Constitución². Esta decisión es una de las que alimentan el discurso de que la derecha está usando las instituciones para debilitar el gobierno.

En el marco de la agitada actualidad política regional, en la que varios países se encuentran sumidos en crisis muy profundas de gobierno e institucionales,

Una parte de la oposición se ha asentado en la narrativa de la ilegitimidad del gobierno, una falacia que opera como marco efectivo de radicalización

² La doble militancia en Colombia es la prohibición legal de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

se ha popularizado el concepto de *lawfare* o guerra judicial-mediática. En este ámbito, cabe preguntarse si la situación colombiana es comparable a la que tiene lugar en otros países. Una parte de los seguidores del presidente y numerosas figuras de izquierda internacional asumen que la activa participación del fiscal y la procuradora en política, junto con la radicalización de algunos medios de comunicación, están creando un escenario de “golpe blando” en el país, impidiendo que avancen los cambios sociales que necesita³. De hecho, el presidente insiste en que, en Colombia, se presenta la misma situación que con Pedro Castillo en Perú, una comparación que no tiene asidero.

No obstante, pese al choque entre el ejecutivo y los entes de control y de justicia, no hay evidencia de que en el país se esté produciendo un intento desde las instituciones por relevar al presidente de sus funciones. Mas aún, resulta riesgoso agitar el fantasma de un golpe de Estado, una práctica que en Colombia no se ha dado desde la primera mitad del siglo XX.

Lo cierto es que la forma en la que el presidente se ha referido a las decisiones judiciales, y a otros muchos temas, usando especialmente la red social X, es problemática, dado que en un “trino” no es posible profundizar en los detalles de las afirmaciones o denuncias. De hecho, el presidente utiliza peligrosamente el ataque también contra la prensa que le es contraria.

Es evidente que la desinformación es un problema real y que en Colombia es ampliamente usada. Sin embargo, el presidente se ha embarcado en una guerra frontal que roza peligrosamente el veto a la libertad de expresión en un país en el que el periodismo es una actividad altamente castigada por la violencia.

Las sucesivas crisis de gobierno y el escenario de “hiperfiscalización” de la primera presidencia de izquierda en el país han hecho que el presidente se lance a una nueva estrategia de movilización de la calle. Si bien su popularidad no sobrepasa el 33% tras un año desde su toma de posesión, Petro tiene el respaldo de sectores sociales que lo ven como la única oportunidad para que Colombia consiga un viraje radical en su política social.

Los sindicatos, incluido el poderoso gremio de maestros, grupos indígenas y grupos de la sociedad civil organizada, han respaldado sus convocatorias a movilizarse en favor del gobierno. Este, sin duda, recoge las expectativas de una gran parte de la población que nunca se ha visto representada, y supo aglutinar la gestión de la estructura electoral con las demandas de base para conseguir la victoria. Sin embargo, el gobierno tiene un estrecho margen para conseguir resultados que satisfagan a sus votantes.

La estrategia de la movilización social es conveniente para un gobierno que busca afianzar la legitimidad social de su agenda. Ahora bien, los escándalos relacionados con la corrupción o el abuso de poder pueden minar el sustento popular de un presidente que se ha presentado como alternativa a la política tradicional. Además, la campaña de desgaste de la oposición y los medios críticos tiende a endurecerse y es previsible que haya una mayor tensión sobre la evolución de casos de corrupción cercanos al gobierno.

³ En la primera semana de junio de 2023 se lanzó una Carta firmada por 370 personalidades de distintos países (Jaramillo, 2023).

Impacto del resultado de las elecciones locales

La mayoría de los medios sostienen que el gobierno y el Pacto Histórico perdieron las elecciones que se realizaron el último domingo de octubre de 2023. Lo cierto es que, si bien el petrismo perdió en lugares claves como Bogotá y Medellín, se trató de derrotas esperables debido en parte a la debilidad de los candidatos. En el resto del país operaron las dinámicas históricas de los procesos locales, asociadas a lo que en Colombia se llaman “las maquinarias”: la capacidad de la clase política tradicional de movilizar a las clientelas.

No obstante, es necesario profundizar en algunas claves: en primer lugar, Bogotá es una ciudad con una cultura electoral distinta a la del resto del país. En 2019 el voto femenino castigó al candidato petrista (Garzón) por sus acusaciones de violencia de género. En 2023 el candidato, Gustavo Bolívar, un polémico excongresista y director de cine, movilizaba al electorado del Pacto Histórico, pero sigue sin llegar a todos los sectores progresistas. Petro y su coalición nunca han conseguido el apoyo del centroizquierda bogotano y, de hecho, el tono y evolución del gobierno les han alejado aún más. Si bien la crítica ciudadana al desempeño de la alcaldesa centrista Claudia López era amplia, Petro no consiguió capitalizar electoralmente ese descontento. La obstinación del presidente con el cambio del proyecto de Metro de Bogotá le pasó factura. El proyecto de metro actual es elevado, contra la opinión del presidente, que considera que debería hacerse subterráneo. De hecho, en el marco de su reciente visita a China (país que está construyendo el metro), planteó la posibilidad de cambiar el proyecto. Este debate le ha perjudicado porque es visto como un retraso más que se suma a los 45 años que se lleva discutiendo este proyecto.

En Medellín, la ciudad ha vuelto a su tendencia de voto por la derecha, en este caso por el excandidato presidencial Federico “Fico” Gutiérrez, que ya había sido alcalde de la ciudad. El exalcalde Daniel Quintero inició su mandato con una gran popularidad. De origen humilde, y exviceministro del gobierno de Santos, consiguió el favor popular pero poco a poco fue perdiendo apoyo, especialmente al acercarse al presidente Petro y al Pacto Histórico. El rechazo fue alimentado por el empresariado antioqueño, muy afín a los sectores conservadores, pero también por una ciudadanía que siempre, incluso en las elecciones presidenciales, ha premiado a los candidatos cercanos a Álvaro Uribe. El alcalde renunció a su puesto unas semanas antes de las elecciones para apoyar la campaña del candidato petrista, lo cual, más que mejorar su perspectiva electoral, terminó por debilitar a Juan Carlos Upegui.

Otra ciudad clave es Bucaramanga (Santander), donde el excandidato presidencial independiente Rodolfo Hernández resultó derrotado frente al pastor evangélico Jaime Andrés Beltrán, que centró su campaña en combatir la inseguridad con medidas de mano dura. En este sentido, esta ciudad cambia de figuras, pero no de tendencia, manteniéndose extremadamente conservadora pero muy crítica con los políticos tradicionales.

El indicador nacional más importante en todas las encuestas es el de la inseguridad como aspecto que más preocupa a los ciudadanos. Hay una revitalización de esta preocupación frente a otras como el empleo o la calidad de los servicios públicos. A pesar de ser un país con tasas históricamente altas de inseguridad, hay una percepción de deterioro generalizado de la situación, que está marcando la agenda política local.

En estas elecciones, como conclusión, se ha constatado que, a pesar del triunfo de Petro en las presidenciales, los mecanismos tradicionales de control electoral siguen vigentes y continúan siendo potentes; que existen marcadas diferencias en la cultura electoral entre las distintas regiones, y que la derecha y la oposición se están nutriendo de las debilidades del presidente, especialmente por su tendencia a personalizar los conflictos.

Política exterior, agenda de desarrollo y estrategia de multilateralismo

En política exterior se identifican tres ejes clave: una agenda de desarrollo propia, apoyo internacional para los procesos de paz, y un rol más activo de potencia regional mediana

Por último, es necesario abordar la política exterior del gobierno, en la que este también ha buscado establecer una correlación con su agenda de reformas. Cabe identificar tres cuestiones clave: i) definir una agenda de desarrollo propia y explicarla para buscar financiadores; ii) avanzar en los procesos de paz que requieren de apoyo internacional, y iii) jugar más activamente el rol de potencia regional mediana con capacidad de agencia para gestionar sus tensiones.

En el primer eje se enmarca la relación del presidente con Europa, Estados Unidos y algunos países vecinos. Su mensaje ha girado alrededor de las transiciones ecológica y energética, poniendo el acento en la necesidad de facilitar y financiar el desarrollo tardío de los países del Sur global cumpliendo las exigencias que se promueven en el Norte global para garantizar la sostenibilidad. El gobierno de Petro se ha enfocado en su propuesta energética, en el cambio en la guerra contra las drogas y en la sostenibilidad ambiental de su país como parte de la cuenca amazónica. Su propuesta, aun poco desarrollada, se ha centrado en plantear la necesidad de conseguir recursos de cooperación que permitan abordar esta transición.

Petro ha recuperado también la diplomacia para la paz, en la que Colombia tiene una larga trayectoria. La elección del canciller Álvaro Leyva responde a este objetivo. Si los acuerdos de paz avanzan, el país necesitará apoyo político y financiero de naciones facilitadoras y garantes. Sin embargo, el complejo e inestable escenario internacional restan prioridad y disponibilidad de recursos para apoyar a Colombia, en un proceso que ya no despierta el mismo interés que en 2016.

Finalmente, la tercera cuestión se vincula con la estrategia. Colombia es una potencia media regional y su política exterior no se ha caracterizado por su “regionalismo”. De hecho, durante el gobierno de Iván Duque se regresó a una política de fragmentación y exclusión basada en el signo político de los gobiernos, de ahí el activo impulso al Grupo de Lima.

Petro, por su parte, está jugando con la agencia internacional de Colombia de forma activa, buscando alianzas para sus asuntos prioritarios, como la cuestión de las drogas, en relación a la cual ha intentado conseguir el apoyo de México. Mas interesante aún, ha decidido tener una política activa sobre Venezuela, convocando una reunión de cancilleres a finales de abril de 2023 para tratar el tema. Lo interesante de esta estrategia, más allá de la búsqueda de una necesaria salida negociada para este país, fue una exitosa incorporación inicial de Estados Unidos en la propuesta. A la cita acudieron, en efecto, representantes del gobierno estadounidense y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, entre otros; sin embargo, se convirtió en un esfuerzo vacuo una vez

Estados Unidos bloqueó todo avance. De cualquier forma, el trabajo diplomático consiguió el apoyo estadounidense, mostrando que una buena sintonía con Washington no es un capital exclusivo de los gobiernos de derecha.

Con respecto a la guerra de Ucrania, la actuación de Petro coincide con la de la mayoría de los gobiernos de izquierda de la región. Colombia, apoyó a las resoluciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU), pero sin establecer sanciones ni alinearse con la postura europea. De hecho, el discurso de Petro está compenetrado con el del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que pone de relieve las acusaciones de imperialismo de occidente y construye una falsa neutralidad.

En el conflicto israelí-palestino, tras los ataques terroristas de Hamás del 7 de octubre, el papel de Colombia ha estado marcado por una fuerte tensión con Israel. Las denuncias del presidente en la red social X y su empecinada lectura de la historia, le han llevado a una confrontación directa por las redes. Y de hecho, el embajador israelí ha sido llamado a consultas.

Tensiones y desafíos para el futuro

El gobierno de Petro se ha centrado en una estrategia de máximos a través de las grandes reformas. Además de las reseñadas, también hay una propuesta de reforma educativa y otra de orden electoral. Hasta ahora, han conseguido pasar con muy poco margen los trámites parlamentarios iniciales. El éxito legislativo se vincula con la experiencia del gobierno y del presidente en la lógica parlamentaria colombiana, pero también con el reconocimiento, por parte de otros sectores políticos, de la necesidad de abordar cambios en la política social del país.

De cara al futuro, el mayor escollo seguirá siendo la reforma de la salud, caracterizada por su falta de popularidad. La dificultad en el tránsito de un modelo a otro probablemente impulse una revisión muy profunda por parte de la Corte Constitucional. En este sentido, el enorme desgaste del gobierno para defenderla puede ser infructuoso y pasarle una alta factura.

El gobierno de Petro ha transitado de una postura de mediación, para construir espacios de posibilidad política, a una lógica de confrontación, para demostrar su legitimidad en la plaza pública y su firmeza en el debate frontal y personal con los sectores de la oposición. Se trata de una forma poco usual de hacer política en Colombia y que tiene un gran riesgo, tanto por la polarización política —ya instalada en el país—, como porque al usar masivamente los canales directos de comunicación, como la red X, las posiciones del presidente no pasan filtros ni ahondan en los detalles. Los errores del presidente, como el anuncio de un alto al fuego no pactado con el ELN, y otros tantos, desgastan su credibilidad a la vez que siguen ahondando la brecha no solo con la prensa más de derecha, sino incluso con los medios que se dedican a la investigación o el análisis político desde posiciones menos alineadas.

Además de los retos derivados del estilo de gobernanza, han aparecido otros desafíos debido a la falta de concreción y materialización de las medidas. Por ejemplo, en el cumplimiento de los acuerdos en cuestión agraria, en relación con los cuales urge abordar la histórica inequidad en la distribución de la tierra. Aquí la acción del gobierno no está avanzando con claridad y rapidez en un sector donde encuentra toda la legitimidad y apoyo popular. Otro terreno en el que Colombia afronta una situación crítica es el de la deforestación, que abre un importante campo de acción.

Otros retos proceden del resto de países de región. La gran inestabilidad actual de la región andina es un grave problema para Colombia. Todos sus gobiernos están en crisis, a excepción de Colombia. La situación venezolana ha afectado directamente al país en muchos frentes; la reapertura de la frontera y del diálogo entre ambos países fueron avances significativos, pero aún falta lograr una mejor gestión regional del aspecto migratorio y presionar al régimen venezolano para que garantice la transparencia y justicia en el proceso electoral. Colombia necesita una normalización democrática en Venezuela.

Resulta difícil anticipar el nivel de estabilidad que tendrá el gobierno en los próximos meses en el marco de sus problemas internos. Los procesos por cuenta de la financiación de la campaña, las disputas internas, la pérdida de perfiles estratégicos, y el castigo de la crítica interna son los mayores desafíos.

Referencias bibliográficas

- BTG ACTUAL (2022): “Radiografía del sector petrolero y Ecopetrol”, *BTG Actual*, 10 de agosto. Disponible en: <https://www.btgpactual.com.co/es/radiografia-del-sector-petrolero-y-ecopetrol>.
- CEPAL (2022): “Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?”, Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419_es.pdf.
- CEPEDA, C. (2021): “Protesta y Movilización social en Colombia”, en E. RODRÍGUEZ (ed.): *Tiempo de Paz: Colombia Desafíos de la Paz*, Invierno, 143, pp. 79-87.
- CÓMBITA, G. (2023): “La reforma laboral de Petro y los conejos keynesianos”, *Razón Pública*, 28 de mayo. Disponible en: <https://razonpublica.com/la-reforma-laboral-petro-los-conejos-keynesianos/>.
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2022): “Colombia vivir a la sombra de los conflictos armados”, 22 de marzo. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/balance-humanitario-colombia-2022-dih>.
- DANE (2019): Encuesta longitudinal, Bogotá.
- (2022): Encuesta Pulso Social, Bogotá, marzo. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pulso-social/presentacion-pulso-social-marzo-2022.pdf>.
- FEDESARROLLO (2022): “Efectos económicos del impacto de la reforma tributaria sobre el sector minero energético”, Memorando, 31 de octubre. Disponible en: https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/DocumentosTrabajo/2022-10-31_memorando_reforma_tributaria_sector_minero-energetico.pdf.
- GAMBOA, L. (2023): “Incertidumbre y oposición: la derecha ante el gobierno de Gustavo Petro”, *Nueva Sociedad*, 305, mayo-junio. Disponible en: <https://nuso.org/revista/305/colombia-chile-brasil-los-margenes-del-cambio/>.
- GIL PINZÓN, C. y NIÑO GUARNIZO, C. (2022): “Reforma Policial en Colombia: urgente y pendiente desde hace tres décadas”, *Tiempo de Paz*, 143, invierno, pp. 98-111.
- GRASA, R. (2022): “La propuesta de Paz Total del presidente Petro y su gobierno. Insumos para operacionalizarla e implementarla como políticas públicas”, *Perspectivas Democracia y Derechos Humanos*. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/19837.pdf>.
- GUANIZO, D. y CAICEDO, S. (2021): “El ingreso solidario en Colombia: un análisis en perspectiva de derechos”, *Tiempo de Paz*, 143, invierno, pp. 72-81.

- GUZMÁN, D. (2023): “‘No hay un golpe blando’. Diana Guzman de Dejusticia”, (D. PACHENO, y S. CORTÉS, entrevistadores), *La Silla Vacía*, 31 de mayo. Disponible en: <https://www.la-sillavacia.com/historias/silla-nacional/no-hay-un-golpe-blando-diana-guzman-de-dejusticia/>.
- HYLTON, F. y TAUSS, A. (2023): “Colombia en tiempos de Petro: Expectativas de cambio y riesgo de ‘empate catastrófico’”, *Nueva Sociedad* 305, mayo-junio. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/305-colombia-tiempos-de-petro/>.
- INDEPAZ (2023): “Líderes sociales, defensores de DDHH y firmantes de acuerdo asesinados en 2023”, 5 de junio. Disponible en: <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2023/>.
- JARAMILLO, E. (2023): “Cientos de personalidades de la izquierda internacional denuncian un ‘golpe blando’ contra Petro”, *El País*, 7 de junio. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2023-06-07/cientos-de-personalidades-de-la-izquierda-internacional-denuncian-un-golpe-blando-contr-petro.html>.
- JIMÉNEZ, G. (2023): “La reforma de la salud: Un proyecto sin futuro”, *Razón Pública*, 11 de junio.
- LA SILLA VACÍA (2018): *El dulce poder. Así funciona la política en Colombia*, Bogotá, Aguilar.
- (2022): “O cambiamos o nos morimos: Políticos tradicionales sobre su debacle”, *La Silla Vacía*, 5 de junio.
- LEWIN, J. (2023): “Una gran coalición con las bases liberales: La nueva apuesta de Petro”, *El País*, 1 de mayo. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2023-05-01/una-gran-coalicion-con-las-bases-liberales-la-nueva-apuesta-de-petro.html>.
- OCDE (2022): *Colombia: Perspectivas económicas — Junio*, París. Disponible en: <https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-colombia/>.
- RÍOS SIERRA, J. (2022): “La paz territorial tras cinco años del acuerdo de Paz”, en J. RÍOS SIERRA: *Realidades y expectativas sobre el acuerdo con las FARC-EP y la paz territorial en Colombia*, Tirant Humanidades.
- RODRÍGUEZ PINZÓN, E. (2020): “Colombia 2020: La movilización social como oportunidad y reflejo del cambio”, *Análisis Carolina* nº 01/2020, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/01/AC-1.20.pdf>.
- (2021): “Colombia en su laberinto”, *Política Exterior*, 14 de mayo. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/colombia-en-su-laberinto-2/>.
- (2022): “Colombia: desafíos para un nuevo gobierno”, *Análisis Carolina* nº 12/2022, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://doi.org/10.33960/AC_12.2022.
- TOVAR, P. (2023): “Insides Petro’s Peace Experiment (C. Osborn, entrevistador), *Foreign Policy*, Latin America Brief, 16 de junio. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2023/06/16/colombia-petro-eln-cease-fire-total-peace/>.
- TREJOS ROSERO, L. y BADILLO SARMIENTO, R. (2022): “Colombia y sus múltiples conflictos armados: ¿Como y cuando se fragmentó el conflicto armado en el Caribe colombiano?”, en J. RÍOS SIERRA: *¿Dónde está la paz territorial?*, Silex.
- TRIANA, S. (2023): “La reforma laboral de Petro propone que la jornada nocturna empiece a las 6 de la tarde”, *El País América Colombia*, 17 de marzo. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2023-03-17/la-reforma-laboral-de-petro-propone-que-la-jornada-nocturna-empiece-a-las-6-de-la-tarde.html#:~:text=El%20proyecto%20mantiene%20la%20jornada,el%20trabajador%20y%20el%20empleador>.
- VARGAS, A. (2023): “La purga de la cúpula militar y otras 3 inéditas medidas con las que Petro sacude las Fuerzas Armadas de Colombia (D. Pardo, entrevistador)”, *BBC Mundo*, 6 de septiembre. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62761489>.

RELACIÓN DE AUTORES/AS

Cecilia Güemes

Profesora de Ciencia Política y vicedecana de Relaciones Internacionales y Movilidad en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Co-fundadora del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Investigadora posdoctoral entre 2014-2017 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y máster en Ciencias Sociales (orientación sociología) por la FLACSO.

Eduardo Pastrana Buelvas

Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Ha sido profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig, del German Institute of Global and Area Studies de Hamburgo, la Universidad de Rostock de Alemania y la Hankuk University of Foreign Studies de Seúl.

Lennys Rivera

Técnico en Transición Energética del Programa Clima y Energía – WWF España. Doctora en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Abogada y máster en Relaciones Internacionales por FLACSO-Ecuador. Fue directora de Integración en la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

Gilberto M. A. Rodrigues

Profesor asociado de Relaciones Internacionales de la Universidade Federal do ABC y miembro del Observatorio de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil. Investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Doctor en Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo. Ha sido investigador visitante en la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Duisburg-Essen, la American University y la Universidad de Notre Dame.

Érika Rodríguez Pinzón

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid, investigadora asociada del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM) y profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. También se desempeña como asesora especial del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell.

Oswaldo Rosales

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Chile y magíster en Economía por la misma universidad. Fue director de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entre 2005 y 2015. Entre 2000 y 2004 fue director general de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Paula Ruiz-Camacho

Doctora en Estudios Políticos y en Relaciones Internacionales. Docente en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Pertenece al grupo de investigación del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales de la misma universidad. Ha realizado estancias de investigación en la School of International and Public Affairs en Columbia University, y en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo.

José Antonio Sanahuja

Director de la Fundación Carolina. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Catedrático de Relaciones Internacionales de la UCM y profesor de la Escuela Diplomática. Ha sido investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM) y Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Asesor especial para América Latina y el Caribe del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (*ad honorem*).

Pablo Stefanoni

Doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires. Combina su trabajo periodístico con su actividad académica. Sus áreas de especialización son la historia y la política latinoamericana. Desde 2011 es jefe de redacción de la revista *Nueva Sociedad*. Su último libro es *¿La rebeldía se volvió de derechas?* (Clave Intelectual/Siglo XXI, Madrid, 2021).


Eduardo Velosa

Profesor asociado del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y director de su maestría en Estudios Internacionales. Es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Hamburgo. Cuenta con una maestría en Relaciones Internacionales por la Universidad Griffith, Australia, y es politólogo de la Universidad Javeriana.

Francisco J. Verdes-Montenegro

Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Cuenta con más de una década de experiencia como investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM), y en la Fundación Carolina. Asimismo, cuenta con experiencia como asesor parlamentario y gubernamental.





Este libro se terminó de imprimir
en Madrid, en diciembre de 2023

Este **Informe anual 2023-2024** de la Fundación Carolina analiza detenidamente la forma en que la región latinoamericana afronta los “fenómenos mórbidos” de una etapa de interregno que se proyectan en la política internacional. La búsqueda de mayor autonomía en la esfera internacional, la diversificación de lazos con otros actores, como la Unión Europea, el despliegue de nuevas iniciativas de cooperación e integración regional, o el retorno de las políticas de desarrollo en un escenario de crisis ambiental y transformación digital son algunos de los elementos por los que transita la búsqueda de respuestas de la región. En su elaboración ha participado un destacado grupo de especialistas que colaboran o son miembros del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina.

La Fundación Carolina es una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, en particular en el campo científico, cultural y de la educación superior. En virtud de su naturaleza público-privada, de su inversión en capital humano e investigación, y de las relaciones que mantiene con las cancillerías e instituciones académicas iberoamericanas, la Fundación Carolina es un instrumento singular de la cooperación española en favor del progreso científico, el fortalecimiento institucional y la movilidad académica para impulsar la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

