

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

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



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

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 (Briceño, 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 enviasen 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, participante 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 impliquen 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. WIEFFEN (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.

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.