

**Título de la ponencia:** *¿Qué Hacemos con América del Sur? Apuntes para una eficaz unión regional en la era de los algoritmos.*

**Autor:** Matías Capeluto, licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Director Ejecutivo de Casa Patria Grande “Presidente Néstor Kirchner”, Secretaría General de la Presidencia de la Nación Argentina.

### **Introducción**

Marchas, contramarchas, tropiezos, remontadas, caídas, oleadas son palabras que grafican constantemente el devenir de nuestra historia latinoamericana y caribeña, generaciones de hombres y mujeres comunes y extraordinarios que construyeron lo que tenemos hoy: un continente repleto de sueños realizados, irrealizados y en construcción. Ahora, nos encontramos ante una nueva generación, la primera nativa digital, que está generando cambios en el debate público y un reordenamiento de las prioridades de nuestra región, con un fuerte descreimiento en las estrategias de integración regional tradicionales.

América Latina y el Caribe tienen una agenda de prioridades comunes y urgentes en un contexto incierto que combina el ascenso de China, el declive de Estados Unidos, un conflicto armado entre Rusia y Ucrania y la profundización de la hiperglobalización. Todo esto lleva a que la defensa y el aprovechamiento eficiente de nuestros recursos naturales, la autosuficiencia sanitaria, la seguridad alimentaria, la transición energética y la coordinación de políticas financieras y económicas se conviertan en la prioridad principal para el desarrollo social, político, económico y cultural de nuestro continente. Sin embargo, en los últimos años hemos visto cómo los procesos de integración regional se han debilitado.

En general, la integración regional ha quedado subsumida a una especie de vanguardia política que parece desconectada de las realidades nacionales. Para la resolución de nuestros problemas comunes ya no alcanza con analizar y proponer soluciones a nivel nacional, la búsqueda de soluciones regionales para los problemas globales se ha tornado en la hoja de ruta necesaria para su resolución. Desde esta motivación surgen nuestros apuntes para una eficaz integración regional que dé respuestas y contenga a todos.

Entendiendo este contexto, partimos de las preguntas básicas realizadas por el “Grupo estratégico para la integración regional” creado en 2022 por el presidente Alberto Fernández: *¿Cómo fortalecer la CELAC? ¿qué hacer con la integración suramericana? y ¿Cómo formular una matriz de convergencia entre las más de 20 instituciones de integración existentes?*

### **¿Cómo fortalecer la CELAC?**

La CELAC es el único foro multilateral que incluye a los 33 países de América Latina y el Caribe y excluye a Estados Unidos y Canadá. Fue creado el 23 de febrero de 2010 con la potencialidad de ser un espacio de diálogo desde donde generar visiones, orientaciones y coordinaciones comunes para América Latina y el Caribe en el orden global. El desarrollo de la CELAC enfrenta la tensión o el dilema subyacente de cómo lograr que la unidad entre sus miembros prevalezca sobre los diversos intereses políticos y las contradicciones ideológicas. Nos encontramos en un momento de transición de sistema internacional, en el que América Latina debe participar activamente de su reforma y presentar una posición unificada y sólida.

La CELAC no tiene una institucionalidad definida más allá de la Presidencia Pro Témpore y tampoco ha formulado un Tratado Constitutivo. Su relevancia radica en su inclusión regional, su

presencia y voz frente actores internacionales para la construcción de agendas comunes y espacios de cooperación y su carácter complementario de otros organismos subregionales, actuando junto a ellos en un marco común, para que los temas definidos en la CELAC luego se apliquen en estos lugares. Además, permite a los países de la zona del Caribe interactuar con más facilidad con el resto del continente.

Una de las claves para el crecimiento futuro de la CELAC será la identificación de intereses individuales convergentes, que con el tiempo vayan conformando intereses comunes regionales, además de la incursión sobre temas sectoriales de actualidad, como, por ejemplo: cambio climático, inteligencia artificial, juventudes, financiamiento soberano regional, entre otros temas.

Como indicábamos anteriormente, hasta el momento esta Comunidad no posee una institucionalidad permanente que permita tener un grupo mínimo y continuo de funcionarios que le dé seguimiento a los temas prioritarios que nuestra región necesita. Es por eso que debe agregarse una estructura donde exista una sede, una Secretaría General y un cuerpo mínimo de asesores que motoricen con dinamismo las agendas, de forma tal que las transiciones entre las distintas PPT no sea dificultosa y se les dé continuidad a los trabajos realizados. Además, es fundamental darle espacio a la diplomacia ciudadana bajo la modalidad de encuentros sectoriales sindicales, políticos, juveniles para que realicen propuestas concretas de trabajo que sean elevadas al pleno de Jefes y Jefas de Estado y además realicen un seguimiento a las acciones realizadas por la CELAC.

Resultan valiosas las propuestas planteadas por Alicia Bárcena, actual Ministra de Relaciones Exteriores de México en donde señala en forma sintética una hoja de ruta para fortalecer la integración de América Latina y El Caribe que podría ser retomada o implementada por la CELAC

a fin de darle respuestas concretas a sus ciudadanos, lo presentamos de forma sintética: planes de autosuficiencia sanitaria, energética y alimentaria; un Fondo de Adaptación Climática y Respuesta Integral a Desastres Naturales; la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio (ALCE); introducir la discusión sobre la gobernanza del mineral del litio; elaborar una estrategia financiera regional; pensar en un mercado digital regional; incrementar las reuniones con socios extrarregionales; discutir la convergencia de los diferentes mecanismos regionales.

### **¿Cómo formular una matriz de convergencia entre las más de 20 instituciones de integración existentes?**

En base a un relevamiento propio encontramos que en América Latina y el Caribe existen 4 bancos de inversión y financiamiento, 17 mecanismos de integración o cooperación, 11 organismos de integración y 9 Parlamentos Regionales. De esta variedad de instituciones encontramos que sus creaciones fueron en los últimos 80 años, post segunda guerra mundial, con un promedio de creación de un nuevo mecanismo u organismo cada aproximadamente 3 años y 2 meses. Y sin embargo, a pesar de los avances no se puede visibilizar en concreto resultados para los ciudadanos latinoamericanos y caribeños, de forma tal que se sientan parte de los procesos más allá de lo simbólico.

El punto de partida de la propuesta de convergencia “consiste en la sumatoria de esfuerzos, el aprovechamiento de las especialidades que ha acumulado cada espacio de integración y cooperación y la paulatina eliminación de duplicidades entre organismos” (Corporación Escenarios, 2023, 9). De esta manera, los organismos pueden ser más eficientes y la integración pueda “aterrizar” en el ciudadano y la ciudadana de la región y pueda apropiarse de estas propuestas sociales, políticas y económicas regionales.

La agenda política de la convergencia, actualmente coincide con la llegada de gobiernos que promueven instancias de cooperación regional y han tomado acciones para relanzar el multilateralismo regional. Dicho contexto debe ser aprovechado para retomar las discusiones sobre integración energética; el desarrollo de una malla de infraestructura, la concreción de una ciudadanía regional que garantice a los migrantes derechos que van mucho más allá del propio traslado; la recuperación del diálogo político para encarar crisis internas o binacionales; una postura coherente y regional frente al problema de las drogas; la soberanía y seguridad alimentarias amenazadas en estos tiempos; la inclusión definitiva de la transición ecológica y energética como un asunto de vital importancia para la región (Corporación Escenarios, 2023).

Retomando el trabajo específico de convergencia se presentó la siguiente hoja de ruta de trabajo como conclusiones: la construcción de un proyecto de ciudadanía, el reconocimiento de títulos de estudio y seguridad social, así como el derecho al trabajo de forma tal de dejar de abordar la actual problemática de migraciones y reenfocar la estrategia hacia una ciudadanía efectiva suramericana. Reducción de la desigualdad y la generación de una cohesión social más efectiva desde lo regional. Para ello será indispensable fondos de inclusión, la gestión del sistema de salud, el acceso a la educación pública, una fiscalidad progresiva, la reducción de la informalidad, la defensa de la soberanía alimentaria (más aún, habida cuenta de la coyuntura global) y la discusión de una renta básica para proteger a los más vulnerables. También se propone una nueva arquitectura financiera que se apoye en la malla institucional de los bancos y fondos regionales (CAF, Fonplata, FLAR, Sucre, CCR, etc.) para tener mayor autonomía en política económica frente a desembolsos o créditos. Esto también debe contemplar la generación de valor a través de cadenas sociales, la integración energética y en infraestructura (IIRSA - Cosiplan), todo en aras de contar con

sociedades más equitativas. La transición ecológica debe mantenerse como un horizonte a seguir teniendo en cuenta la descarbonización, la biodiversidad, el cambio estructural y paulatino de la matriz energética y el planteamiento regional y extra regional de una política de defensa de la Amazonía. Por último, profundizar la transformación digital para que los datos y la tecnología sean de acceso para todos. La pandemia dejó al descubierto las brechas en materia de acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación. El cierre de esas asimetrías que tienen varias manifestaciones debe ser prioritario en la Convergencia.

### **¿Qué hacer con la integración suramericana?**

El tratado constitutivo de UNASUR del año 2008 dio origen a una estructura de funcionamiento novedosa pero también con una fuerte carga burocrática que en los sucesivos encuentros de Jefes y Jefas de Estado o Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores iban agregando más estructuras con sus respectivas funciones. En esta estructura, existen comisiones de trabajo en infraestructura, defensa, salud, energía, asuntos electorales, educación, cultura, entre otros temas, conformando un total de 20 grupos/mesas de trabajo.

Durante su primera década, UNASUR contó con un impacto importante en la crisis de Bolivia de 2008, la crisis diplomática entre Colombia y Venezuela de 2010, la crisis con la policía de Ecuador de 2010 y el golpe de Estado de Paraguay de 2012. El Consejo de Defensa Suramericano entregó resultados sumamente beneficiosos para nuestra región bajo un modelo de defensa y seguridad cooperativa, enmarcados en un plan de acción inédito donde se trabajó sobre la defensa, pero a su vez en operaciones de ayuda humanitaria y mantenimiento de la paz, así como la promoción de estudios estratégicos en industria, ciencia y tecnología. El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento permitió ordenar prioridades y facilitar el financiamiento de la construcción de

infraestructura en la región. En total, el COSIPLAN registró 562 proyectos con una inversión estimada de casi \$200 mil millones. El Consejo Suramericano de Salud permitió la creación de un banco de precios de medicamentos y la realización de un análisis integral sobre la política sanitaria. Estos fueron los espacios más dinámicos de la UNASUR.

Al finalizar la extensión del período el Secretario General, Samper, se abrió un lapso en el cual los países debían ponerse de acuerdo por consenso para el nuevo nombramiento, pero esto no fue posible. Sin encontrar una solución a la crisis interna que tenía el organismo por parte de países no dispuestos a cooperar, en 2019 seis miembros suspendieron su participación, algunos de forma irregular, por tiempo indeterminado (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Colombia) y quedando como miembros plenos en ese entonces: Bolivia, Guyana, Surinam, Uruguay y Venezuela. Uruguay en el año 2020 también decidió suspender su participación denunciando el Tratado Constitutivo.

Sin UNASUR, la región se encontró con la falta de herramientas para la resolución de distintas crisis. Por un lado, el golpe de Estado en Bolivia de 2019, pero, sobre todo, se evidenció la falta de una estrategia común en relación a las políticas sanitarias frente a la pandemia de COVID19. El año 2023 significó la posibilidad de retorno de esta experiencia intensa de integración regional suramericana que, como observamos anteriormente, trabajó de manera mancomunada asuntos vitales para el desarrollo social, político y económico de nuestros pueblos, especialmente gracias al retorno de Lula da Silva al gobierno de Brasil.

A partir de este nuevo impulso, definimos que se debe realizar un doble abordaje para una correcta reactivación: la reactivación institucional y la reactivación social y política. Debe comenzar a

trabajarse una propuesta de reforma al Tratado Constitutivo de UNASUR que permita un mecanismo de toma de decisiones que agilice la gestión y de designación de secretarios generales. Asimismo, la secretaría general debería empoderarse, se debería permitir la incorporación de otros países latinoamericanos y caribeños como asociados u observadores, garantizar la participación ciudadana y construir una nueva agenda actualizada.

En base a nuestra experiencia consideramos que una efectiva reactivación de UNASUR debe contener desde sus inicios una convocatoria a sectores de la sociedad civil comprometidos con la integración regional, haciendo un especial énfasis en la convocatoria a todos los sectores ideológicos que componen nuestra sociedad civil, realizando una verdadera construcción "desde abajo hacia arriba". Los Ministerios de Relaciones Exteriores y las áreas de gestión de relaciones internacionales de ministerios, sindicatos, organizaciones sociales, campesinas, entre otros, deben modificar su funcionamiento cotidiano tendiendo hacia una apertura hacia la ciudadanía de la construcción de región, evadiendo la imagen construida de procesos cerrados, exclusivos y propios de una elite que no es conveniente para los resultados de desarrollo social y económico que buscamos.

La UNASUR tuvo impactos positivos en la resolución de controversias intra-regionales, sin recurrir a la intervención de agentes extra-regionales. Su actividad y rapidez de respuesta llevaron a resolver conflictos internos como también bilaterales. Por lo tanto, recuperar una instancia de concertación política y acuerdo para la paz, resulta necesario para enfrentar los conflictos que enfrentan los países de la región, como propusimos haciéndolo pragmática y sectorialmente.