

Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur

**Nuevas perspectivas de integración,
cooperación y multilateralismo
para América del Sur**

*Los trabajos que integran este libro fueron sometidos
a una evaluación por pares.*

Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo
para América del Sur / María Cecilia Sanmartín ... [et al.]. - 1a ed -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-737-7

1. Integración Regional. 2. Cooperación Internacional. 3. América del
Sur. I. Sanmartín, María Cecilia

CDD 303.69

Corrección de estilo: Emi Martín

Diseño de tapa: Dominique Cortondo

Diseño del interior y maquetado: Eleonora Silva

COLECCIÓN CONVOCATORIAS DE INVESTIGACIÓN

Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur



PLATAFORMAS PARA
EL DIÁLOGO SOCIAL



Agencia I+D+i



CASA PATRIA GRANDE
Presidencia Pública C. Vichare



CLACSO



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

COLECCIÓN CONVOCATORIAS DE INVESTIGACIÓN

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Pablo Vommaro - Director de Investigación

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

Equipo de Investigación

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Natalia Gianatelli,

Rodolfo Gómez, Sofía Torres, Teresa Arteaga,

y Ulises Rubinschik



CASA PATRIA GRANDE

Presidente Néstor C. Kirchner

Director Ejecutivo de Casa Patria Grande

Matías Capeluto

Equipo de Formación e Investigación

Julia Goldenberg - Coordinadora

Pilar Unsain

Juan Falcon

Florencia Falter



Agencia I+D+

Agencia I+D

Fernando E. Peirano - Presidente

Federico Robert - Coordinador de la Unidad
de Servicios y Acciones Especiales (USAE)

Marina Comendeiro - Integrante de la Uni-
dad de Servicios y Acciones Especiales (USAE)

Julieta Landerreche - Coordinación de
Promoción Institucional



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital
desde cualquier lugar del mundo ingresando a libreria.clacso.org

Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur

(Buenos Aires: CLACSO, mayo de 2024).

ISBN 978-987-813-737-7



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras
colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no
necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Índice

Prólogo.....	9
Construir las bases de nuestro porvenir	13
<i>Fernando Peirano</i>	
Vacunas COVID-19 en Latinoamérica. Hacia una convergencia y empoderamiento regional en producción de biofármacos	17
<i>María Cecilia Sanmartín</i>	
Una integración sudamericana en defensa multinivel y con escalabilidad geopolítica	57
<i>Ezequiel Magnani</i>	
La encrucijada de la infraestructura en la integración regional sudamericana. Liderazgos, convergencias y financiamiento en tiempos de incertidumbres.....	99
<i>Camila Abbondanzieri y Valentina Astudillo Naveda</i>	
Cooperación: reducir la brecha digital y potenciar el desarrollo en el siglo XXI.....	129
<i>Arístides Julián Silvestris y Lucas Damián Dobrusin</i>	
Análisis de la compra conjunta de medicamentos como forma de cooperación en América Latina	149
<i>Cecilia Abulafia y Nira Dinerstein</i>	

Litio, integración y sostenibilidad. Desafíos y oportunidades para la cooperación entre Argentina, Bolivia y Chile	185
<i>Florencia Rubiolo y Gonzalo Fiore Viani</i>	
¿Un club de países deudores? El Consenso de Cartagena recargado.....	215
<i>Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco J. Cantamutto</i>	
Los desafíos de la institucionalidad de la integración regional (2008-2016). Una visión de la UNASUR desde el Cono Sur	259
<i>Orlando Inocencio Aguirre Martínez, Carolina Albuquerque Silva, Florencia Lederman y Marcelo Mondelli</i>	
UNASUR, pandemia y después. Una nueva oportunidad de integración y cooperación en salud para América del Sur	299
<i>María Belén Herrero, Beatriz Nascimento Lins de Oliveira y Santiago Lombardi Bouza</i>	
Cooperación en infraestructura para la integración física sudamericana. El caso de la Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA).....	333
<i>Germán Héctor González, Paulo Cesar dos Santos Martins, Oscar Eduardo Fernández Guillén y Andrés Mauricio Rosero Sánchez</i>	
Pensar el litio en Argentina y Chile. Oportunidades transfronterizas para el desarrollo de una cadena de valor.....	381
<i>Stella Maris Juste y Mariano Álvarez</i>	
La hidrovía Paraguay-Paraná. Problemáticas, desafíos y oportunidades. Un análisis desde la teoría de los complejos de seguridad regional.....	405
<i>Vanessa Lugo Aguilar y Cristian H. Beltrán</i>	
“Sur, paredón y después...”. Sobre orígenes, transformaciones y perspectivas de la UNASUR	439
<i>Mónica Arroyo y Julián Kan</i>	
Perspectivas regionales ante crisis globales. Propuesta de un sistema integrado de protección social y sanitaria para América del Sur	481
<i>Joquín Balaña, Marilina Santero, Alejo Brosio y Elena Tapia</i>	
Sobre los autores y las autoras.....	521

Prólogo

Los países de Latinoamérica y el Caribe atraviesan numerosos desafíos a nivel local, regional y global. A los conflictos singulares a nivel local o nacional se suman el debilitamiento de los organismos regionales, cuya fragmentación ha obstaculizado la construcción de una integración conjunta e integral. Esto fue acentuado por la doble crisis que vive el mundo en la actualidad. La provocada por la pandemia y las disputas por las salidas de la pospandemia. La causada por la guerra entre Rusia y Ucrania, primero, y el recrudecimiento del conflicto entre Israel y Palestina en los últimos meses. Las instancias de cooperación e integración regional han demostrado resultados positivos en numerosos aspectos en el pasado. En cambio, su ausencia o debilitamiento, no solo ha limitado el accionar de los Estados, sino también ha profundizado los índices de vulnerabilidad social y los indicadores de desigualdades multidimensionales de la región.

Considerando esta situación es que se decidió lanzar el Concurso Regional de Ensayos “Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur”, que fue una iniciativa colaborativa organizada a partir de un convenio entre la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (I+D+i), la Casa Patria Grande “Presidente Néstor C. Kirchner”, organismo desconcentrado de la Secretaría General de la

Presidencia de la Nación Argentina, y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

El objetivo de la convocatoria estuvo orientado a actualizar y fortalecer la agenda de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur, explorando de modo creativo caminos e instrumentos que potencien el desarrollo de la región, señalando vías para remover los obstáculos que condicionan el desarrollo colectivo e integral.

A partir de los objetivos de esta iniciativa y de los lineamientos de las instituciones convocantes, se decidió organizar la convocatoria en dos categorías de participación. Por un lado, una categoría nacional para argentinos y argentinas. Por el otro, una regional para equipos compuestos por residentes de países de América del Sur y al menos un/a argentino/a.

Se recibieron cuarenta y seis ensayos en total, realizados por grupos locales y regionales que fueron evaluados de manera anónima. Las áreas temáticas de interés estratégico para la región abarcan desde el autoabastecimiento energético, autosuficiencia en salud, estrategia común de defensa, articulación en economía, finanzas y moneda, hasta la cooperación en infraestructura y el futuro de UNASUR. En un contexto de alta fragmentación social, política y regional, la compilación de una selección de los ensayos presentados propone un camino, recomendaciones e ideas para fortalecer la convergencia, la cooperación y la integración regional con una perspectiva multinivel y multidimensional.

El jurado estuvo compuesto por las y los especialistas Carla Moretti, Dolores Gandulfo, Nicolás Malinovsky, Ernesto Samper, Hugo Varsky, Hernán Federico Novara, Mercedes D'Alessandro, Alejandro Frenkel, María Cecilia Mendoza, Tomás Bontempo, Jorge Marchini, Mónica Bruckmann, Tania Pierre-Charles, Oscar Ugarteche, Jiovanny Samanamud Ávila, Rebeca Peralta, Amanda Carolina Barrenengoa, Anabela Busso, Inés Nercesian y Mónica Nieves, quienes recomendaron la adjudicación de seis premios –financiados con recursos

aportados por la Agencia I+D+i– y ocho menciones. A todas y todos los integrantes del jurado, va nuestro especial agradecimiento.

Es así que se presentan los catorce ensayos seleccionados. Felicitamos una vez más a las y los autores que aportan los ensayos que reunimos en este libro.

Esta obra pone de manifiesto que el trabajo en equipo de investigadores/as, académicos/as y graduados/as que se especializan en los problemas centrales para la región, junto a activistas y decisores de políticas públicas, puede dar respuesta no solo a quienes se interesen por estos temas, sino a quienes toman las decisiones que definen el destino de América del Sur. Por eso, desde la Agencia I+D+i se promovió y financió esta iniciativa en la que, a través de la promoción del conocimiento y del debate de ideas, se aporta al desarrollo de una región que requiere planificación conjunta y estrategias coordinadas. Con esta impronta, se busca movilizar las agendas de ciencia, tecnología e innovación y, sobre todo, construir soberanía, poder decidir desde intereses y valores situados. El aporte de la Casa Patria Grande “Presidente Néstor C. Kirchner”, organismo desconcentrado de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación Argentina, y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) permitió otorgarle una dimensión regional a la convocatoria, posibilitando la participación de equipos de casi todos los países de la región.

Por otra parte, la convocatoria que da origen a este libro se realizó en un contexto de revitalización del debate sobre la importancia de las regiones para el desarrollo de los países y para afrontar los desafíos de un mundo en transición, especialmente después de la pandemia de COVID-19 y en una coyuntura de conflictos bélicos que recrudecen. En este sentido, se vuelve central actualizar los conceptos de integración, multilateralismo y cooperación para la región de América Latina y el Caribe y, en especial, para Sudamérica.

Uno de los ejes temáticos propuestos, que fue abordado por diversos trabajos, se refiere a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) fundada en el año 2008. Diversas coyunturas políticas y presiones internacionales hicieron que fuera puesta en suspenso

en 2019, a causa del retiro de la mayoría de los países fundadores del organismo. Esta situación despertó numerosos debates sobre la perdurabilidad de los proyectos regionales y los obstáculos que condicionan el desarrollo y la sostenibilidad de los mismos ante coyunturas políticas cambiantes.

En 2023, los gobiernos de Argentina y Brasil decidieron la reactivación de sus derechos y obligaciones frente a la UNASUR, señalando la importancia del organismo para afrontar distintos desafíos como el cambio climático, la emergencia sanitaria, el endeudamiento, la defensa de la zona de paz, entre otros. La posibilidad de reactivación del trabajo de UNASUR motiva la construcción de una agenda de trabajo innovadora, que pueda actualizarse y enriquecerse con los aportes de los ensayos ganadores.

Por último, queremos agradecer el trabajo comprometido y riguroso de los equipos de las tres instituciones organizadoras de la convocatoria y de este libro. En este sentido, reconocemos la tarea de Teresa Arteaga, integrante de la Dirección de Investigación de CLACSO; Julia Goldenberg, Marina Comendeiro y Federico Robert, a cargo del diseño, publicación y gestión de la Convocatoria por parte de la Agencia I+D+i y del área de Formación e Investigación de Casa Patria Grande “Presidente Néstor Kirchner”.

Compartimos entonces estos ensayos como lectura y aporte para la profundización de las nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo que América del Sur necesita, seguros que los contenidos aquí incluidos interpelarán de modos diversos y singulares las agendas y perspectivas necesarias para seguir investigando y trabajando en estos temas desde la academia, las políticas públicas y el activismo social con una visión crítica, transformadora y actual.

Agencia Nacional de Promoción de la Investigación,
el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (I+D+i)

Casa Patria Grande “Presidente Néstor C. Kirchner

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Construir las bases de nuestro porvenir

Desde la Agencia es especialmente gratificante haber llevado adelante este concurso en conjunto con el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y Casa Patria Grande. Son instituciones que promueven un latir diferente en América Latina, en América del Sur, que abren sus puertas a los pueblos. Caminando en conjunto pudimos convertir esta apertura en una articulación institucional que potencie ideas y propuestas, porque de eso se trata: hacer de caja de resonancia. Que las instituciones sean cajas de resonancia de voces que existen, pero a veces tienen dificultades para hacerse un lugar en la conversación del poder. Eso es lo que intentamos con este concurso.

Sabemos que la ciencia constituye también un sistema de poder, por eso resulta tan importante realizar esta acción en formato de concurso: queremos hacer más porosas esas fronteras, que no participen solo aquellos que han logrado hacer de la investigación científica una profesión. Necesitamos más diversidad, es preciso algún grado de rebeldía institucionalizada. Hacer de esas fronteras paredes porosas contribuye a ello y es la razón por la cual abrimos la Agencia a pensar la promoción de una manera distinta, a abrir esta ventana junto a la puerta grande que ya tiene el Sistema de Promoción en Ciencia y Tecnología en la Argentina.

Así como este concurso se realizó con el objetivo de incorporar el eje científico a todas las políticas de Estado –la política exterior,

económica, social, educativa, de salud–, también queremos estar al servicio de cada una de las otras agendas e instituciones. Por eso, esta Agencia no es solo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, es una Agencia nacional, del Estado argentino, es un engranaje para mover las agendas y, sobre todo, para empezar a construir soberanía.

¿Qué es la soberanía? La soberanía es poder decidir desde nuestros propios intereses y valores. La Agencia es una de las principales instituciones responsables de la promoción de la ya aprobada primera vacuna argentina contra el COVID-19, la ARVAC Cecilia Grierson. Un gran proyecto que nace del compromiso y el talento, en este caso de la investigadora Juliana Cassataro, perteneciente a la Universidad Nacional de San Martín. De ese laboratorio surge una idea. Ahora bien, es el Estado quien debe acompañarla y convertirla en un instrumento disponible para que, en última instancia, podamos decidir. Hoy el conocimiento es soberanía. Lo hemos comprobado en la pandemia: quienes tenían el conocimiento y la tecnología decidieron prioridades y ritmos, decidieron reconfigurar la geopolítica y, en última instancia, decidieron sobre la vida y la muerte. Nosotros tenemos los instrumentos para construir un proyecto soberano. Por eso la esperanza, por eso la insistencia. Por eso vamos a persistir en este camino y vamos a abrir las puertas, vamos a invitar a ser caja de resonancia de la voz de nuestros pueblos.

Solo podemos pensar en desarrollo si es en un contexto democrático. El desarrollo implica transformarnos, implica moldear sociedades. ¿Y cómo lo vamos a hacer si no afirmamos la diversidad, si no le damos el espacio a todos los que participan de estas sociedades, muchas veces fragmentadas? Nosotros tenemos que revertir esta fragmentación, valorando a todos y a todas. El desarrollo es también un juego de valores: el de la perspectiva de género, de la diversidad, entre tantos otros. No podemos pensar en el desarrollo desde una perspectiva mecanicista. Debemos imprimirle nuestros valores para que sea el desarrollo que queremos para nuestra región. Todo eso quisimos poner de relieve con este concurso.

Ninguno de los desafíos que tiene América Latina se van a resolver a espaldas del debate y la herramienta del conocimiento. En todos, la ciencia y la tecnología tienen que jugar a favor de los pueblos a través de repensarnos y de reconstruirnos.

Muchas veces se habla de integración y cooperación, y parece ser que la puerta de entrada es la integración comercial, de las infraestructuras, la integración productiva. Pero tenemos la convicción de que queremos que esas voces, esa agenda, esa iniciativa, esté complementada también por la integración de los pueblos, de los valores, y sobre todo, de la idea del futuro.

Nosotros vemos este concurso como una invitación. Una invitación a no esperar al futuro. Sino, por el contrario, a construir las bases de nuestro propio porvenir. De eso se trata, ni más ni menos: de empezar a imaginar. Y qué mejor espacio para imaginar, para pensar, para proyectar, que el ámbito de la ciencia, el ámbito de la reflexión académica, el ámbito intelectual. Que este concurso, entonces, sea el primer paso para construir esas bases de un porvenir mejor.

Fernando Peirano,
presidente de la Agencia I+D+i

Vacunas COVID-19 en Latinoamérica

Hacia una convergencia y empoderamiento regional en producción de biofármacos

María Cecilia Sanmartín

Introducción

La enfermedad por coronavirus (COVID-19) provocada por la infección por el virus SARS-CoV-2 fue declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una emergencia de salud pública de importancia internacional el 30 de enero de 2020. Esta situación se volvió aún más crítica en los países en desarrollo, donde la pandemia azotó en contextos de recursos limitados y desigualdades (Perrotta, 2021; *The Lancet*, 2021). De hecho, un tercio de las muertes asociadas a COVID-19 correspondieron a países de América Latina y el Caribe, afectando severamente también a otros países en desarrollo, como los de África (Inzaule et al., 2021).

A nivel mundial, las grandes farmacéuticas se sumaron a la carrera por el desarrollo acelerado de una vacuna contra el COVID-19 y lograr la captura del mercado (Balawejder, Sampson y Stratton, 2021; Zhang, 2021), con Estados Unidos, China, Alemania, India y Gran Bretaña a la cabeza. Numerosos Estados apoyaron financieramente

a los laboratorios privados para el desarrollo y producción de vacunas COVID-19. Tal fue el caso de la Operación Wrap Speed en Estados Unidos, a través de la cual el gobierno federal proveyó doce billones de dólares a distintas compañías farmacéuticas (Slaoui y Hepburn, 2020). Mientras tanto, Australia, Canadá, la Unión Europea, Japón, Corea del Sur, el Reino Unido y los Estados Unidos encargaron por adelantado unos 4,3 millones de dosis de vacunas a las principales compañías productoras (lo cual representa más de tres veces el tamaño de sus poblaciones) (Evenett et al., 2021).

Según un reporte de la Coalición para Innovaciones para la Preparación para Epidemias (CEPI, por sus siglas en inglés), Norteamérica representa el 40 % de la I+D en vacunas COVID-19, seguida por Europa con el 26 % y Sudamérica/África, Asia y Australia representando en conjunto el 30 % (Thanh Le et al., 2020). Esta concentración acentuó las diferencias entre los países desarrollados o centrales y la periferia/semiperiferia, incluyendo a América Latina y África, en términos geopolíticos y de dependencia en el abastecimiento de vacunas (Blinder, Zubeldía y Surtayeva, 2021). Más aún, la cantidad de dosis disponibles está sujeta y limitada a la capacidad de producción de las compañías propietarias de las patentes y tecnologías para la producción de vacunas, así como a la distribución (inequitativa) a nivel mundial de dicho *stock* limitado de vacunas (Altindis, 2022). El hecho de que la mayoría de la población en países de bajos ingresos permanezca sin inmunizar da lugar a la aparición de nuevas variantes que ponen en jaque la efectividad de las vacunas a nivel mundial (Erfani et al., 2021).

En este sentido, en el presente trabajo proponemos que las asimetrías entre centro-periferia, en términos de distribución y acceso a vacunas, se vieron reflejadas en las redes globales de valor de vacunas COVID-19, en las que se encuentran materializados los distintos tipos de poder ejercido por las empresas (bio)farmacéuticas y multinacionales de países desarrollados. El análisis de los casos de Brasil y Argentina, en tanto países en desarrollo que se insertan en esas redes de valor, permite visualizar esas asimetrías, así como extraer

aprendizajes respecto al potencial empoderamiento de los países del Sur global en materia de autonomía en vacunas.

Abordaje teórico-metodológico: redes globales de valor y análisis sociotécnico

Las GVC se definen como redes interorganizacionales articuladas alrededor de un producto o *commodity* y que unen entre sí a firmas, Estados y otros actores a nivel de la economía mundial. Estas redes se caracterizan por ser específicamente situadas, socialmente construidas y localmente integradas (Gereffi, Korzeniewicz y Korzeniewicz, 1994), y poseen tres dimensiones: (1) una estructura *input-output*, es decir, el conjunto de procesos a través de los cuales productos y servicios son producidos (con valor agregado), distribuidos y consumidos a nivel global; (2) la configuración espacial de los diferentes actores involucrados (concentración vs. dispersión); y (3) la estructura de gobernanza de la cadena, que refleja las relaciones de autoridad y poder entre los actores de la misma y determina el flujo y posesión de materiales, capital, tecnología y conocimiento tácito.

Respecto al punto (3), en los últimos años surgieron diversos análisis de las estructuras de gobernanza de las GVC y sus consecuencias para las firmas de países en desarrollo (Kano, Tsang y Wai-chung, 2020). Así, las GVC se propusieron como estructuras que facilitan la exportación y adquisición de las capacidades necesarias para que las firmas de países en desarrollo puedan competir en mercados globales (Lugones, Peirano y Suárez, 2000; Navas-Alemán, 2011). También se ha destacado la importancia de las redes loco-regionales y la co-localización territorial de firmas de países en desarrollo (Navas-Alemán, 2011), lo cual permite superar ciertas dificultades como la falta acceso a tecnologías, materias primas, información, crédito, etc.

En los años noventa, surgió el concepto de *global production networks* (GPN), el cual se diferencia del concepto de GVC al ir más allá que las ideas de externalización y comercio, captando la complejidad

y no-linealidad de las redes entre actores en las cadenas de valor. El concepto de GPN se focaliza en las estrategias de cooperación y coordinación específicas de las firmas, a través de las cuales se construyen y sostienen las relaciones con otros actores de las redes y se localizan en ciertas zonas geográficas específicas. Además, este concepto considera las respuestas estratégicas de otros actores no corporativos que participan en las GPN, como el Estado y organizaciones no gubernamentales (Kano, Tsang y Wai-chung, 2020). Es por esto que, de aquí en adelante, recurriremos al concepto de GPN al referirnos a las cadenas globales de valor.

Sin embargo, como ya se describió previamente (Rikap, 2018; Rikap y Lundvall, 2020), el marco conceptual de GPN, si bien permite describir las formas de gobernanza que tienen lugar al interior de las mismas, no permite indagar en *las causas que dan lugar a las dinámicas de poder*. La externalización de actividades de la GPN por parte de las grandes firmas les permite “predar” conocimiento exógeno, expandiendo aún más sus rentas y el poder ejercido sobre la GPN (Rikap y Lundvall, 2020). Entre otros factores, se pueden mencionar el monopolio de patentes por las grandes farmacéuticas (Urias, 2019) y la determinación de las agendas de investigación en materia de salud de organismos públicos por parte de las industrias (bio)farmacéuticas, impartiendo un sesgo hacia la biología molecular en detrimento de la focalización en factores socioambientales causantes de enfermedades (Testoni et al., 2021; Carrillo et al., 2022).

En el presente trabajo, se recurrió a la triangulación del concepto de GPN con conceptos de la economía política de la industria (bio)farmacéutica global (Da Fonseca, Shadlen y De Moraes Achcar, 2023; Rikap y Lundvall, 2020; Kapczynski, 2023) y de la sociología constructivista de la tecnología (Callon, 1990; Thomas, 2008) para el análisis de las coaliciones de elementos heterogéneos en las redes de valor de vacunas COVID-19. Esta triangulación permite explorar asimetrías de poder en las relaciones de producción y distribución, en especial entre las grandes farmacéuticas del Norte y las organizaciones de manufactura de vacunas en países de medianos y bajos

ingresos, en particular los casos de Argentina y Brasil, que transitaban las distintas formas de inserción en las GPN de vacunas (desde ser nodos de testeo, importadores, productores de insumos, fabricación local vía transferencia de tecnología hasta el desarrollo autónomo de candidatos vacunales). En este sentido, el análisis permite capturar la configuración material de conocimientos y tecnologías como resultado de disputas, resistencias y convergencias, entendiendo a las redes globales de valor como alianzas sociotécnicas (Thomas, 2008). Estas alianzas consisten en coaliciones de elementos heterogéneos (actores, intereses, políticas, regulaciones, imaginarios, poder, conocimientos y elementos materiales) implicados en construir el funcionamiento/no funcionamiento de estas tecnologías, en tanto adecuación de problemas/soluciones tecnocientíficas a situaciones específicas (MacLaine Pont y Thomas, 2012). De esta forma, se describirán las alianzas sociotécnicas de los casos de Argentina y Brasil en torno a la inserción en las redes globales de valor de vacunas COVID-19, de modo tal de identificar coaliciones, sentidos, representaciones y elementos de política CTI coproducidos (Jasanoff, 2004) con los artefactos “vacunas COVID-19” y “redes globales de valor de vacunas”.

La industria (bio)farmacéutica mundial

La industria (bio)farmacéutica se caracteriza por estar altamente concentrada a nivel mundial, con las principales capacidades manufactureras condensadas en India, Europa y América del Norte (OECD, 2021; Bown y Bollyky, 2022). En general, suelen colocalizarse en *clusters*, lo cual facilita el intercambio de conocimiento tácito y capacidades (entre universidades, centros de investigación y empresas). Así, se genera una “división global del trabajo” en la cual las empresas líderes localizadas en países desarrollados llevan a cabo las tareas de I+D, el diseño de la producción, la coordinación de redes de conocimiento y tareas de *marketing* y distribución del producto final, mientras que las empresas “seguidoras” se encargan de tareas de

menor valor agregado (Reynolds, Zylberberg y Del Campo, 2016; Rikap, 2018). En este sentido, el ecosistema de actores en las GPN (bio) farmacéuticas es complejo. Las grandes empresas líderes pueden asociarse con pequeñas empresas biotecnológicas (*startups* o *spin-offs* de universidades), obteniendo e intercambiando conocimiento y desarrollos con ellas, disminuyendo así el riesgo e incertidumbre asociadas al desarrollo de productos biofarmacéuticos. También pueden establecer contratos con empresas que organizan y gestionan los ensayos clínicos (Mirowski y Van Horn, 2005), así como con empresas dedicadas a la manufactura de productos biotecnológicos para otras firmas sin necesidad de realizar grandes inversiones de capital para aumentar sus capacidades complementarias (Iezzi, 2014; Reynolds, Zylberberg y Del Campo, 2016; Teece, 1986).

Por otro lado, en términos de economía política, la base del poder de la industria (bio)farmacéutica radica en (Kapczynski, 2023): (a) el “poder de la propiedad”, estimulado por las expansiones de leyes de propiedad intelectual a nivel mundial en los últimos años; (b) el “poder vertical” ejercido sobre la política nacional (en términos de regulación, legislación y diseño del sistema de salud), que le permite a la industria mantener su *status quo*; (c) el “poder ideacional”, para convencer a otros actores que el sector privado es el único capaz de innovar; y (d) el “poder material”, en tanto los gobiernos se apoyan en las capacidades técnicas e intelectuales acumuladas por el sector. Estas cuatro modalidades se encuentran arraigadas en los países y son coproducidas conjuntamente con ciertas relaciones de clase, procesos de formación de Estado y desarrollos tecnológicos (Kapczynski, 2023). Es importante analizar y tener en cuenta estas dinámicas, sobre todo porque se volvieron muy explícitas durante la pandemia por COVID-19, durante la cual grandes empresas (bio)farmacéuticas fueron capaces de obtener vacunas en menos de un año, pero con un acceso inequitativo a las mismas por parte de los países más pobres.

En las redes de valor de la producción de vacunas (*vaccine value chains*, VVC) participan diversos actores (de los ámbitos público y privado), conformando un complejo ecosistema basado en

conocimiento (Reynolds, Zylberberg y Del Campo, 2016). Una VVC comienza con las actividades de I+D que dan origen a la vacuna. Cabe destacar que, al tratarse de productos biológicos, el desarrollo de vacunas es más trabajoso que en el caso de drogas sintéticas, requiriendo ciertas habilidades y capacidades específicas que no muchas industrias poseen (Reynolds, Zylberberg y Del Campo, 2016). Luego, se deben realizar múltiples rondas de ensayos preclínicos y clínicos para estudiar la seguridad y la eficacia de la vacuna, y demostrar que esta puede ser producida de forma segura y consistente. La siguiente etapa comprende la producción del compuesto activo y la formulación de la vacuna. Luego, se lleva a cabo el llenado y envasado del producto, así como los procesos de distribución. Finalmente, tiene lugar la vigilancia del producto durante la Fase IV de ensayos clínicos (pos *marketing*) (OMS, 2020). En todas estas etapas, se requieren ciertos *inputs*, tales como capital humano, materias primas, equipamiento y ciertos componentes farmacéuticos específicos, cuya fuente juega un rol clave en las redes de valor y la economía de producción de vacunas (Golan et al., 2021).

Respecto a la gobernanza de las VVC, las organizaciones de desarrollo y manufactura por contrato (*contract development and manufacturing organizations*, CDMO) son lideradas por el actor clave que desarrolla la vacuna (Pananond y Cuervo-Cazurra, 2022). Este último (líder) tiene la capacidad de monopolizar la propiedad intelectual del conocimiento tecnológico y la explotación comercial de la misma, estableciéndose una relación de “dominación” económica y tecnológica respecto a las CDMO (Rosales, 2021). Esta dinámica de participación de las empresas “seguidoras” como manufactureras de productos finales con menor valor agregado y mayor competencia en el mercado promueve las reacciones adaptativas de las empresas en lugar de la innovación (Rosales, 2021). De hecho, las brechas crecientes entre las capacidades de innovación entre las empresas líderes y las “seguidoras” fuerzan a aquellas empresas menos innovadoras a preferir ser “dominadas” (Rikap, 2018).

Sin embargo, en los últimos años (y más aún durante la pandemia) surgieron nuevos modelos de negocios en las industrias (bio)farmacéuticas, prevaleciendo la fragmentación de las etapas previamente descritas, facilitada por la caída de tarifas y otras barreras comerciales a nivel mundial, las innovaciones en tecnologías de la información y comunicación, mejoras en la logística y envíos, cambios en las normativas de propiedad intelectual, mayor cantidad de inversiones de capital de riesgo y el surgimiento de CDMO, muchas de las cuales comenzaron a operar a escala global (Bown y Bollyky, 2022). Las GPN de vacunas surgidas durante la pandemia por COVID-19 mostraron un aumento de un poco más de cuatro veces en la capacidad de manufactura (Mullard, 2020). Además, reflejaron la concentración preexistente de la producción de vacunas en ciertos países, en su mayoría desarrollados y pertenecientes al conocido como “Club de Vacunas” (Evenett et al., 2021), aunque también surgieron nuevos actores de países en desarrollo (de Brasil, Argentina, China), cumpliendo principalmente tareas de llenado y envasado de vacunas (Pananond y Cuervo-Cazurra, 2022). La existencia de no demasiadas plantas (bio)farmacéuticas a nivel mundial capaces de producir vacunas a gran escala y acorde a la estricta regulación –que pone en evidencia el poder material y normativo acumulado por las multinacionales– supuso un cuello de botella (Bown y Bollyky, 2022). Además, la agencia ejercida por los gobiernos de distintos países y el denominado “nacionalismo vacunal” también jugaron un rol clave en la (re)configuración de las VVC (Evenett et al., 2021; Zhou, 2022). En el caso de la vacuna Pfizer/BioNTech, las empresas sufrieron falta de suministros clave debido a que Pfizer no fue beneficiada con la certificación de prioridad brindada por el gobierno estadounidense (bajo el Acta de Producción de Defensa). Sin dicha certificación, Pfizer no podría acceder a suministros clave que sí podían adquirir las empresas con la certificación de prioridad (siendo que varias de las plantas (bio)farmacéuticas de Pfizer están localizadas en los Estados Unidos) (Bown, 2022). Esto pone de manifiesto el rol crítico que juegan las políticas públicas en el funcionamiento (o no funcionamiento) de las

GPN y la complejidad de las relaciones de poder (normativo, material e ideacional) entre los distintos actores de la cadena.

El contexto en los países en desarrollo: los casos de Argentina y Brasil

La construcción de capacidades domésticas permite a los países en desarrollo ejercer agencia sobre las condiciones impuestas desde países desarrollados, imponiendo condiciones sobre la compra (Urias, 2019). Esto recalca la importancia de la participación de empresas (bio)farmacéuticas de países en desarrollo en las GPN de vacunas. Sin embargo, aún queda la cuestión sobre qué modos de gobernanza imperan en las redes de valor en las que se insertan estos países. La pandemia por COVID-19 contribuyó a amplificar las asimetrías de poder en las GPN de vacunas a nivel mundial, con los países desarrollados controlando no solo la gobernanza de dichas redes, sino ejerciendo poder material, normativo e ideacional sobre los demás actores de la red (Paiva y Miguel, 2022).

Sin embargo, las industrias (bio)farmacéuticas en países del sur global podrían internalizar actividades con mayor valor agregado, logrando una integración y mayor poder de negociación, nuevos modelos de negocios y capacidades (Paiva y Miguel, 2022). Además, podrían desarrollar sus propias vacunas contra enfermedades locales desatendidas, adaptadas a las condiciones requeridas localmente (por ejemplo, regulatorias, de almacenamiento y distribución) y menos costosas que las vacunas generadas en países desarrollados.

En este trabajo nos centraremos en el estudio de los casos de dos países latinoamericanos y su rol en la GPN de vacunas en el marco de la pandemia por COVID-19: Brasil y Argentina. Junto con Cuba y México estos países latinoamericanos se caracterizan por sus capacidades en investigación biomédica y producción de biológicos y en la manufactura de vacunas (Cortés et al., 2012). Estos casos se caracterizan por haber transitado distintas formas de inserción en las VVC:

como nodos de testeo, negociación e importación de vacunas (tanto de países occidentales como orientales), transferencia de tecnologías para la producción doméstica de vacunas de COVID-19 y el direccionamiento de capacidades de I+D hacia la búsqueda de un desarrollo vacunal autónomo.

Brasil

Brasil posee una amplia trayectoria en I+D y en producción de vacunas (De Pádua Risolia Barbosa et al., 2014), siendo 94 % autosuficiente en la provisión de vacunas para el calendario nacional de vacunación. Es notable destacar que la construcción de capacidades en materia de vacunas parte de una trayectoria particular de institutos públicos. Un conglomerado de empresas multinacionales son los proveedores de vacunas de última generación no provistas por los institutos nacionales (tal como la vacuna contra influenza). Estas vacunas basadas en tecnologías modernas poseen costos elevados, materializando la tensión entre valores del mercado, precios y acceso por parte de países de medianos y bajos ingresos (Gadelha et al., 2020).

En Brasil, los aprendizajes adquiridos en los procesos de transferencia de tecnologías vacunales desde empresas multinacionales hacia los institutos nacionales son considerados clave para superar esta brecha con las tecnologías vacunales de frontera (Gadelha et al., 2018). Existe un fuerte impulso desde políticas públicas a la producción doméstica de vacunas, plasmada en la creación del Programa Nacional de Autosuficiencia en Productos Inmunobiológicos (similar a la alianza GAVI a nivel internacional) (Gadelha et al., 2018). Contradictoriamente, esta fuerte promoción a la producción pública de vacunas no se observa en el segmento de los medicamentos y otros biosimilares, que representan un gran déficit fiscal en materia de importaciones. Además, se reportaron bajas tasas de inversión estatal en I+D en salud, reflejadas en la desproporción entre patentes solicitadas en territorio brasileiro por extranjeros y locales –la diferencia

es de casi 2,5 veces a favor de las solicitudes extranjeras—, y en la focalización de las políticas sanitarias en la importación y/o transferencia de tecnologías desde empresas multinacionales. Tal es el caso de la adquisición de drogas antirretrovirales, patentadas por empresas multinacionales, cuyo acceso requirió de políticas de negociación de menores precios, bajo la amenaza de utilizar el mecanismo de licencia obligatoria amparado por el TRIPS (Urias, 2019). El poder material y normativo ejercido por las multinacionales se encuentra embebido en el diseño de políticas públicas del sector salud, que al focalizarse en la transferencia tecnológica tienden a reforzar las dinámicas de poder y dependencia.

En particular, el Instituto Fundación Oswaldo Cruz/Fiocruz dependiente del Ministerio de Salud, fundado en 1900, se especializa (entre otras actividades) en el desarrollo y producción de vacunas. Su principal unidad técnica de producción de productos biotecnológicos Bio-Manguinhos es el mayor proveedor de vacunas a nivel nacional para el calendario nacional de vacunación, a través del uso de tecnologías transferidas, tanto tradicionales como modernas (De Pádua Risolia Barbosa et al., 2014; Da Fonseca, Shadlen y De Moraes Achcar, 2023; Paranhos et al., 2020). Su fundación se remonta a la necesidad de abastecimiento nacional de la vacuna contra la meningitis, política que luego se continuó hacia la promoción de la producción de vacunas para abastecer a nivel nacional y regional, a bajos precios (Da Fonseca, Shadlen y De Moraes Achcar, 2023). Por otro lado, el Instituto Butantan, localizado en la ciudad de San Pablo, es un destacado centro de I+D público en el área de la biomedicina (Moura-da-silva, 2022). Actualmente, el Instituto provee alrededor del 40 % de los sueros y vacunas que se distribuyen de forma gratuita en el país a través del Sistema Único de Salud y a bajo costo en la región a través de la OMS. Este instituto fue fundado a inicios del siglo XX por el investigador y emprendedor Vital Brazil, quien descubrió la necesidad de utilizar venenos de serpientes regionales para generar sueros que protejan a la población local. Desde ese momento, el Instituto Butantan se convirtió en el mayor productor nacional

de sueros antivenenos y antitoxinas, así como el mayor productor de vacunas del país (Homma, Freire y Possas, 2020; Moura-da-silva, 2022).

Esta cultura institucional y político-sanitaria de promoción al sector, que permite proveer biológicos a bajo costo a la mayor cantidad de personas posible, tiene una extensa tradición en Brasil. Hoy, la estrategia de producción de nuevas vacunas está centrada en la transferencia de tecnologías desde empresas multinacionales y generación de capacidades de absorción de dichas tecnologías. Este instrumento, aunque no exento de críticas, según se ha reportado, coloca al sistema de salud pública como un catalizador de construcción de capacidades, a través de mecanismos de transferencia tecnológica y de aumento de la productividad en el área de salud. Sin embargo, estas capacidades están construidas en base a la réplica de las dinámicas de poder (material, ideacional) de las multinacionales, poder embebido en las tecnologías transferidas.

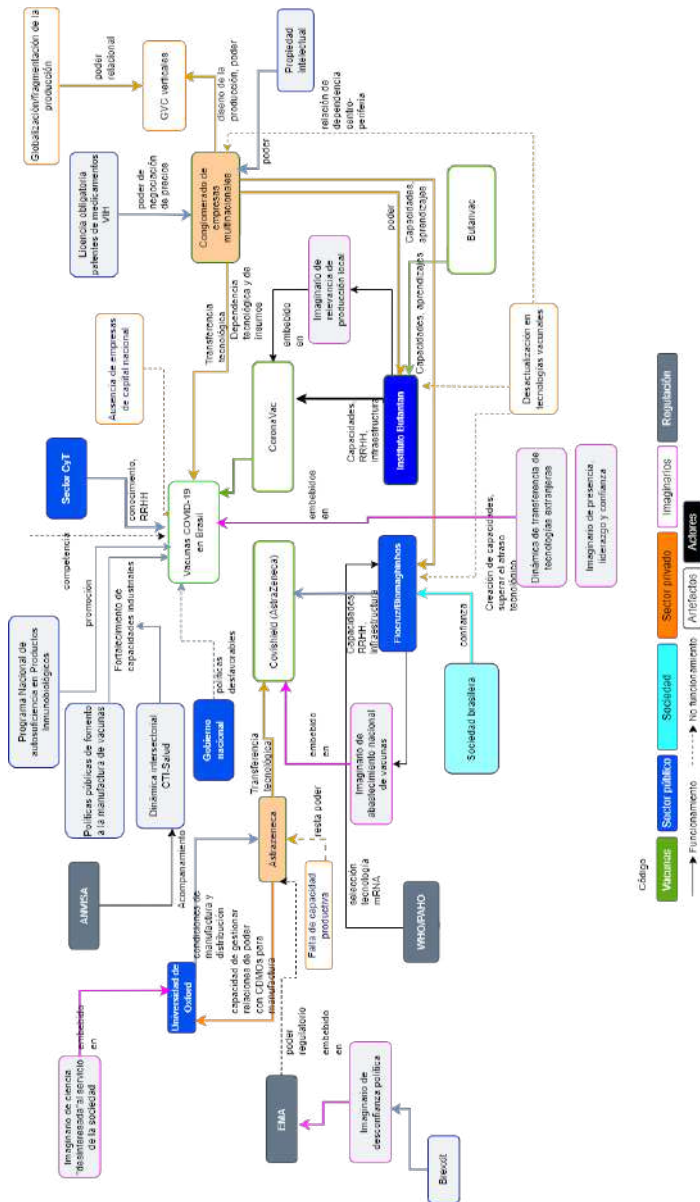
De hecho, según fue descripto por Homma y colegas (2020), el abastecimiento nacional de vacunas creó una tradición de presencia, liderazgo y confianza por parte de la sociedad en las estrategias nacionales en materia de salud pública. Además, según fue reportado por Tomassini et al. (2019), las políticas públicas en salud pasaron de significar la focalización en la producción de insumos sanitarios y medicamentos a significar el fortalecimiento de las capacidades industriales en materia de salud. Esto se materializó, a inicios del siglo XXI, en el marco conceptual denominado “Complejo Industrial Económico-Sanitario”, que pasó a guiar las políticas del sector salud desde el año 2003. Esto condujo a una diversificación de los actores involucrados en el diseño e implementación de políticas CTI en salud, una mayor coordinación entre sector CTI y el sector salud, así como un mayor diálogo entre las agendas de salud y de CTI en el período 2003-2015.

Durante la pandemia por COVID-19, ambos institutos firmaron convenios con farmacéuticas extranjeras para participar en ensayos clínicos y transferir las tecnologías para producir vacunas COVID-19,

con el Instituto Fiocruz produciendo la vacuna AztraZeneca/Oxford y el Instituto Butantan, la vacuna CoronaVac, para marzo del 2021. Sin embargo, ambas instituciones dependían inicialmente del suministro del ingrediente activo desde India y China, respectivamente, integrándose en la GPN de vacunas en las etapas finales del proceso. Esto se dio en un contexto de políticas sanitarias nacionales poco favorables (Da Fonseca, Shadlen y De Moraes Achcar, 2023), sumado a la tradición institucional y de políticas públicas que fomentan las alianzas público-privadas para la transferencia de tecnologías vacunales (Possas et al., 2019). Esto se suma al contexto de las dificultades del país para el acceso a distintas vacunas COVID-19, debido a políticas nacionalistas por parte de los gobiernos de países proveedores (Paiva y Miguel, 2022).

Ante esta situación, el Instituto Butantan aprovechó su trayectoria y las capacidades y el aprendizaje obtenido durante su participación en la GPN de vacunas para absorber el conocimiento sobre la producción de la vacuna ButanVac (desarrollada por el instituto estadounidense Mount Sinai, que compartió el conocimiento del desarrollo con un consorcio de productores a nivel global) (De Faria et al., 2022; Paiva y Miguel, 2022). Esta vacuna fue desarrollada utilizando la técnica de huevos embrionados, con la que el Instituto Butantan posee amplia trayectoria en la manufactura de la vacuna contra la gripe estacional. Sin embargo, esto se enmarca en una trayectoria nacional de ausencia de proyectos de desarrollo de vacunas propias (Da Fonseca, Shadlen y De Moraes Achcar, 2023). Tal como fue reportado por distintos autores (Homma, Freire y Possas, 2020; Rodríguez-Medina et al., 2019; Kreimer y Zabala, 2007), resulta clave que el país desarrolle capacidades en materia de desarrollo de vacunas para combatir enfermedades de relevancia local.

Fuente: Elaboración propia.



La *figura 1* muestra la coalición de elementos heterogéneos que se articula alrededor de las vacunas COVID-19 en Brasil. Se identifican grupos de actores con roles claves: el sector CyT nacional, el sector privado (empresas multinacionales) y las agencias regulatorias en salud. Entre estos grupos de actores circulan distintos elementos materiales en torno a la construcción de funcionamiento/no funcionamiento del artefacto: dinero de financiamiento, prestigio científico, capacidades y trayectorias previas, imaginarios, regulaciones, significaciones de confianza y elementos de poder (relacional, de propiedad, material). Además, se identifican imaginarios que están embebidos en (a la vez que embeben) políticas, culturas y acciones institucionales, que inciden en la dinámica de la red de valor.

Argentina

En el caso de Argentina, el país posee una fuerte tradición en el área de biotecnología y biológicos desde el sector privado (principalmente empresas de capital nacional): no solo en la copia de productos biológicos intensivos en conocimiento (biosimilares), sino en innovación de productos y procesos que permitieron un importante aumento de la competitividad en el sector (Aguar y Thomas, 2009; Gutman y Lavarello, 2014; Stubrin, 2019). Hoy, el sector representa un oligopolio con gastos en I+D relativamente bajos a comparación con los de los países desarrollados (Dulcich, 2018), pero altos en relación a otros sectores intensivos en I+D en el país, teniendo en cuenta que el área salud es considerada estratégica en materia de objetivos socioeconómicos en Argentina (CEPAL, 2020).

Si bien no existen políticas públicas explícitas de promoción a la industria (bio)farmacéutica nacional, el sector público es la principal fuente de financiamiento y ejecutor de actividades de I+D en el país (MINCYT, 2022). Sin embargo, diversos trabajos han destacado la escasa articulación entre instituciones y una discontinuidad de las políticas de promoción de la producción nacional de vacunas en

Argentina, con consecuencias importantes en la pérdida de capacidades nacionales en esta área (Corvalán, 2017; Di Bello, 2018).

Un factor distintivo de la industria (bio)farmacéutica argentina es la gran participación de compañías de capital nacional, las cuales corresponden a 181 plantas de 229 totales en el territorio argentino, representando el 70,8 % del mercado nacional (CILFA, 2022). Estos laboratorios no solo abastecen al mercado local, sino que también se focalizan en la exportación (CILFA, 2022). Sin embargo, el déficit fiscal correspondiente al sector (bio)farmacéutico, explicado en parte por el aumento cada vez mayor de las importaciones de biológicos e insumos por parte de empresas multinacionales extranjeras radicadas en el país, llevó a ahondar esfuerzos por parte de las empresas nacionales en la producción de biológicos de forma temprana, particularmente en el segmento de los biosimilares (Gutman, 2015; CILFA, 2018). El hecho que el país posea una fuerte tradición temprana de investigación biomédica y de biotecnología contribuyó a la consolidación de empresas nacionales de producción de biológicos (Kreimer y Zabala, 2006; Kreimer, 2010). Tal son los casos de Biosidus (Aguiar y Thomas, 2009) y Laboratorio Pablo Cassará, y sus relaciones estrechas con el sector CyT público. En los últimos años, particularmente a partir de la sanción de la ley 27.349 de capital emprendedor, comenzaron a constituirse distintas aceleradoras de empresas que aportan capital de riesgo, contribuyendo a la consolidación de nuevas *startups* biotecnológicas en el área de salud.

A partir de los datos relevados en entrevistas a actores clave, se observa que en las instituciones CTI, así como de producción de biológicos y vacunas, existen ciertos imaginarios y representaciones implícitas en sus respectivas culturas. Por un lado, el imaginario de que los resultados de la ciencia “derraman” en el sector productivo y en la sociedad de forma inherentemente positiva y lineal; el imaginario del Estado como actor clave en el impulso a la “investigación básica”, que luego conducirá ese derrame positivo; y el imaginario de desconfianza en el sector empresarial argentino, visto desde hace tiempo como “una burguesía compradora o especulativa” (López,

2006). Estos imaginarios contribuyeron a la consolidación de una dinámica desarticulada en el sector vacunas, con la división tajante de actividades: la I+D llevada a cabo por el sector CyT público y las otras actividades de la red de valor (manufactura y distribución) a cargo de los laboratorios privados.

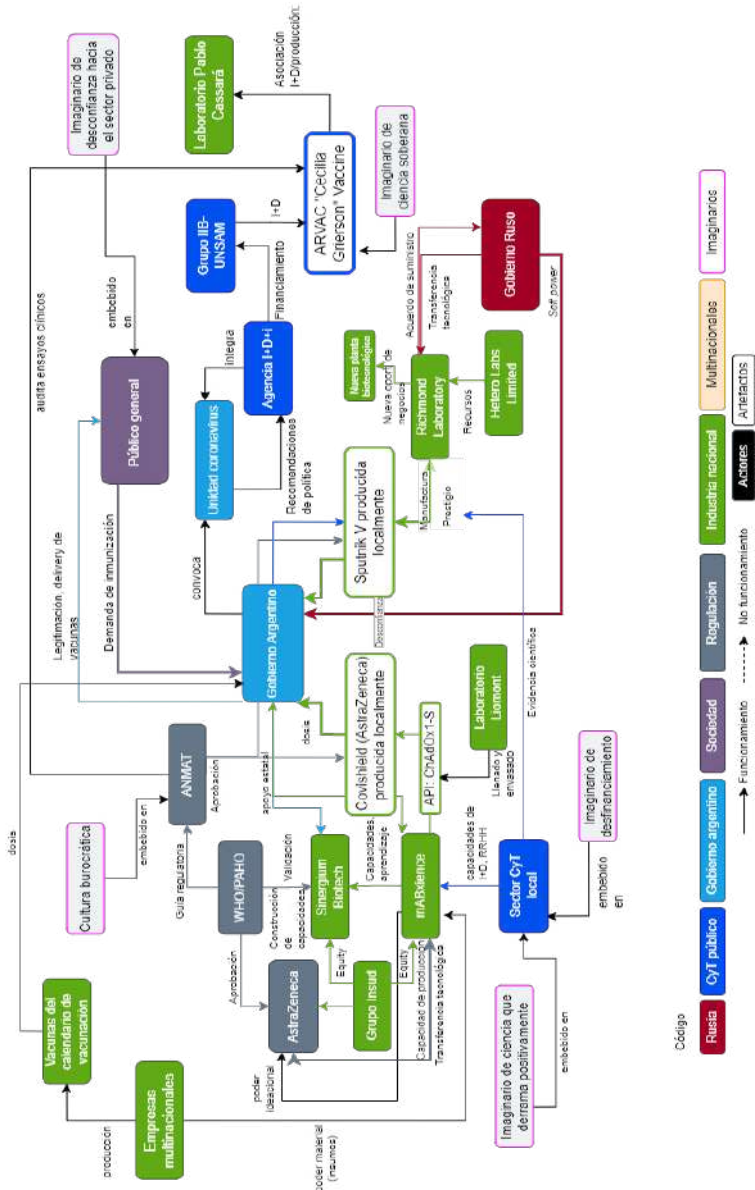
Al igual que Brasil, Argentina logró insertarse como un nodo de testeo de las vacunas COVID-19 producidas por grandes farmacéuticas y firmando convenios de producción local de componentes de estas vacunas (Cuello, 2021). A mediados del 2020, la empresa biotecnológica mAbxience, radicada en la provincia de Buenos Aires, firmó un convenio con la empresa AstraZeneca para la fabricación local del principio activo de su vacuna que esta última desarrolló (*Infobae*, 2020). En contraparte, el proceso de llenado y empaquetado de la vacuna sería llevado a cabo por el laboratorio mexicano Liomont. Por su parte, la empresa biotecnológica mAbxience, fundada en 2012, conforma un centro de I+D y de fabricación de productos biológicos a través de innovación de vanguardia (mAbxience, 2022). La producción en territorio nacional de la vacuna AstraZeneca/Oxford, junto con Brasil, permitiría el acceso regional a un cierto *stock* de la vacuna en cuestión. De esta manera, la participación de estas empresas latinoamericanas en la red de valor de la vacuna AstraZeneca/Oxford les permitió a estos países un mayor poder de negociación en el acceso a dosis de vacunas COVID-19.

Sin embargo, el proceso de envasado y distribución de la vacuna, a cargo de Liomont, se vio demorado por falta de insumos clave para el envasado, los cuales la empresa importa desde Estados Unidos (Smink, 2021). De esta forma, se destaca la posición desventajosa de los países en desarrollo en la dependencia de insumos clave de otros actores de la GPN de vacunas, trasladado a problemas de acceso a las vacunas. Los proveedores de insumos clave ejercen mayor poder material dentro de la red de valor y condicionan el desempeño de las CDMO en países en desarrollo, contribuyendo a las asimetrías de poder centro-periferia.

Finalmente, Argentina también se aventuró en el desarrollo de sus propios candidatos vacunales contra el COVID-19. En el desarrollo de la vacuna ARVAC-Cecilia Grierson por parte de científicos/as de la Universidad Nacional de San Martín, se observa un cambio en las estrategias de vinculación entre los sectores público y privado, crítico para la concreción de este proyecto. Por ejemplo, la elección del *partner* privado (Laboratorio Pablo Cassará) y la selección de la tecnología a emplear se hicieron teniendo en cuenta las capacidades ya instaladas en el país para el funcionamiento del artefacto vacuna ARVAC. Esto se dio en un marco de políticas públicas que encaminó la rápida asociación público-privada. Por ejemplo, desde la Agencia I+D+i se priorizaron proyectos vacunales que ya tuvieran un socio privado al momento del otorgamiento del financiamiento al proyecto (MINCYT, 2021). También se observó una fuerte vinculación interministerial, así como perspectivas de género embebidas en la vacuna desarrollada.

La *figura 2* muestra la coalición de elementos heterogéneos que se articula alrededor de las vacunas COVID-19 en Argentina. Se identifican grupos de actores con roles claves: el sector CyT nacional, el sector privado (empresas multinacionales y empresas nacionales), el gobierno ruso, la sociedad y las agencias regulatorias en salud. Entre estos grupos de actores circulan distintos elementos materiales en torno a la construcción de funcionamiento/no funcionamiento del artefacto: dinero de financiamiento, prestigio científico, capacidades y trayectorias previas, imaginarios, regulaciones, significaciones de confianza y elementos de poder (relacional, de propiedad, material). Además, se identifican imaginarios que están embebidos en (a la vez que embeben) políticas, culturas y acciones institucionales, que inciden en la dinámica de la red de valor.

Figura 2. Alianza sociotécnica alrededor de la construcción de “vacunas COVID-19 en Argentina”



Fuente: Elaboración propia.

Lineamientos y recomendaciones para la elaboración un plan de acción

En junio del 2021, la OMS, el Medicines Patent Pool (MPP), el mecanismo COVAX, la Unión Africana, entre otros actores, lanzaron un centro de transferencia tecnológica de la tecnología de mRNA, con sede en Sudáfrica (Saied et al., 2022). Este centro utiliza información disponible públicamente para recrear la vacuna COVID-19 desarrollada por la empresa Moderna, enseñando a las compañías y científicos involucrados a utilizar la tecnología mRNA (Davies, 2022). El objetivo era que esta vacuna “imitada”, una vez aprobados los ensayos clínicos por las autoridades regulatorias, fuera producida a escala industrial (Davies, 2022). La importancia de este proyecto radica en la potencialidad de utilizar esta tecnología para la fabricación de vacunas para otras enfermedades, fuertemente desatendidas en países de bajos y medianos ingresos. Esto se da en un contexto en el cual el 85 % de la población mundial vive en países de bajos y medianos ingresos, donde además radica el 93 % de la carga de morbilidad (Munira et al., 2019).

Además, la plataforma tecnológica mRNA permite obtener vacunas más rápido respecto a otras y con un proceso más sencillo comparado con aquellos de las vacunas con componentes biológicos (Prabhala y Alsalhani, 2021). En este proceso, el rol del MPP fue crucial para el *pooling* de patentes asociadas a las vacunas en cuestión, debido a la cantidad de patentes que protegen la tecnología mRNA (Correa, 2021; Gaviria y Kilic, 2021; Ziesemann, 2022) y que son la base del poder normativo y de propiedad intelectual ejercido a nivel mundial por las grandes empresas (bio)farmacéuticas.

Sin embargo, la conformación del centro tecnológico en África no estuvo exenta de conflictos. Las empresas Pfizer-BioNtech y Moderna se rehusaron a compartir su tecnología mRNA y el *know-how* con el *hub*, reforzando la relación de dominación sobre otras empresas que deben pagar regalías para acceder a dichas tecnologías. Se

ha reportado que estas compañías son tan reticentes a compartir la tecnología vacunal porque se enfocan en las grandes rentas que significa esta tecnología para potenciales vacunas contra el cáncer y otras enfermedades prevalentes en países de altos ingresos, tecnología ya validada en el marco de la pandemia. Las empresas negaron esto, argumentando que compartir la tecnología en estos momentos no conducirá a mayores suministros de vacunas en el corto plazo y pondría en jaque la disponibilidad de ingredientes básicos para la manufactura de sus vacunas (Davies, 2022; Storz, 2022; Arup y Plahe, 2023). Estos discursos están basados en, a la vez que amplifican, el poder material e ideacional ejercido por la concentración mundial de los medios de producción de vacunas por parte de las grandes (bio) farmacéuticas.

El laboratorio (bio)farmacéutico mAbxience, junto a su *partner* Sinergium Biotech, y el brasilero Fiocruz/Bio-Manguinhos expandieron su capacidad de producción de vacunas a través de su relación con ciertos actores de la VVC global. Estas empresas fueron seleccionadas por la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para la producción local de vacunas con la tecnología de mRNA (Blanco, 2021) en el marco de la iniciativa del *hub* biotecnológico en África, teniendo en cuenta su previa participación en la manufactura de vacunas COVID-19. Esta nueva dinámica permitió a estas empresas –empresa privada en Argentina y empresa pública en Brasil– no solo experimentar procesos de aprendizaje (Arrow, 1962; Lundvall y Johnson, 1994) y adquisición de capacidades tecnológicas y organizacionales, sino también ampliar sus horizontes productivos y de relaciones estratégicas con otros actores de la VVC global. Estos aprendizajes implican un empoderamiento de dichos países en la VVC, en un contexto en el cual la industria farmacéutica latinoamericana se caracteriza por innovaciones menores basadas en drogas ya existentes (Abrutsky, Godio y Bramuglia, 2017) y la necesidad de modernización en las técnicas utilizadas por las instituciones públicas de manufactura de vacunas en el caso de Brasil.

Los costos de desarrollo de una nueva vacuna oscilan entre los uno y dos billones de dólares (Veugelers y Zachmann, 2020). A esto se suma que estos costos son recuperados mucho tiempo después del desarrollo de las mismas. Se ha reportado que los elevados costos para desarrollar nuevas drogas y vacunas son las principales barreras a la innovación en la industria (bio)farmacéutica. Sin embargo, estos elevados costos no se limitan a las primeras etapas del desarrollo, sino también a los costos de ensayos preclínicos y clínicos requeridos para la aprobación de la droga o vacuna (Veugelers y Zachmann, 2020). Aquí algunos números: se calcula que el costo de los ensayos preclínicos oscila entre uno y diez millones de dólares. Los ensayos clínicos suelen ser mucho más costosos: los ensayos de fase I oscilan entre uno y diez millones, los de fase II entre diez y cien millones, y los de fase III entre cien y mil millones de dólares. Asimismo, en los últimos años diversos estudios (Frost y Sullivan, 2023; Vipperla, 2023; Gyurjyan et al., 2015; *Perfil*, 2023) han mostrado una baja en el margen de ganancias de las empresas (bio)farmacéuticas. Esto se atribuye a diversos factores: patentes expiradas, retrasos en las aprobaciones regulatorias, surgimiento de biosimilares y costos de I+D y ensayos preclínicos/clínicos (comparados con la baja tasa de éxito de biológicos que llegan al mercado).

Sin embargo, Munira y colegas realizaron un análisis cuantitativo de costos por dosis de vacunas producidas en países en desarrollo, llegando a la conclusión que las empresas manufactureras de vacunas de estos países podrían producir vacunas a precios accesibles (cuando la producción se lleva a cabo a una escala de veinte millones de dosis anuales) en comparación con empresas multinacionales (Munira et al., 2019). Para que esto sea rentable, sugieren, las empresas deberían contar con plataformas que permitan producir múltiples vacunas. Esto puede lograrse mediante la utilización de la plataforma de vacunas mRNA, que permite alcanzar altos niveles de productividad, bajo impacto de manufactura y generación de gran número de dosis con un rápido control de calidad (Kis et al., 2020).

Teniendo en cuenta la tendencia global a la diversificación y las alianzas estratégicas en las redes de valor de la industria (bio) farmacéutica, basados en modelos de innovación abierta y modelos de negocios híbridos (mix entre focalización interna y externa) que conducen a reducción de riesgos y mayores retornos de la inversión, y las necesidades de las grandes (bio)farmacéuticas de reducir costos de desarrollo, los países latinoamericanos podrían posicionarse como *hubs* regionales de manufactura de biológicos y vacunas, así como prestadores de servicios tecnológicos para ensayos preclínicos. Esto permitiría lograr una mayor resiliencia en su participación en las VVC y contribuir a un plan de acción a nivel regional hacia la soberanía sanitaria, a través de un aumento en las ganancias, y experimentación de procesos de aprendizaje tecnológico. Para ello, el planeamiento de políticas públicas desde el Estado resulta crucial, y requiere tener en cuenta las dinámicas actuales en las VVC, sin relegar la influencia mutua entre las características local y culturalmente arraigadas (imaginarios, visiones) y dinámicas institucionales, formas de gobernanza, coaliciones entre actores clave y CyT en la región.

A continuación, se presenta un diagnóstico de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para la constitución de un *hub* regional de desarrollo y manufactura de vacunas (figura 3), teniendo en cuenta factores explicitados previamente en el presente trabajo.

Figura 3. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en la construcción de hub regional para la producción de vacunas y prestación de servicios biotecnológicos en materia de vacunas



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la contextualidad regional, el Estado cumple un rol central en materia de inversión en I+D (Natzik y Ban, 2022). En estos países, incluyendo el caso emblemático de Cuba y su exitosa trayectoria en la promoción de la biotecnología (Natzik y Ban, 2022), la iniciativa de desarrollo de vacunas nacionales COVID-19 estuvo en manos del sector CyT público. Sin embargo, solo con financiamiento no alcanza. También se necesitan políticas públicas que impulsen iniciativas de promoción al sector en el largo plazo, con una convergencia entre distintas áreas (regulatoria, salud, CyT), aspecto clave para proyectos (bio)farmacéuticos de gran envergadura. Estas políticas deben tener en cuenta las contextualidades económicas, políticas, sociales y culturales locales y regionales, a modo de aspirar a una colaboración y

convergencia intrarregional. Así como ciertos países de la región se caracterizan por su excelencia en investigación biomédica y la competitividad de empresas (bio)farmacéuticas nacionales, también es necesario tener en cuenta las “debilidades” regionales para lograr transformarlas en fortalezas o minimizar su impacto negativo.

En materia de PI, es necesario abogar por la creación de un ambiente legislativo y normativo adecuado, para promover el acceso a tecnología, sin desalentar la inversión privada nacional en materia de I+D de vacunas (que ha sido de suma relevancia en casos como el de la vacuna ARVAC-Cecilia Grierson en Argentina). Por otro lado, en materia regulatoria, es necesario trabajar en lograr una mayor fluidez de los procesos y el diálogo entre instituciones regulatorias a nivel regional.

El hecho de aspirar a una convergencia regional en materia de vacunas resulta de interés ya que tanto las firmas como instituciones regionales conocen las regulaciones, normativas y políticas de su propia región, favoreciendo a la organización de las redes regionales de valor, además de que se lograrían aprendizajes colectivos. Más aún, en el caso de países como Chile, que carece de infraestructura de producción de biológicos bajo normas GMP pero cuenta con grupos de investigación de excelencia (Cortés et al., 2012), la colaboración intrarregional contribuiría a suplir estas deficiencias. Esta dinámica regional requiere de políticas públicas nacionales que impulsen el desarrollo de las redes regionales de valor, por ejemplo, a través de políticas proteccionistas frente a competencia extranjera y de coordinación entre gobiernos a nivel regional.

Por otro lado, en el contexto de la pandemia por COVID-19, la fuerte demanda de acceso a vacunas en pos del “interés público” entró en conflicto con los procesos tradicionales de aprobación de biológicos por parte de las agencias regulatorias, que requieren evidencia científica rigurosa de seguridad y eficacia (Bortz et al., 2019). La pandemia puso el foco sobre la construcción de la “ciudadanía” por parte del Estado (y de cómo esta debería ser y comportarse), confiando en las decisiones estatales basadas en evidencia científica. Sin

embargo, la sociedad juzga el comportamiento público a través de criterios complejos y heterogéneos, los cuales incluyen imaginarios, memorias pasadas de fallas del Estado y abusos de poder (Jasanoff y Kim 2019), que deben ser tenidos en cuenta al momento de la formulación de políticas públicas de promoción al sector (bio)farmacéutico nacional. De hecho, en Brasil, las vacunas originarias de China (Sinovac) o Rusia (Sputnik) fueron menos aceptadas por la población, aun cuando en el caso de Sinovac fue producida en territorio brasileño (Bernardeau-Serra et al., 2021). Sumado a esto, la búsqueda de una convergencia regulatoria a nivel regional es un excelente complemento a las cooperaciones regionales, dado que una armonización regulatoria permitiría no solo un fluido intercambio a nivel de la región, sino también contribuiría la competitividad internacional y prestación de servicios biotecnológicos que contribuyan a aumentar la rentabilidad.

La posibilidad de contar con un *hub* regional de producción de vacunas abre las puertas a la soberanía sanitaria en materia de vacunas. Las experiencias de desarrollos de vacunas locales, como la vacuna ARVAC-Cecilia Grierson en Argentina y de Butanvac en Brasil, permiten observar un cambio en la dinámica de relaciones entre actores de los sectores público y privado respecto a eventos pasados, como los de la pandemia por H1N1 en el 2009. En el caso argentino, se tuvieron en cuenta desde etapas tempranas las capacidades privadas locales de producción y capacidades regulatorias, así como el contexto en el cual se utilizaría la vacuna (campañas de refuerzo de la vacunación) en el diseño del artefacto, incluyendo usuarios y adoptantes. El caso apuntó a un desarrollo tecnológico autónomo en CyT enmarcado en imaginarios de “soberanía sanitaria”. A la vez que se desplegaron políticas públicas para impulsar este desarrollo, los mismos investigadores imprimieron en el diseño de la vacuna ARVAC el imaginario de una vacuna rápida, segura, soberana y con perspectiva de género. En el caso brasileiro, se tuvieron en cuenta las capacidades previas del sector público adquiridas en la producción local de la vacuna de influenza, a modo de agilizar el proceso de

producción y aprobación de la vacuna Butanvac. Cabe destacar que, en el caso de la producción de vacunas, la colaboración interinstitucional e interdisciplinar a través de alianzas articuladas es un factor crítico para favorecer la competitividad y la dinámica de innovación, así como la formulación de políticas que impulsen estas dinámicas.

La búsqueda de autosuficiencia en el acceso a vacunas requiere concebir a la red de valor de vacunas de forma holística e integral, teniendo en cuenta la inclusión de diversos actores y de los destinatarios finales de las vacunas, desde el momento del diseño de políticas públicas. Esto resulta clave para democratizar el acceso al conocimiento CyT en materia de vacunas y a la salud. Por ejemplo, es importante analizar las visiones e imaginarios de la sociedad respecto a las vacunas y sus desarrollos como insumo para repensar la distribución de dichas vacunas y una mayor llegada a la sociedad. De hecho, el desarrollo de artefactos vacunales en territorio nacional permite embeber estos imaginarios sobre cómo los ciudadanos conciben el derecho y el acceso a la salud, dando lugar a un mayor acceso a vacunas. La configuración de redes regionales de valor de vacunas que tengan visión al cuidado de la vida (Svampa, 2020) permitiría la configuración de modelos productivos diferente, más sustentables y con democratización de la participación de distintos actores en las redes de valor.

En sintonía con el desarrollo de un *hub* vacunal regional, los activos complementarios resultan de vital importancia para capturar valor a través de las innovaciones (Teece, 1986). Además, su gestión y control determina los resultados de la red de valor: la falta de un insumo clave puede disrumpir toda la red. Tanto en el caso argentino como en el brasileiro, se identificaron cuellos de botella críticos en la producción local de vacunas COVID-19 extranjeras, ante la falta de suministro de insumos clave (tales como viales para el envasado) (Simões Pazelli et al., 2022). Así, la formulación de políticas públicas a nivel regional en materia de fortalecimiento de capacidades complementarias permitiría una mayor autonomía respecto a insumos (bio)farmacéuticos clave, además de un paso crítico hacia la consolidación de *hubs* y redes de valor regionales.

Bibliografía

Abrutzky, Rosana; Godio, Cristina y Bramuglia, Cristina (2017). Producción estatal de medicamentos en la Argentina del siglo XXII. *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, 9, 59-90.

Aguilar, Diego y Thomas, Hernán (2009). Historia de los antecedentes a la creación de una empresa de biotecnología orientada a la salud en la Argentina: El “Área de Biotecnología” de Sidus (1980-1983). *Revista de Humanidades Médicas e Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*, 1(2), 3-44.

Altindis, Emrah (2022). Inequitable COVID-19 vaccine distribution and the intellectual property rights prolong the pandemic. *Expert Review of Vaccines*, 21(4), 427-430. <https://doi.org/10.1080/14760584.2022.2014819>

Arrow, Kenneth J. (1962). The economic implications of learning by doing. *Review of Economic Studies*, 29(3), 155-173. <https://doi.org/10.2307/2295952>

Arup, Christopher y Plahe, Jagjit (2023). Patents and other conditions of access to vaccines. *The Journal of World Intellectual Property*, 26(1), 1-22. <https://doi.org/10.1111/jwip.12258>

Balawejder, Filip; Sampson, Skye y Stratton, Tom (2021). Lessons for industrial policy from development of the Oxford/AstraZeneca Covid-19 vaccine. Industrial Strategy Council. <https://industrialstrategyCouncil.org/sites/default/files/attachments/Covid-19%20vaccine%20-%20lessons%20for%20the%20IS.pdf>

Bamber, Penny et al. (2014). Connecting Local Producers in Developing Countries to Regional and Global Value Chains. OECD Trade Policy Papers N° 160, 1-51. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jzb95f18851-en>.

pdf?expires=1707246252&id=id&accname=guest&checksum=C-7FAAAD91C71F5E34A30AD96652C3D1

Bhagavatula, Suresh; Mudambi, Ram y Murmann, Johann P. (2019). Innovation and Entrepreneurship in India: An Overview. *Management and Organization Review*, 15(3), 467-493. <https://doi.org/10.1017/mor.2019.52>

Blanco, Daniela (21 de septiembre del 2021). Hito científico: Argentina fabricará vacunas de tecnología ARN mensajero contra el COVID-19. *Infobae*.

Blinder, Daniel; Zubeldía, Lautaro y Surtayeva, Sofya (2021). Covid-19 and Semi-Periphery: Argentina and the Global Vaccines Research and Development. *Journal of World-Systems Research*, 27(2), 495-521.

Bown, Chad P. (2022). The WTO and Vaccine Supply Chain Resilience During a Pandemic. *SSRN Electronic Journal*, September, 1-31. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4219957>

Bown, Chad P. y Bollyky, Thomas J. (2022). How COVID-19 vaccine supply chains emerged in the midst of a pandemic. *World Economy*, 45(2), 468-522. <https://doi.org/10.1111/twec.13183>

Callon, Michel (1990). Techno-economic networks and irreversibility. *The sociological review*, 38(1_suppl), 132-161.

Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos [CILFA] (2018). Escenario y perspectivas de la industria farmacéutica nacional 2018-2021. <https://cilfa.org.ar/wp1/wp-content/uploads/2018/10/Escenario-de-la-IFA-esp%C3%B1ol-2018.pdf>

Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos [CILFA] (2020). La industria farmacéutica argentina: su carácter estratégico y perspectivas. <https://cilfa.org.ar/wp1/wp-content/>

uploads/2022/07/CILFA-La-industria-farmaceutica-argentina-2022.pdf

Carrillo, Mercedes G. et al. (2022). Academic dependency: the influence of the prevailing international biomedical research agenda on Argentina's CONICET. *Heliyon*, 8(11), 1-9. 2022. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e11481>

CEPAL (2020). La Salud como desafío productivo y tecnológico. Capacidades locales y autonomía sanitaria en la Argentina pospandemia. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/172-LC/BUE/TS.2020/2). Santiago.

Chakraborty, Chiranjib y Agoramoorthy, Govindasamy (2010). A special report on India's biotech scenario: Advancement in biopharmaceutical and health care sectors. *Biotechnology Advances*, 28(1), 1-6. <https://doi.org/10.1016/j.biotechadv.2009.10.007>

Chattu, Vijaiy K. et al. (2021). COVID-19 Vaccine, TRIPS, and Global Health Diplomacy: India's Role at the WTO Platform. *BioMed Research International*, Special Issue, 1-8. <https://doi.org/10.1155/2021/6658070>

Correa, Juan (2021). Acceso a vacunas contra el COVID-19: el impacto de las patentes. *Pensar en Derecho*, (18), 123-129.

Cortés, María de los Ángeles et al. (2021). Public vaccine manufacturing capacity in the Latin American and Caribbean region: Current status and perspectives. *Biologicals*, 40(1), 3-14. <https://doi.org/10.1016/j.biologicals.2011.09.013>

Corvalán, Dora (2017). Des-aprendizaje y pérdida de capacidades locales: El calendario nacional de vacunación en Argentina. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 28(54), 1-37.

Cross, Samuel et al. (2021). Who funded the research behind the Oxford-AstraZeneca COVID-19 vaccine? *BMJ Global Health*, 6(12), 1-11. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2021-007321>

Cuello, Mariana (2021). La producción de vacunas contra el COVID-19 como insumo para la competitividad del sector farmacéutico argentino. *Divulgatio. Perfiles Académicos de Posgrado*, 5(15), 27-52. <https://doi.org/10.48160/25913530di15.167>

Danieli, Francesca (2022). Global Value Chains and COVID-19 Vaccines Distribution in Developing Countries [Course of International Economics]. Departament of Economics and Finance, LUISS.

Da Fonseca, Elize M.; Shadlen, Kenneth C. y De Moraes Achcar, Helena (2023). Vaccine technology transfer in a global health crisis: Actors, capabilities, and institutions. *Research Policy*, 52(4), 1-10.

Davies, Madlen (2021). Covid-19: WHO efforts to bring vaccine manufacturing to Africa are undermined by the drug industry, documents show. *The BMJ*, 376. <https://doi.org/10.1136/bmj.o304>

De Faria, Mariana et al. (2022). Vacinas brasileiras em desenvolvimento contra o Sars-Cov-2. *Ciência Em Movimento - Reabilitação e Saúde*, 24(49), 17-31.

De Pádua Risolia Barbosa, Antonio et al. (2014). From vaccines and in vitro diagnosis reagents to similar biotherapeutics production in Brazil: A case study. *Journal of Generic Medicines*, 11(3-4), 129-135. <https://doi.org/10.1177/1741134315592946>

Demarchi, Paula (2020). Covid-19: El poder de agencia de Argentina en su relación con organismos internacionales. *Temas debates*, 40(1), 409-417.

Di Bello, Mariana E. (2018). Construyendo sentidos de utilidad. Investigadores, conocimientos científicos y problemas públicos. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 29(57), 1-35. <https://doi.org/10.33255/2957/367>

Druehl, Louise C.; Minssen, Timo y Price, W. Nicholson (2021). Collaboration in times of crisis: A study on COVID-19 vaccine R&D partnerships. *Vaccine*, 39(42), 6291-6295. <https://doi.org/10.1016/j.vaccine.2021.08.101>

Dulcich, Federico (2018). Especialización internacional y el escaso desarrollo endógeno de tecnología en la Argentina. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 29(56), 74-108. <https://doi.org/10.33255/2956/326>

Erfani, Parsa et al. (2021). Intellectual property waiver for covid-19 vaccines will advance global health equity. *The BMJ*, 374, 10-13. <https://doi.org/10.1136/bmj.n1837>

Evenett, Simon J. et al. (2021). The Covid-19 Vaccine Production Club: Will Value Chains Temper Nationalism? *Policy Research Working Paper*, N° 9565. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3800058>

Gadelha, Carlos Augusto G. et al. (2018). Transformações e assimetrias tecnológicas globais: estratégia de desenvolvimento e desafios estruturais para o Sistema Único de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(7), 2119-2132.

Gadelha, Carlos Augusto G. et al. (2020). Access to vaccines in Brazil and the global dynamics of the Health Economic-Industrial Complex. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(Suppl 2).

Garrison, Christopher (5 de octubre de 2020). How the “Oxford” Covid-19 vaccine became the “AstraZeneca”- Covid-19 vaccine. *Medicines Law & Policy*. <https://medicineslawandpolicy.org/wp-content/uploads/2020/10/>

How-the-Oxford-Covid-19-Vaccine-became-the-AstraZeneca-Covid-19-Vaccine-Final.pdf

Gaviria, Mario y Kilic, Burcu (2021). A network analysis of COVID-19 mRNA vaccine patents. *Nature Biotechnology*, 39(5), 546-548. <https://doi.org/10.1038/s41587-021-00912-9>

Gawande, Kishore; Hoekman, Bernard y Cui, Yue (2015). Global supply chains and trade policy responses to the 2008 crisis. *World Bank Economic Review*, 29(1), 102-128. <https://doi.org/10.1093/wber/lht040>

Gereffi, Gary; Korzeniewicz, Miguel y Korzeniewicz, Roberto P. (1995). Introduction: Global Commodity Chains. *Social Forces*, 73(3).

Golan, Maureen S.; Jernegan, Laura H. y Linkov, Igor (2020). Trends and applications of resilience analytics in supply chain modeling: systematic literature review in the context of the COVID-19 pandemic. *Environment Systems and Decisions*, 40(2), 222-243. <https://doi.org/10.1007/s10669-020-09777-w>

Golan, Maureen S. et al. (2021). The Vaccine Supply Chain: A Call for Resilience Analytics to Support COVID-19 Vaccine Production and Distribution. En Igor Linkov; Jesse M. Keenan y Benjamin D. Trump (Eds.), *COVID-19: Systemic Risk and Resilience. Risk, Systems and Decisions* (pp. 389-437). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-71587-8_22

Gutman, Graciela E. y Lavarello, Pablo J. (2014). Biopharmaceuticals and firm organisation in Argentina: Opportunities and challenges. *International Journal of Technology and Globalisation*, 7(3), 159-178. <https://doi.org/10.1504/IJTG.2014.064740>

Ho, Paulo L., (2011). Economical value of vaccines for the developing countries-the case of Instituto Butantan, a public

institution in Brazil. *PLoS Neglected Tropical Diseases*, 5(11). <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0001300>

Homma, Akira; Freire, Marcos da Silva y Possas, Cristina (2020). Vaccines for neglected and emerging diseases in Brazil by 2030: the “valley of death” and opportunities for RD&I in Vaccinology 4.0. *Cadernos de Saúde Pública*, 26(Suppl 2).

Horner, Rory (2014). Strategic decoupling, recoupling and global production networks: India’s pharmaceutical industry. *Journal of Economic Geography*, 14(6), 1117-1140. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbt022>

Iezzi, Dina (2014). Contract Development and Manufacturing Organizations (CDMO): are they needed in Brazil. *BMC Proceedings*, 8(Suppl 4). <https://doi.org/10.1186/1753-6561-8-s4-o3>

Infobae (13 de agosto de 2020). Quién es quién en la fabricación de la vacuna del COVID-19 en la Argentina. *Infobae*.

Inzaule, Seth C. et al. (2021). COVID-19 and indirect health implications in Africa: Impact, mitigation measures, and lessons learned for improved disease control. *PLoS Medicine*, 18(6), 1-12. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003666>

Kano, Liena; Tsang, Eric W. K. y Wai-chung Yeung, Henry (2020). Global value chains: A review of the multi-disciplinary literature. *Journal of International Business Studies*, 51(4), 577-622. <https://doi.org/10.1057/s41267-020-00304-2>

Kapczynski, Amy (2023). The Political Economy of Market Power in Pharmaceuticals. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 48(2), 215-239. <https://doi.org/10.1215/03616878-10234184>

Keijser, Charlotte; Belderbos, René y Goedhuys, Micheline (2021). Governance and learning in global, regional, and local value chains: The IT enabled services industry in South

Africa. *World Development*, 141, 105398. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105398>

Kreimer, Pablo (2010). *Ciencia y Periferia. Nacimiento, muerte y resurrección de la biología molecular en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

Kreimer, Pablo y Zabala, Juan Pablo (2007). Chagas disease in Argentina: Reciprocal construction of social and scientific problems. *Science, Technology and Society*, 12(1), 49-72.

Lee, Joonkoo y Gereffi, Gary (2015). Global value Chains, rising power firms and economic and social upgrading. *Critical Perspectives on International Business*, 11(3-4), 319-339. <https://doi.org/10.1108/cpoib-03-2014-0018>

Lewis, Lavinia M., (2022). The Race to Develop the Pfizer-BioN-Tech COVID-19 Vaccine: From the Pharmaceutical Scientists' Perspective. *Journal of Pharmaceutical Sciences*, 112(3), 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.xphs.2022.09.014>

López, Andrés (2006). *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*. Buenos Aires: CEPAL.

Lugones, Gustavo; Peirano, Fernando y Suárez, Diana (2005). *Estrategias innovativas y trayectorias empresariales*. Documento de Trabajo N° 20. Centro REDES.

Lundvall, Bengt-Åke y Johnson, Björn (1994). The learning economy. *Journal of Industry Studies*, 1(2), 23-42. 1994. <https://doi.org/10.1080/13662719400000002>

MABxience (2022). *mABxience*.

Maclaine Pont, Polly C. A., y Thomas, Hernán (2012). *The Sociotechnical Alliance of Argentine Quality Wine: How Mendoza's Viticulture Functions Between the Local and the Global*.

Science Technology and Human Values, 37(6), 627-652. <https://doi.org/10.1177/0162243911428623>

Mirowski, Philip y Van Horn, Robert (2005). The contract research organization and the commercialization of scientific research. *Social Studies of Science*, 35(4), 503-548. <https://doi.org/10.1177/0306312705052103>

Moura-da-Silva, Ana M. (2022). Celebrating 120 years of Butantan Institute contributions for toxinology. *Toxins*, 14(2), 76.

Mullard, Asher (30 de noviembre de 2020). How COVID vaccines are being divvied up around the world. *Nature*. <https://www.nature.com/articles/d41586-020-03370-6>

Navas-Alemán, Lizbeth (2011). The impact of operating in multiple value chains for upgrading: The case of the Brazilian furniture and footwear industries. *World Development*, 39(8), 1386-1397. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.12.016>

OECD (2021). Using Trade to Fight COVID-19: Manufacturing and Distributing Vaccines. París.

OMS (6 de octubre de 2020). Lo que sabemos sobre el desarrollo de la vacuna contra la COVID-19. <https://www.who.int/es/publications/m/item/update-37-vaccine-development>

Pagliusi, Sonia et al. (2013). Developing countries vaccine manufacturers network: Doing good by making high-quality vaccines affordable for all. *Vaccine*, 31(Suppl 2), 176-183. <https://doi.org/10.1016/j.vaccine.2012.11.060>

Paiva, Ely L. y Miguel, Priscila L. S. (2022). Overcoming enduring inequalities in Global Value Chains? Interpreting the case of Brazil's Covid-19 vaccine supply through a chess metaphor. *Organization*, 29(3), 414-425. <https://doi.org/10.1177/13505084211057259>

Palópoli, Gastón R. (2016). *Identificación y análisis de los objetivos de política perseguidos en la definición de la orientación productiva de los laboratorios de producción pública de medicamentos en Argentina* [Tesis de maestría] Universidad ISALUD.

Pananond, Pavida y Cuervo-Cazurra, Álvaro (2022). Vaccine Global Value Chains and Regional Production Capacity in Asia and the Pacific. ARTNeT Working Paper Series N° 217. Bangkok: ESCAP.

Paranhos, Julia; Mercadante, Eduardo y Hasenclever, Lia (2020). O custo da extensão da vigência de patentes de medicamentos para o Sistema Único de Saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(11).

Perrotta, Daniela (2021). Universities and Covid-19 in Argentina: from community engagement to regulation. *Studies in Higher Education*, 46(1), 30-43. <https://doi.org/10.1080/03075079.2020.1859679>

Pinch, Trevor J.; Hughes, Thomas y Bijker, Wiebe (Eds.) (1987). *The Social Construction of Technological Systems*. Massachusetts: MIT Press.

Plotkin, Stanley et al. (2017). The complexity and cost of vaccine manufacturing – An overview. *Vaccine*, 35(33), 4064-4071. <https://doi.org/10.1016/j.vaccine.2017.06.003>

Possas, Cristina et al. (2019). Emerging and resurgent arboviral diseases: global vaccine patent landscape and the case for immunome. En Harikesh B. Singh; Chetan Keswani y Surya P. Singh (Eds.), *Intellectual Property Issues in Microbiology* (pp. 337-352). Singapur: Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-13-7466-1_18

Quiroga, Juan M., y Carro, Ana C. (10, 11 y 12 de noviembre de 2021). Producción Pública de Medicamentos y redes tecno-productivas:

el caso del PROFARSE [ponencia]. *Primeras Jornadas del Centro de Estudios Urbanos y Regionales*. Buenos Aires.

Reynolds, Elisabeth; Zylberberg, Ezequiel, y Del Campo, María Victoria (2016). Brazil's Role in the Biopharmaceutical Global Value Chain. *MIT Industrial Performance Center*.

Rezaie, Rahim et al. (2012). Emergence of biopharmaceutical innovators in China, India, Brazil, and South Africa as global competitors and collaborators. *Health Research Policy and Systems*, 10, 1-13. <https://doi.org/10.1186/1478-4505-10-18>

Rikap, Cecilia (2018). Innovation as economic power in global value chains. *Revue d'économie industrielle*, 163, 35-75.

Rikap, Cecilia y Lundvall, Bengt-Åke (2022). Big tech, knowledge predation and the implications for development. *Innovation and Development*, 12(3), 389-416.

Rodriguez-Medina, Leandro et al. (2019). International ties at peripheral sites: Co-producing social processes and scientific knowledge in Latin America. *Science as Culture*, 28(4), 562-588.

Rosales, Marcela (2021). La industria biofarmacéutica en México ante la crisis sanitaria por el SARS-CoV-2: desafíos y reacciones creativas de innovación. *Política y Cultura*, 55, 51-70. <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1449>

Saied, AbdulRahman et al. (2022). Strengthening vaccines and medicines manufacturing capabilities in Africa: challenges and perspectives. *EMBO Molecular Medicine*, 14(8), 1-6. <https://doi.org/10.15252/emmm.202216287>

Scholvin, Soren et al. (2022). Regional value chains as new pathways to development? *Area Development and Policy*, 7(2), 177-186. <https://doi.org/10.1080/23792949.2021.1978299>

Slaoui, Moncef y Hepburn, Matthew (2020). Developing Safe and Effective Covid Vaccines—Operation Warp Speed’s Strategy and Approach. *New England Journal of Medicine*, 108(1), 1969-1973.

Smink, Verónica (29 de abril de 2021). Vacunas contra la covid-19: qué pasó con los millones de dosis de AstraZeneca que México y Argentina prometieron producir en América Latina. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56923216>.

Storz, Ulrich (2022). The COVID-19 vaccine patent race. *Nature Biotechnology*, 40(7), 1001-1004.

Stubrin, Lilia (2019). Evolución, capacidades y perspectivas futuras de las empresas biotecnológicas argentinas. En Pablo Pellegrini (Comp.), *Biotecnología y emprendimientos: herramientas, perspectivas y desafíos* (pp. 10-28). Universidad Nacional de Quilmes.

Tanne, Janice (2021). Covid-19: All Johnson and Johnson vaccine in use is safe, says US regulator. *BMJ*, 373(897). <https://doi.org/10.1136/bmj.n897>

Teece, David (1986). Profiting from technological innovation: Implications for integration, collaboration, licensing and public policy. *Research Policy*, 15(2), 285-305.

Testoni, Federico et al. (2021). Whose shoulders is health research standing on? Determining the key actors and contents of the prevailing biomedical research agenda. *PloS one*, 16(4).

Thanh Le, Tung (2020). The COVID-19 vaccine development landscape. *Nature Reviews. Drug Discovery*, 19(5), 305-306. <https://doi.org/10.1038/d41573-020-00073-5>

Thomas, Hernán y Buch, Andrés (2008). Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología (1ª ed.). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

The Lancet (8 de mayo de 2021). India's COVID-19 emergency. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)01052-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)01052-7)

Tomassini Urti, Cécilia; Bianchi, Carlos y Couto Soares, María Clara (2019). Health-related knowledge production in Brazil: regional interaction networks and priority setting. *Innovation and Development*, 9(2), 187-204.

Urias, Eduardo (2019). The potential synergies between industrial and health policies for access to medicines: insights from the Brazilian policy of universal access to HIV/AIDS treatment. *Innovation and Development*, 9(2), 245-260.

Wise, Jacquie (2021). Covid-19: How AstraZeneca lost the vaccine PR war. *BMJ*, 373, 10-12. <https://doi.org/10.1136/bmj.n921>

Zhang, Aaron (2021). Analysis of Pfizer Inc. under COVID-19. *Academic Journal of Business & Management*, 3(4), 15-17. <https://doi.org/10.25236/AJBM.2021.030404>

Zhou, Yanqiu (2022). Vaccine nationalism: contested relationships between COVID-19 and globalization. *Globalizations*, 19(3), 450-465. <https://doi.org/10.1080/14747731.2021.1963202>

Ziesemann, Cyndia (7 de agosto de 2022). Case Study on COVID-19 Vaccine Patents in India and South Africa: A Scenario Analysis for Better Understanding the Intellectual Property Currency. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4183838>

Una integración sudamericana en defensa multinivel y con escalabilidad geopolítica

Ezequiel Magnani

Introducción

En el presente ensayo se busca explorar respecto de las oportunidades y los desafíos de la integración sudamericana en materia de defensa. La preocupación por este tipo de integración regional constituye un tema de sustantiva relevancia por dos motivos centrales. En primer lugar, porque el nivel de entendimiento en materia de seguridad regional incide en los patrones de cooperación y conflicto de los Estados en Sudamérica. En tal sentido, la presencia de un intercambio multilateral y regional fluido en materia de defensa aumenta los niveles de confianza mutua y permite tanto anticipar el estallido de un conflicto en la región como resolverlo rápidamente una vez que este estalla, proporcionando con celeridad mediadores aceptables para los actores involucrados y canales de diálogo legítimos. En segundo lugar, debido a que la consolidación de un esquema regional de defensa permite amortiguar la injerencia de potencias extranjeras con intereses y objetivos que exceden el sostenimiento de la estabilidad y la paz en Sudamérica.

Si bien la creación y consolidación de una instancia regional ligada al ámbito de la defensa es un objetivo políticamente deseable, este ha sido históricamente una meta difícil de conseguir producto de las divergencias presentes en los propios Estados de la región en lo que refiere al ámbito de la defensa nacional, concretamente en la definición de amenazas, la ponderación de escenarios estratégicos y los socios extranjeros a partir de los cuales se deben adquirir los sistemas de armas. En consecuencia, las propuestas para pensar en la creación de un nuevo organismo regional de defensa deben tener en consideración las características que presenta el escenario sudamericano para poder avanzar hacia dicho objetivo.

En efecto, dos son las premisas subyacentes del presente ensayo. La primera sugiere que, a la hora de participar en un organismo de defensa regional, los Estados sudamericanos esperan diferentes retornos. Es decir, no todos los países de la región esperan lo mismo a la hora de participar en una instancia regional vinculada a la defensa. La segunda indica que el éxito en cualquier integración en defensa depende de la capacidad que tiene el organismo regional creado de brindarle los retornos esperados a los Estados que participan en él.

Asimismo, para poder indagar respecto de las opciones estratégicas en materia de integración en defensa en América del Sur, es necesario analizar las virtudes y las limitaciones de la experiencia de integración en defensa más exitosa en la que los países de la región han participado hasta el momento: el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En el ensayo se sostiene que el CDS ha adoptado durante su existencia una *lógica multidimensional, uninivel y con flexibilidad política* a la hora de incorporar y ponderar la participación de cada uno de los Estados miembros en función de sus intereses en materia de defensa nacional. En concreto, si bien se argumenta que la *flexibilidad política* junto con la *lógica multidimensional* fueron las que posibilitaron el éxito del CDS dentro de la UNASUR, la *cooperación uninivel* en conjunto con la *flexibilidad política* contribuyeron a su progresivo estancamiento producto de *los retornos decrecientes de la cooperación*

en defensa que el CDS le brindaba a todos los países miembros del organismo.¹ A su vez, sobre la base del análisis del CDS, en el ensayo se procede a realizar una apreciación del escenario regional actual en materia de defensa nacional.

En la segunda parte del trabajo, se desarrollan los pasos centrales que debe tener un plan de acción que busque avanzar en la creación de una nueva instancia de concertación sudamericana en materia de defensa nacional. Sobre la base del análisis de la experiencia pasada y del escenario estratégico regional actual en materia de defensa, se argumenta que una renovada integración regional en materia de defensa se debe construir sobre la base de tres lógicas centrales: una *multidimensional*, otra *multinivel* y otra ligada a la *escalabilidad geopolítica*. En función de lo mencionado anteriormente, se argumenta que estas tres lógicas contribuyen a que el organismo regional de defensa pueda otorgarle a los Estados que participan en él los retornos que cada país espera y, a partir de eso, poder mantener y consolidar el organismo regional.

Por un lado, la lógica *multidimensional* supone que la integración en defensa debe incluir múltiples dimensiones propias de la política de defensa nacional. En concreto, (i) la dimensión material ligada a la incorporación de sistemas de armas y la producción para la defensa, (ii) la dimensión estratégica relativa a la percepción de amenazas y, por último, (iii) la dimensión internacional vinculada a la definición del escenario estratégico. La participación y la cooperación de los Estados en cada una de estas dimensiones se traducen en retornos concretos para ellos. Es decir, los retornos pueden ser estratégicos, internacionales y/o materiales.

Por el otro, la lógica *multinivel* refiere a los distintos niveles de compromiso que pueden adoptar los Estados miembros del organismo sudamericano de defensa a la hora de participar en él. El esquema multinivel debe ponderarse siempre teniendo en consideración

¹ Para argumentos alternativos sobre el declive del CDS, véase Costa Vaz, Fuccile y Pereira Rezende (2017), Mijares (2020) y Frenkel (2020).

las dimensiones propias de la integración en defensa. En concreto, los Estados pueden participar en el organismo de defensa con un nivel de compromiso alto, intermedio o bajo, y los retornos que cada Estado miembro va a recibir dependerá del nivel de compromiso con el que participa en el organismo.

Por último, la idea de *escalabilidad geopolítica* hace hincapié en el carácter expansivo y territorial que debe tener una potencial nueva instancia de integración regional en materia de defensa. El propio diseño multidimensional y multinivel le brinda a los Estados sudamericanos la oportunidad de participar en el nuevo organismo en función de su interés, voluntad y posibilidad. Es decir, la integración en defensa otorga la posibilidad de contener distintas dinámicas e intensidades de cooperación en defensa, logrando que aquellos Estados que no tengan demasiadas coincidencias en materia de defensa igual puedan participar, interactuar y ser incluidos en los entendimientos mínimos de seguridad de Sudamérica. En contraposición a estos entendimientos mínimos, la idea de escalabilidad geopolítica también sugiere la presencia de un primer nivel de cooperación, coordinación y entendimiento en defensa entre algunos países de la región caracterizado por un alto grado de compatibilidad y dinamismo. En efecto, este primer nivel de cooperación intensa en materia de defensa constituye la piedra angular del nuevo organismo de defensa sudamericano. En otras palabras, a partir de este nivel se proyecta la lógica escalable que busca integrar a otros Estados de la región que tienen la intención de participar en la nueva instancia regional pero no con el grado de compromiso y dinamismo que caracteriza al primer nivel. A modo de adelanto, en el trabajo se sostiene que este primer nivel debe estar sustentado en la cooperación en defensa propia de los países del Atlántico Sur, específicamente el eje Argentina-Brasil, para luego proyectarse al resto de la región. La escalabilidad geopolítica comienza en el sur de Sudamérica y se proyecta hacia el norte de la región.

La cuestión central es que, sobre la base de un primer nivel de cooperación consolidado, cada país miembro puede colocarse en el

nivel de compromiso que desee y recibir los retornos esperados en función del nivel en donde se coloca. En definitiva, el diseño institucional del organismo debe lograr que los beneficios de quedarse en él superen los supuestos beneficios de abandonarlo, y es por ello por lo que los Estados pueden modificar su nivel de compromiso dentro del organismo sin que esto necesariamente implique su salida de él.

El supuesto latente de esta propuesta radica en el hecho de que las tres lógicas posibilitan dotar a la nueva instancia regional de defensa de tres características necesarias para sostener su correcto funcionamiento y su vigencia en el tiempo. En la práctica, las tres lógicas mencionadas junto con las tres características desarrolladas a continuación le otorgan individualmente a cada Estado sudamericano incentivos para quedarse en el organismo regional de defensa aun cuando disminuye su interés político en quedarse en dicha instancia de coordinación y concertación regional.

En primer lugar, le otorga una base reducida pero sólida de cooperación multidimensional en materia de defensa entre aquellos Estados que tienen intereses materiales altamente convergentes en defensa. Esta base constituye el pivote del organismo, pasando a ser el nivel central a partir de la cual se construyen los niveles subsiguientes del organismo de defensa. La cuestión central es que, al estar compuesta solamente por Estados que tienen enormes coincidencias en materia de defensa, le otorga un *alto grado de durabilidad* al organismo sudamericano de defensa.

En segundo lugar, le brinda un marco de amplitud para que los diferentes países sudamericanos puedan participar en el organismo en aquel nivel en que en el que se sientan políticamente más cómodos en función de su voluntad contextual y, principalmente, de sus intereses concretos en materia de defensa nacional. Esto permite amalgamar la participación en defensa de aquellos países que tengan mayores dificultades en comprometerse completamente con un organismo sudamericano en materia de defensa. En concreto, le brinda un *alto grado de elasticidad* al organismo sin perder la profundidad en materia de concertación. Esto es así ya que este menor

compromiso de los países que no participan en el primer nivel no afecta las dinámicas sólidas de cooperación que tienen aquellos países que forman parte del nivel pivote.

En tercer lugar, le posibilita al organismo regional de defensa tener un *alto grado de resiliencia* en la medida que los Estados miembros pueden modificar su forma de participación en cualquier momento. Es decir, si los dirigentes de un Estado ya no sienten que su país debe participar de forma tan comprometida en el organismo de defensa, tienen la posibilidad de disminuir su nivel de participación sin necesidad de retirarse completamente del organismo. Por ejemplo, pasando de un segundo a un tercer nivel.

La época dorada de la defensa en la región: el Consejo de Defensa Suramericano

La creación, el diseño institucional y sus objetivos

La integración en materia de defensa en América del Sur ha atravesado en los últimos años un muy exitoso proceso enmarcado en el CDS de la UNASUR,² que tuvo lugar del año 2009 hasta el año 2018. Si se lo compara con otros consejos temáticos de la UNASUR, el CDS ha sido uno de los más activos ya que avanzó en materia de integración, cooperación y concertación en materia regional. No obstante, los marcados progresos del CDS no estuvieron exentos a la disminución en la intensidad de cooperación que tuvo lugar a partir de los cambios de gobierno que tuvieron los países de la región en el cuarto lustro del siglo XXI. En tal sentido, cuando la UNASUR se vio paralizada producto de la salida coordinada de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú en abril del 2018, el CDS dejó de funcionar.

² Para profundizar sobre este proceso desde una perspectiva más amplia, véase Battaglini (2012a)

La voluntad por crear una instancia de integración en defensa en América del Sur data de mayo del 2008, en la Reunión Constitutiva de la UNASUR en la capital de Brasil, cuando los doce países miembros –con la salvedad de Colombia bajo la presidencia de Álvaro Uribe– acordaron crear un grupo de trabajo para definir los contenidos y el formato de un futuro Consejo de Defensa.³ La presidenta de Chile, Michele Bachelet, fue designada como la primera presidenta pro tempore del organismo y con rapidez comenzó a impulsar al grupo de trabajo que iba a definir los términos de funcionamiento del futuro Consejo de Defensa de la UNASUR.

El Estatuto del CDS se aprobó en diciembre del 2008, en una reunión de trabajo integrada por los representantes de los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores de los doce países miembros de la UNASUR. Asimismo, esta aprobación coincidió con el período en el que tuvieron lugar cuatro reuniones en Chile de trabajo multidisciplinario entre los delegados de los países que iban a conformar el Consejo, entre junio del 2008 y marzo del 2009. El Estatuto del CDS consolidó una orientación del Consejo ligada a lo que se conoce como un esquema de “seguridad cooperativa”,⁴ en donde el organismo funciona como una instancia flexible de consulta, coordinación y cooperación en materia de defensa. Esta orientación se diferencia del tradicional esquema de “seguridad colectiva”, en donde el organismo de defensa se caracteriza por consolidar una alianza de seguridad en el que el ataque a un miembro constituye un ataque a todos los miembros de la alianza de seguridad.

Esta distinción resulta importante ya que, a la hora de diseñar institucionalmente el CDS, los distintos países tuvieron posiciones distintas respecto de cómo debía ser el organismo de defensa regional. Por ejemplo, durante este período Venezuela había propuesto la creación de un esquema de integración regional basado en una

³ Véase Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2009).

⁴ Para profundizar sobre las distintas propuestas institucionales por las que pasó el CDS, véase Comini (2015).

lógica de seguridad colectiva que debía llamarse la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS). Es decir, una organización espejo a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) liderada por los Estados Unidos de América. Esta propuesta estaba enmarcada en el documento presentado por Venezuela denominado “Estructura propuesta por la República Bolivariana de Venezuela para la conformación del Grupo de Trabajo sobre el Consejo de Defensa Suramericano en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)”. Por su parte, Brasil⁵ impulsaba la creación de un organismo cuyo objetivo esté ligado a promover una instancia flexible de diálogo, concertación y coordinación de políticas vinculadas a la defensa nacional. En concreto, buscaba una integración en defensa amplia que pueda incorporar a todos los países de la región.

Finalmente, fue la propuesta de Brasil fue la más apoyada en los grupos de trabajo que tuvieron lugar entre junio del 2008 y marzo del 2009. De hecho, si bien la Argentina adoptó una posición de desconfianza a la incitativa de Brasil, finalmente optó por acompañar fuertemente esta propuesta de integración en defensa bajo un esquema cooperativo.⁶ En concreto, la Argentina no solo apoyó un esquema de integración flexible en materia de defensa, sino que también se destacó por darle su impronta estratégica al CDS,⁷ específicamente en lo que respecta a la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) de la UNASUR y a la difusión de una visión estratégica que separase taxativamente a la defensa nacional de la seguridad interior. Resulta importante destacar el activismo regional⁸ en defensa de la Argentina en el ámbito de definiciones estratégicas en la medida que los Estados sudamericanos tienen profundas diferencias en lo vinculado al ámbito de acción de sus instrumentos

⁵ Brasil fue el país sudamericano que lideró el procesos de creación institucional de la UNASUR y del CDS. Véase, entre otros, Vitelli (2015).

⁶ Para una visión completa y detallada de la posición de la Argentina respecto del CDS, véase Frenkel y Comini (2017).

⁷ Este tema es desarrollado en detalle en el trabajo de Gastaldi (2017).

⁸ Véase Calderón (2018).

militares (amenazas de origen externo propias de la defensa nacional y problemas ligadas a la seguridad pública propias de la seguridad interior). En otras palabras, algunos países de la región separan taxativamente la defensa nacional de la seguridad interior (Argentina y en un grado menor Brasil), en unos países esta separación es más difusa (Bolivia y Venezuela) y en otros esta diferencia es virtualmente inexistente (Colombia).

Las palabras del entonces ministro de Defensa de Brasil Nelson Jobim en la primera reunión ordinaria del CDS sintetiza con mucha fidelidad el espíritu del CDS en materia de objetivos y funcionamiento promovido por Brasil. En dicha instancia remarcó que “[t]iene que quedar claro que el CDS no es contra nadie [...] debe ser para nosotros, los sudamericanos, una instancia que nos ayude a generar nuestras visiones, nuestras opiniones y nuestro plan de acción en asuntos de defensa” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, p. 95). Este esquema abierto y flexible probablemente era el único posible en la medida que permitía sumar en un mismo esquema de integración en defensa a países que tenían distintos intereses y posicionamientos estratégicos. En rigor, Colombia en una primera instancia era reacia a participar en un organismo regional de defensa. De hecho, fue el único país que se negó a ser parte de un futuro Consejo de Defensa, propuesta que estaba presente en el inciso “s” del Artículo III ligado a los Objetivos Específicos del Tratado de la UNASUR aprobados en la Declaración de Brasilia del 23 de mayo del 2008. Dicho inciso marcaba como objetivo “el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa” en el marco de la UNASUR.

En concreto, al mostrar su negativa a participar en un futuro esquema regional de defensa, el entonces presidente de Colombia pidió comprensión de sus colegas suramericanos por no unirse al Consejo de Defensa regional propuesto por Brasil debido a “las diferencias de criterio sobre el tema en la región” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, p. 65). En específico, la diferencia de criterio en lo que respecta a la separación entre defensa nacional y seguridad interior, principalmente debido a que Colombia utilizaba las Fuerzas

Armadas para luchar contra el narcotráfico y los grupos guerrilleros. No obstante, en la segunda reunión de los Grupos de Trabajo para creación del CDS, el Presidente de Colombia Álvaro Uribe presentó una declaración que establecía que su país ingresaría al CDS si se establecía “una declaración de principio del Consejo que las decisiones se adoptan por consenso, se reconocen como legítimas solo las fuerzas institucionales contenidas en las constituciones de los países y se manifiesta un rechazo a los grupos violentos extra constitucionales” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, p. 74).

En tal sentido, si bien Colombia se terminó incorporando, es evidente que esperaba recibir retornos diferentes al del resto de los Estados miembros del CDS, siendo estos mucho más disminuidos producto de un bajo nivel de participación y compromiso de dicho país con el Consejo. Incluso Venezuela tenía diferentes expectativas sobre lo que debía recibir al ser miembro del CDS, en la medida que esperaba conformar un esquema de integración en defensa sobre las premisas de una alianza de seguridad colectiva. Asimismo, también Argentina y Brasil tenían expectativas distintas sobre los retornos que debían recibir a partir de su participación en el CDS. De hecho, ambos países se hicieron responsables de los proyectos más ambiciosos de los planes de acción del Consejo, como lo fueron la coordinación de un grupo de trabajo para diseñar y desarrollar sistemas de aeronaves no tripuladas; conformar un grupo de trabajo con el objetivo de diseñar, desarrollar y producir un avión de entrenamiento básico –primario denominado Unasur I–; organizar expediciones al Polo Sur de los países de la UNASUR durante las Campañas Antárticas de verano; organizar seminarios para realizar estudios sobre la vinculación de una visión estratégica ligada a la orientación de las políticas de defensa para garantizar la protección de los recursos naturales; y, por último, crear el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa.

En definitiva, el acuerdo de crear el CDS bajo esta lógica asociada a la seguridad cooperativa tuvo como correlato el acuerdo en tres objetivos generales que fueron plasmados en el Estatuto del Consejo:

(i) consolidar a Sudamérica como una zona de paz, (ii) construir una identidad sudamericana en materia de defensa que contribuya a la unidad de la región en materia de defensa teniendo en consideración las características subregionales y nacionales y, por último, (iii) generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa. A la luz de estos objetivos y la impronta de los planes de acción del CDS, la cooperación en defensa dentro del CDS puede dividirse en tres dimensiones: la internacional, la estratégica y la material. En concreto, la internacional refiere al objetivo de consolidar a Sudamérica como un escenario estratégico caracterizado por la paz, la estabilidad y la previsibilidad. La estratégica está asociada a construir una identidad estratégica común en materia de defensa, ligada a la percepción de amenazas. Por último, la material está asociada al objetivo de fortalecer la cooperación regional en materia de defensa, en donde pueden incluirse la producción conjunta de sistemas de armas y mecanismos de transparencia para que cada país sepa las capacidades materiales de sus pares regionales.

A su vez, para avanzar en los objetivos cristalizados en el documento que le da origen al CDS, se establecieron dos instancias de funcionamiento. Por un lado, una caracterizada por la participación de ministras/os de Defensa de los países miembros, que iban a juntarse en reuniones anuales ordinarias. Por el otro, una instancia ejecutiva conformada por viceministras/os de Defensa de los Estados que participan en el CDS.

Acorde a este funcionamiento, en enero del 2009 tuvo lugar en la capital de Chile la primera reunión ejecutiva de viceministras/os en Defensa con el objetivo de aprobar el primer plan de acción del CDS. En dicha reunión se acordó diseñar el plan de acción en cuatro grandes áreas: (i) políticas de defensa, (ii) cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, (iii) industria y tecnología de la defensa y, por último, (iv) formación y capacitación. Resulta importante destacar tres cuestiones sobre los lineamientos del primer plan de acción. En primer lugar, que las cuatro áreas que constituyeron la base del primer plan de acción se repitieron en los años

subsiguientes hasta la parálisis del CDS en 2018. En segundo lugar, que la lógica de construcción del plan de acción fue incremental y flexible en la medida que buscó priorizar las iniciativas ya practicadas de forma bilateral por los países de la región, como por ejemplo, las Medidas de Fomento de la Confianza.⁹ Esto debe verse a la luz de la voluntad de los países integrantes del CDS de que el organismo mantenga una impronta flexible, cooperativa y amplia en materia de cooperación para la defensa. En tercer lugar, el diseño de los planes de acción anuales daba cuenta de una lógica uninivel en la medida que formalmente todos los Estados tenían el mismo compromiso con el desarrollo de actividades de cada año.

Luego de las reuniones de los grupos de trabajo y de las viceministras/os de Defensa, en marzo del 2009 tuvo lugar la primera reunión ordinaria del CDS en la capital de Chile. En ella se aprobó el Acuerdo Constitutivo del CDS y el Plan de acción 2009-2010 con las actividades que debía llevar adelante el CDS junto con los países responsables de cada una de ellas.

Las características del CDS: multidimensional, uninivel y con flexibilidad política

De esta forma se constituyó el CDS, destacándose por ser una alianza de seguridad cooperativa con un funcionamiento multidimensional, uninivel y con flexibilidad política. La lógica *multidimensional* es la ya mencionada característica del CDS ligada a sus objetivos internacionales, estratégicos y materiales. La característica *uninivel* del Consejo refiere al hecho de que, en *términos formales*, todos los países estaban en un mismo y único nivel de compromiso con la cooperación en defensa. Es decir, no había una diferenciación en la dinámica de cooperación entre aquellos países que estaban más comprometidos e interesados en cooperar en defensa y los Estados que estaban dispuestos a participar en el CDS, pero con un compromiso menor.

⁹ Véase Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, p. 89.

La *flexibilidad política* sugiere que, *en la práctica*, la dinámica del CDS adoptaba un criterio de ductilidad en la participación de cada Estado, en donde había un reconocimiento de hecho de que las diferencias entre los distintos países –producto de sus objetivos diferentes en materia de defensa– implicaban necesariamente una cooperación y coordinación de distintos niveles dentro del CDS. Es decir, había niveles de compromiso diferentes dentro del CDS pero que no estaban formalmente reconocidos en el funcionamiento institucional del organismo. El problema central fue que este nivel único y formal de compromiso tenía como consecuencia el otorgamiento de retornos similares para todos los Estados miembros, algo que no coincidía con los retornos diferentes que cada Estado sudamericano esperaba.

En concreto, *la lógica multidimensional y la flexibilidad política* le dieron al CDS una dinámica que posibilitaba incrementar la cooperación y la coordinación en materia de defensa entre países de la región que tenían intereses disímiles en materia de defensa. En efecto, su carácter cooperativo, dúctil y amplio fue producto la flexibilidad política que tuvo que adoptar CDS para poder incorporar a todos los países de Sudamérica. Por consiguiente, esta flexibilidad política posibilitó un aumento sustantivo y una consolidación importante en materia de cooperación para la defensa en las dimensiones de interés entre los años 2009 y 2015.

Este mayor nivel de cooperación en materia de defensa se evidencia en los proyectos de los distintos planes de acción del CDS (Tabla N1) y la participación, con distinto grado de compromiso, de todos los países sudamericanos (Tabla N2). En tal sentido, la incorporación de todos los países sudamericanos en un organismo regional de defensa posibilitó que los Estados miembros alcancen entendimientos y elaboren proyectos conjuntos en dimensiones materiales, estratégicas e internacionales. No obstante, cabe destacar que este aumento en los niveles de coordinación en defensa se desarrolló sobre una base uninivel en la medida que, formalmente, todos los países participantes tenían un nivel similar de compromiso con la integración en materia de defensa.

A su vez, la integración regional en defensa y el consecuente mayor entendimiento, contacto y diálogo entre los países de la región tuvo una incidencia positiva en la anticipación y en la resolución de conflictos regionales en materia de defensa nacional.¹⁰ Ejemplos de estos casos fueron el conflicto sobre las bases militares estadounidenses entre Colombia y Ecuador en 2009, la crisis entre Colombia y Venezuela en 2010, la crisis en Ecuador del 2010 y la crisis entre Venezuela y Colombia del 2015.

Otros dos proyectos que evidencian el aumento de la cooperación y coordinación en defensa, por más que tuvieron distintos niveles de éxito, fueron la creación y consolidación del CEED y la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE). Ambos se desarrollaron en el marco institucional del CDS.

Con respecto al CEED, su creación comenzó en la primera reunión de viceministros de Defensa del CDS, en la cual la Argentina presentó un borrador llamado “Proyecto de Constitución del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos para la Defensa”. Luego de haber sido aprobado en el Plan de acción del 2009-2010, la Argentina tomó la responsabilidad de dirigir el grupo de trabajo para crear el CEED, cuya aprobación se logró en mayo del 2010 en la Declaración de Guayaquil. Luego, un año después, se acordó que su sede debía estar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) y que su director sería Alfredo Forti, entonces secretario de Asuntos Internacionales de la Defensa del Ministerio de Defensa de Argentina.

Entre las principales funciones del CEED se destacaron la realización de estudios y actividades vinculados a realizar un registro de sus inventarios militares, el desarrollo de estudios de prospectiva y estrategia que fortalezcan la identidad sudamericana en materia de defensa y la claridad y transparencia de los gastos en defensa de los países miembros. A su vez, sus actividades y estudios contribuyeron a promover la visión estratégica de la Argentina, ya que los

¹⁰ Para profundizar sobre como el CDS intervino en las crisis sudamericanas, véase Comini (2010).

documentos del centro marcaban la diferencia concreta entre defensa nacional y seguridad interior. De hecho, el propio CEED, en su documento del 2012 “Informe sobre el Crimen Organizado Transnacional y otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional”, recomendó la creación del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional como un Consejo de la UNASUR con competencias distintas a las del CDS. En tal sentido, es posible mencionar que con los resultados puntuales del CEED, la Argentina tuvo los retornos que esperaba con su creación y funcionamiento.

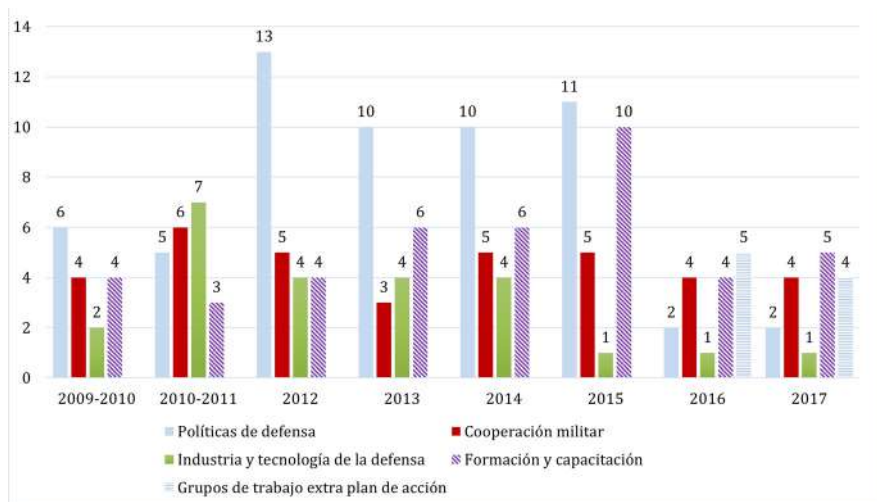
Ahora bien, si se considera la ESUDE, los acuerdos de los miembros respecto de su formato, las competencias y sus planes académicos¹¹ fueron difíciles productos de las ya mencionadas diferencias entre los conceptos de defensa y seguridad.¹² Como menciona Frenkel (2016), estas diferencias tuvieron como correlato un “diseño institucional desconcentrado y descentralizado a través de una red de instituciones nacionales, cursos y asignaturas. Sobre esta lógica, las propuestas académicas –que pueden ser individuales o conjuntamente con otros estados miembros– se incluyen en el programa anual de cursos” (p. 46) que luego debían ser aprobadas por las autoridades de la ESUDE.

Esta falta de centralización está explicitada en el propio Estatuto en la medida que su primer artículo destaca que la ESUDE “es un centro de altos estudios del CDS de articulación de las iniciativas nacionales de los Estados Miembros, para la formación y capacitación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad regional de nivel político-estratégico” (Estatuto de la Escuela Suramericana de Defensa, 2014, art. I).

¹¹ Véase Ponte y Boettger (2014).

¹² Véase Frenkel (2016).

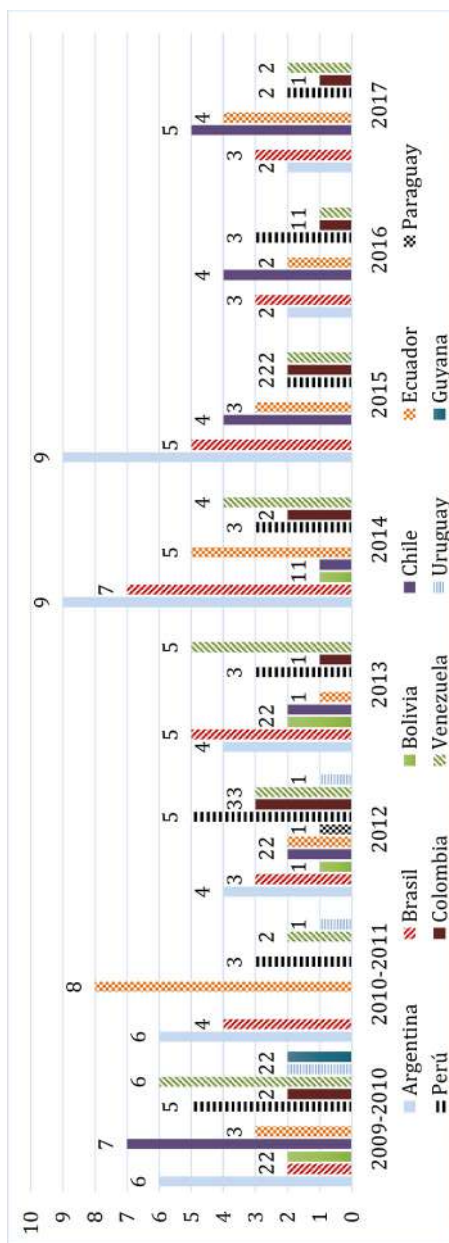
Tabla 1. Planes de acción del CDS en función de sus cuatro áreas (2009-2017)



Fuente: Elaboración propia sobre los planes de acción del CDS.

Ahora bien, la *presencia de una flexibilidad política junto con una participación uninivel* de todos los países planteó una contradicción dentro del CDS. Esto es así en la medida que la flexibilidad política implicaba la necesidad de establecer dinámicas de cooperación sobre la base de los diferentes niveles compromiso que tenían los países miembros a la hora de establecer vínculos de coordinación en materia de defensa nacional. En concreto, la presencia de una lógica de cooperación uninivel terminó erosionando el funcionamiento del CDS debido a que los retornos de la cooperación en defensa se vieron disminuidos a un nivel tan bajo que para los países miembros –especialmente los históricamente más comprometidos con la integración en defensa como la Argentina y Brasil– no les resultó un costo grande dejar de participar en el organismo de defensa.

Tabla 2. Participación de los países sudamericanos en los planes de acción del CDS (2009-2017)



Fuente: Elaboración propia sobre los planes de acción del CDS.

Con el paso del tiempo, la existencia de un solo nivel de cooperación dentro del Consejo que incluía a países que tenían diferentes intereses en materia de defensa contribuyó a agrandar la brecha entre los objetivos de los países que participaban en el CDS (y que se incorporaron gracias a la flexibilidad política del organismo) y lo que cada Estado recibía como retorno de la cooperación en defensa dentro del organismo. Con los cambios de gobierno en la región, los retornos disminuidos en la cooperación en defensa terminaron generando un escenario en donde no resultaba costoso dejar de participar en el CDS.

A modo de aclaración, en el presente ensayo se reconoce que los cambios de gobierno¹³ que tuvieron lugar en la región a partir del 2015 incidieron en el mayor desinterés en la integración en defensa de los países sudamericanos. No obstante, en términos argumentales, se hace énfasis en que, a lo largo de su existencia, el propio Consejo no generó retornos diferenciales suficientes que hagan costosa una eventual salida del CDS de los países más comprometidos como la Argentina y Brasil. En términos contrafácticos, en el ensayo se sostiene que, de haber generado los retornos esperados por los países miembros, para los nuevos gobiernos de la región no hubiese sido tan sencillo abandonar del CDS.

En síntesis, el punto central es que el CDS incluyó en un mismo nivel de cooperación a Estados que esperaban, producto de sus intereses y objetivos en este tema, diferentes retornos del CDS en materia de cooperación en defensa. Como fue mencionado, cada uno de los retornos esperados de cada uno de los países se explica en función de los objetivos de cada Estado en materia de defensa nacional. En consecuencia, abordar los intereses y objetivos de cada Estado

¹³ Entre ellos, el reemplazo de Cristina Fernández de Kirchner por Mauricio Macri en Argentina (2015), el juicio político a Dilma Rousseff y el ascenso de Michel Temer en Brasil (2016), el paso de mando entre Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos en Colombia (2010), el reemplazo en dos oportunidades de Michelle Bachelet por Sebastián Piñera (2010 y 2018) y, por último, el reemplazo de Rafael Correa por Lenin Moreno en Ecuador (2017).

sudamericano es fundamental para describir y ponderar qué puede esperar cada Estado a la hora de participar en un organismo de defensa regional.

Intereses estatales, escenario estratégico y los retornos esperados

Para analizar y ponderar los retornos que cada Estado sudamericano espera recibir de un organismo de defensa regional es necesario identificar, por un lado, el escenario estratégico¹⁴ en el cual se encuentra inserto geopolíticamente y, por el otro, sus intereses permanentes en materia de defensa (que son afectados por dichos escenarios estratégicos). En concreto, es posible identificar tres escenarios estratégicos diferentes en Sudamérica: el Atlántico Sur, el Pacífico Sur y la región Andina.

El Atlántico Sur

Con respecto a los Estados del Atlántico Sur, los intereses de la Argentina, Brasil y Uruguay deben ser analizados en función de sus asociados y su pertenencia a una zona de paz positiva. En concreto, los países de esta subregión sudamericana no tienen disputas territoriales, no se perciben como amenaza, tienen intercambios económicos y diplomáticos fluidos y, en consecuencia, el uso de la fuerza militar para resolver disputas políticas no es una opción imaginable para los Estados. A su vez, estos países son miembros de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS) y comparten el interés por mantener la paz y la estabilidad en la región del Atlántico Sur. Otra cuestión relevante es que participan desde 1993, junto a Sudáfrica, del ejercicio combinado denominado ATLASUR que se realiza en el Atlántico Sur. Además, la Argentina, Brasil y Uruguay

¹⁴ Para profundizar sobre este tema, véase Battaglini (2012b).

mantienen entre ellos ejercicios combinados bilaterales¹⁵ que evidencian un interés en mantener niveles altos de interoperabilidad entre sus instrumentos militares y en promover la capacidad de acción conjunta en la región del Atlántico Sur.

Esta intensidad en materia de cooperación en defensa también se ve reflejada en las instancias de cooperación y trabajo bilateral. Argentina mantiene desde 2005 con Brasil el Grupo de Trabajo Conjunto sobre Defensa¹⁶ y con Uruguay sostiene desde 2010 la Comisión de Diálogo Bilateral en materia de defensa. Por su parte, Brasil y Uruguay firmaron en 2010 el Acuerdo sobre Cooperación en el ámbito de la defensa.

Asimismo, los países del Atlántico Sur tienen un interés en conservar y elevar los niveles de autonomía tecnológica en materia de producción industrial para la defensa.¹⁷ Este interés es complementado por los vínculos comerciales y productivos en materia de producción para la defensa que mantienen estos Estados, especialmente Argentina y Brasil. En 2004 ambos Estados acordaron producir de forma conjunta un Vehículo Liviano de Empleo General Aerotransportable denominado “Gaucho” y en la actualidad se está negociando la venta de Brasil a la Argentina del Vehículo de Combate Blindado a Rueda denominado “Guaraní”, fabricado por la empresa Iveco. Por su parte, el vínculo comercial y productivo entre Uruguay con sus dos vecinos ha sido escasa, destacándose la compra quince tanques ligeros M-41 a Brasil en 2013 y la compra de dos aviones de entrenamiento IA-58 Pucará a la Argentina en el 2000.

¹⁵ Entre ellos se destacan los ejercicios combinados “Guaraní”, “Yaguareté”, “SAR SUB”, “Anfibio Combinado” con Brasil. El ejercicio específico combinado “Tanque” y, por último, el ejercicio específico combinado de Fuerzas Aéreas “Río”.

¹⁶ Otros acuerdos entre Argentina y Brasil en materia de defensa fueron el Memorándum de Entendimiento de Consulta y Coordinación (1997), de Colaboración para Fabricaciones Militares (1997), los Acuerdos de Cooperación Tecnológica (1999, 2002, 2003, 2005) y el Acuerdo Marco y Protocolo sobre Cooperación (2005-2008).

¹⁷ Para un análisis más detallado del interés por la producción para la defensa de estos países, véase Battaglini (2013) y Saint-Pierre y Zague (2017).

Bolivia y Chile son países que están insertos en otro escenario estratégico (Pacífico Sur), pero que mantienen excelentes relaciones bilaterales en materia de defensa, junto con Paraguay, con los países del Atlántico Sur (con los cuales comparten sus límites territoriales). Paraguay mantiene buenas relaciones en defensa tanto con Argentina y con Brasil. Con el primero firmó en 2008 el acuerdo que creó el Programa de Cooperación Bilateral en Defensa Argentina – Paraguay “Ñomopetei” (Unión). Con el segundo suscribió en 2007 un Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Defensa. Asimismo, Paraguay participa, junto con Bolivia, Argentina, Brasil y Uruguay, del ejercicio combinado ligado a ejercicios de operaciones fluviales denominado “Acrux” que se realiza desde 1999. Con respecto al caso de Bolivia, con Argentina firmó en 1996 un acuerdo bilateral para establecer un Comité Permanente de Seguridad Argentino-Boliviano que tiene como objetivo fortalecer las relaciones bilaterales en materia de defensa y seguridad internacional.¹⁸ Por su parte, con Brasil firmó en 2007 un Acuerdo de Defensa en el Marco de Respeto a la Soberanía. Por último, Chile sostiene, desde 1984, excelentes relaciones bilaterales y en materia de defensa nacional con la Argentina.¹⁹ En 1984 se firmó el Tratado de Paz y Amistad que puso fin a la principal disputa relativa a pretensiones de soberanía de ambos Estados ligada a la soberanía de las islas Lennox, Nueva y Pictón del Canal de Beagle. Asimismo, este tratado fue complementado en 2009 por los Acuerdos de Maipú de Integración y Cooperación, que constituyó un gran avance en el proceso de intercambio gubernamental entre Chile y la Argentina. Estos avances diplomáticos fueron complementados en materia de defensa con la creación de la Fuerza de Paz Combinada

¹⁸ Otros acuerdos entre Argentina y Bolivia en materia de defensa fueron el Acuerdo y Protocolo para el Fortalecimiento de la Cooperación (1996), el Convenio constitutivo de creación de la Comisión Binacional Cascos Blancos (1996), el Memorandum de Entendimiento sobre el Comité Permanente de Seguridad (2004) y la Cooperación Académica, Científica, Tecnológica, Industrial y Comercial (2006).

¹⁹ Otros acuerdos entre Argentina y Chile en materia de defensa fueron Fortalecimiento de la Cooperación en Seguridad (1995), el Acuerdo sobre la Cooperación en Materia de Catástrofes (1997) y la Cooperación Técnica, Científica y de Desarrollo Logística (2001).

Conjunta “Cruz del Sur” en 2006 en el marco de las misiones de paz aprobadas por las Naciones Unidas. No obstante, dos cuestiones claves deben mencionarse respecto de la relación bilateral en defensa entre la Argentina y Chile. Por un lado, ambos países tienen reclamos de soberanía solapados en el sector antártico. Por el otro, Chile tiene lazos de cooperación militar muy estrechos con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RUGBIN), potencia colonial que ocupa gran porcentaje del territorio de la Argentina en el Atlántico Sur y que constituye la principal amenaza a la seguridad y la soberanía de dicho país.

El Pacífico Sur

Ahora bien, por más que Chile y Bolivia sostienen buenas relaciones bilaterales con los países que se encuentran en una zona de paz positiva, estos Estados, junto con Ecuador y Perú, están insertos en un escenario estratégico distinto: la región del Pacífico Sur. Si bien este escenario se caracteriza por la ausencia de la acción militar como forma de resolver disputas políticas, aún existen reclamos territoriales contrapuestos y rispideces que impiden la consolidación de un escenario estratégico como el que tiene la región del Atlántico Sur. En otras palabras, la dinámica de defensa de esta región se caracteriza por la ausencia de conflicto militar pero la incapacidad de estrechar los vínculos de cooperación y entendimiento en materia de defensa al nivel que lo hacen los países que se encuentran en la región del Atlántico Sur.

En concreto, Chile sostuvo hasta hace poco tiempo disputas territoriales con Perú y actualmente tiene desacuerdos territoriales con Bolivia. Con Perú estas disputas eran marítimas y se resolvieron con la intervención de la Corte Internacional de Justicia con un fallo de enero del 2014 que terminó de resolver la soberanía y la adjudicación de la Zona Económica Exclusiva de varios miles de millas marinas del Pacífico. Con respecto al vínculo con Bolivia, sostiene una disputa

territorial ligada a un reclamo territorial histórico²⁰ de este país por recuperar su salida al mar perdida luego de la Guerra del Pacífico (1879-1884). Producto de esta disputa territorial, en 2013 Bolivia inició una demanda en la Corte Internacional de Justicia para obligar a Chile a negociar un acceso soberano al mar. Sin embargo, en 2018 el fallo de la Corte fue favorable a Chile e indicó que dicho país no tiene la obligación de negociar con Bolivia una cesión de soberanía para que este último pueda tener salida al mar.

En función de lo mencionado, es destacable que, a pesar de las disputas territoriales entre estos países, hay una notable predisposición a canalizar los conflictos políticos a partir de instancias pacíficas e institucionales y sin apelar a la coerción militar. En tal sentido, si bien este escenario estratégico les imposibilita a los Estados tener un nivel de convergencia en defensa como lo tienen los países del Atlántico Sur, es posible para ellos sostener la estabilidad y la paz que se ilustra en una mejora en las relaciones en materia de defensa. Por ejemplo, el Memorándum de Entendimiento sobre el Fortalecimiento de la Cooperación en Seguridad y creación del Comité de Seguridad y Defensa en el 2001 entre Chile y Perú. También se destaca la firma en 2017 de un acuerdo en materia de defensa entre Chile y Bolivia que incluyó el desminado de la frontera común y el intercambio de información en defensa. Estos avances iniciales en materia de defensa entre Bolivia y Chile son especialmente destacables si se considera que ambos países no mantienen relaciones diplomáticas a nivel de embajadores –solo las mantienen a nivel consular– desde 1978.

Ahora bien, en el caso de Ecuador, en materia de defensa nacional se destaca la Guerra del Canepa en 1995 con Perú, en donde ambos Estados tuvieron un enfrentamiento bélico (sin declaración de guerra) durante dos meses en territorio peruano que era ocupado por el ejército de Ecuador desde 1994. El conflicto se resolvió con la intervención diplomática de Argentina, Chile, Brasil y los Estados Unidos

²⁰ Que tuvo su origen en la pérdida de territorio de Bolivia en la Guerra del Pacífico (1879-1884) que enfrentó a Chile con Perú y Bolivia.

de América y permitió finalizar los límites territoriales de cada país. Tres años después de este enfrentamiento, en 1998, se celebró el Acuerdo de Constitución de la Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad.²¹ En esta dirección, en 2013 ambos países celebraron un Memorándum de Entendimiento en materia de cooperación en el área de Defensa, lo que contribuyó a fortalecer el entendimiento y la confianza de ambos países en materia de defensa, incluyendo, específicamente, el avance en el desminado de la zona disputada en el conflicto de 1995.

En definitiva, el escenario del Pacífico Sur se caracteriza por el mayor entendimiento y diálogo sobre la demarcación territorial de cada Estado, el progresivo aumento de la confianza mutua entre los países y la voluntad de resolver por vías diplomáticas y pacíficas las disputas políticas y territoriales. Si bien estos son atributos positivos en relación con el mantenimiento de la paz y la estabilidad, no son comparables a la dinámica de seguridad presente en el escenario del Atlántico Sur. Principalmente, porque en dicho escenario los objetivos no son de mínima –mantener la paz y resolver las disputas por vías diplomáticas–, sino que los Estados profundizaron la cooperación en defensa al punto de poder avanzar en proyectos productivos conjuntos para la defensa y en la realización de ejercicios combinados que fomentan la interoperabilidad de sus instrumentos militares. Asimismo, en el Atlántico Sur existe una visión parcialmente compartida del entorno estratégico y sus potenciales riesgos y amenazas. Esta mayor convergencia en el ámbito de la defensa de los países del Atlántico Sur se ve reflejada no solo en mecanismos de fomento de la confianza y acuerdos de límites territoriales, sino también en la creación y consolidación de comisiones permanentes bilaterales destinadas a la cooperación en defensa.

²¹ Otros acuerdos entre Ecuador y Perú en materia de defensa fueron la Comisión Mixta y Permanente de Fronteras (2000), el mecanismo de Coordinación y Consulta Política (2007) y el Apoyo Mutuo en Casos de Desastres Naturales y Acción Cívica Binacional (2010).

La región Andina

En cuanto a la región Andina, este escenario estratégico se caracteriza por tener menores niveles de coordinación y cooperación en defensa entre los países que se encuentran en ella, especialmente en lo que respecta a las relaciones entre Colombia-Venezuela, Guyana-Venezuela y Guyana-Surinam. Los menores niveles de convergencia en materia de defensa de la región deben verse a la luz de las reiteradas rispideces diplomáticas entre Colombia y Venezuela y dos reclamos de soberanía. El primero involucra a Venezuela y su reclamo por la Guyana Esequiba y el segundo incluye el reclamo territorial de Surinam por la soberanía de la región de Tigri controlada por Guyana. A su vez, también es importante marcar que los límites entre la región del Pacífico Sur y la región Andina, específicamente los límites de Colombia con Ecuador y Perú, se caracterizan por la presencia de relaciones bilaterales estables.

Si se considera las relaciones entre Colombia con Ecuador y Perú, es posible destacar un sostenimiento de la coordinación en materia de control fronterizo y el combate a las actividades ilícitas. Con Perú, Colombia acordó las Conversaciones entre Altos Mandos de las Fuerzas Armadas en 1994, firmó en 2002 el Acuerdo para Combatir las Actividades Ilícitas en los Ríos Fronterizos Comunes y estableció, en 2007, un Mecanismo de Consulta y Coordinación Política que se mantiene vigente hasta la actualidad. Con Ecuador, más allá de la crisis diplomática de 2008,²² se destaca la cooperación fronteriza sustentada en la creación en 1996 de la Comisión Binacional Fronteriza. En este marco, en la actualidad ambos países vienen desarrollando un Plan Binacional de Integración Fronteriza. A su vez, es necesario mencionar que esta convergencia bilateral fronteriza tiene como base la lucha en contra del narcotráfico y la guerrilla. En

²² Crisis diplomática derivada de la Operación Fénix, en donde las fuerzas militares y policiales de Colombia ejecutaron un bombardeo en territorio ecuatoriano y sin autorización contra guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

otras palabras, la amenaza percibida en las fronteras está vinculada a la seguridad interior y no a los peligros estatales externos.

La lucha contra amenazas de orden doméstico y ligadas a la seguridad ciudadana²³ es uno de los objetivos centrales de Colombia en materia de defensa. A partir de dicho objetivo pueden entenderse los acuerdos de coordinación con Perú y Ecuador en materia fronteriza. Asimismo, en esta misma línea pueden entenderse los desacuerdos y la distancia con Venezuela en sus relaciones bilaterales en general y, en particular, en su vínculo con su vecino en materia de defensa. En esta relación de distancia y pugnacidad con Venezuela también se incluye el rol de los Estados Unidos de América. Esto es así en la medida que la potencia hegemónica es un gran aliado de Colombia en materia de lucha contra el narcotráfico y la guerrilla y, al mismo tiempo, es un Estado que genera extrema desconfianza en Venezuela.

En concreto, la relación bilateral entre Venezuela y Colombia se ha caracterizado, con diferentes intensidades según el momento, por una doble desconfianza que se refuerza mutuamente.²⁴ Por un lado, Colombia desconfía de Venezuela y su potencial apoyo a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia mientras que Venezuela sospecha de la marcada presencia estadounidense en Colombia.²⁵ Ambos Estados ven las acciones del otro como contrarias a su intereses y su estabilidad, por lo que la convergencia, coordinación y cooperación en materia de defensa resulta esquiva en la actualidad.

Si bien durante este siglo se firmó la Declaración de Principios y Mecanismos de Cooperación en 2010 entre Colombia y Venezuela, la mencionada dinámica de desconfianza llevó a procesos de conflicto y distensión que llevaron en 2008 y 2010 a la ruptura de relaciones diplomáticas, el cierre de fronteras, la movilización militar hacia los

²³ Véase Saint-Pierre y Ferreyra Wachholtz (2019).

²⁴ Véase Suárez Castillo (2020).

²⁵ Esta fuerte presencia estadounidense se refleja en el llamado “Plan Colombia” del 2000 y en la desproporcionada –si se la compara con cualquier otro país de la región– venta de sistemas de armas de Estados Unidos de América a Colombia. Véase Tickner (2007) y Tickner y Morales (2015).

límites territoriales y el restablecimiento de las relaciones bilaterales. Estas acciones se repitieron en agosto del 2015 luego de un ataque paramilitar contra militares venezolanos en la ciudad de San Antonio, que incentivó a Venezuela a cerrar las fronteras con Colombia y a desplegar su instrumento militar en varias ciudades del país. Esto derivó en un activismo multilateral de Colombia, especialmente en la Organización de Estados Americanos, para denunciar violaciones a los derechos humanos dentro de Venezuela. Si bien este conflicto no derivó en la ruptura de las relaciones diplomáticas, la frontera recién se abrió un año después, en agosto del 2016.

Luego de tres años de fronteras abiertas y seis años de relaciones diplomáticas ininterrumpidas, en febrero de 2019 Venezuela tomó la decisión de cerrar y bloquear los pasos fronterizos, desplegar su instrumento militar en las fronteras con Colombia y romper las relaciones diplomáticas con dicho país. Estas decisiones se tomaron en el marco de una creciente crisis económica, intensificación de la migración fuera de Venezuela y movilizaciones ciudadanas dentro del país a favor de ayuda humanitaria que había sido acordada entre la Asamblea Nacional de Venezuela y organizaciones internacionales no gubernamentales apoyadas por Estados Unidos de América, Canadá y varios países latinoamericanos y europeos. Cabe destacar que esta ayuda humanitaria se gestionó por el líder opositor Juan Guaidó, que era reconocido por Colombia y los Estados Unidos de América como presidente interino de Venezuela. En otras palabras, la ayuda humanitaria gestionada por un opositor autoproclamado como presidente y reconocido por países rivales de Venezuela fue percibido como una desestabilización por parte del gobierno venezolano y en gran parte esto explica las acciones vinculadas al cierre de fronteras, ruptura de las relaciones bilaterales con Colombia y redespiegue del instrumento militar a la frontera con dicho Estado. Las relaciones diplomáticas fueron reestablecidas en agosto del 2022.

Ahora bien, en lo relativo a la relación entre Venezuela y Guyana, lo más importante para destacar es el activo reclamo por parte del primero sobre aproximadamente dos tercios del territorio del

segundo. Dicho territorio se la conoce como la Guyana Esequiba y el conflicto en la actualidad adquiere una dimensión aún más relevante debido a que en la zona disputada se descubrieron riquezas petroleras. Asimismo, esta disputa se intensificó cuando David Granger, el presidente de Guyana (2015-2020), desconoció el Acuerdo de Ginebra de 1966²⁶ y firmó un convenio con la empresa petrolera Exxon Mobil para explorar y explotar recursos energéticos en áreas marítimas disputadas por Venezuela.

Por último, en lo que respecta al vínculo Surinam-Guyana, resulta relevante mencionar la disputa por la región de Tigri, que es un territorio administrado por Guyana desde el enfrentamiento militar que tuvo lugar en 1969 entre ambos países. Actualmente el territorio es reclamado por Surinam.

En suma, la dinámica de seguridad en la región Andina es cualitativamente diferente a las del Pacífico Sur y el Atlántico Sur. Esta región se caracteriza por la presencia de disputas territoriales y altos niveles de desconfianza entre los dos Estados más importantes tanto por población como por el tamaño de su economía: Colombia y Venezuela. Los vínculos entre ambos países han mantenido un patrón irregular, pasando de la ruptura de relaciones diplomáticas, el cierre de fronteras y el despliegue militar a la recomposición del vínculo bilateral. En concreto, si bien ambos países no registran disputas territoriales, cada uno percibe el accionar de su vecino como contrario a sus intereses.

Una integración sudamericana en defensa multinivel y con escalabilidad geopolítica

La presencia de tres escenarios estratégicos diferentes en Sudamérica con distintos niveles de cooperación y coordinación en materia de defensa indica que los Estados de la región tienen diferentes

²⁶ Este Acuerdo establecía una comisión fronteriza entre Guyana, Venezuela y el RUGBIN para resolver el conflicto territorial.

intereses en defensa.²⁷ A su vez, estos intereses variopintos permiten argumentar que, a la hora de integrar un esquema regional de defensa, cada país va a tener diferentes expectativas de lo que debe recibir de dicha instancia de integración regional. En consecuencia, un organismo de integración regional en defensa debe tener la capacidad de distribuir retornos diferenciales a cada miembro de la organización.

Como evidenció la experiencia del CDS, la multidimensionalidad y la flexibilidad política son importantes para poder integrar a todos los países de la región en un único esquema de integración en defensa. Sin embargo, la capacidad de distribuir retornos diferenciados constituye un aspecto crucial para mantener al organismo en el largo plazo. Esto es así debido a que le contribuye a que cada Estado perciba que es más beneficioso quedarse en él que retirarse. Por ejemplo, Colombia no va a quedarse en un organismo que la presione para tener una doctrina combinada o lograr una mayor interoperabilidad de su instrumento militar con las Fuerzas Armadas del resto de los Estados de Sudamérica. Por su parte, la Argentina y Brasil no van a tener incentivos suficientes para permanecer en un organismo que únicamente les ofrece participar en medidas de fomento de la confianza mutua.

En consecuencia, la propuesta del presente ensayo consiste en mantener la multidimensionalidad y la flexibilidad política original del CDS, pero agregarle una dinámica de funcionamiento multinivel que tenga un doble uso. En primer lugar, que permita agrupar a los países de la región en distintos niveles dentro del organismo regional de defensa en función de su interés y posibilidad de compromiso con la defensa regional. A su vez, esta dinámica multinivel también implica que los países que participan con un mayor compromiso tendrán mayores retornos. En segundo lugar, que sea un criterio para ir incorporando progresivamente a los distintos Estados de la

²⁷ Sobre los diferentes intereses en defensa, especialmente en lo relativo a las distintas percepciones de amenaza, véase Frenkel y Dasso-Martorell (2021).

región bajo una lógica ligada a la escalabilidad geopolítica. Como fue establecido, la escalabilidad geopolítica sugiere una incorporación progresiva y territorial, en la medida que los Estados sudamericanos deben ser incorporados de forma incremental y teniendo en cuenta el escenario estratégico en donde se encuentran.

La conjunción de la escalabilidad geopolítica y la dinámica multi-nivel sugiere que, para el correcto funcionamiento del organismo regional de defensa, los Estados que participan del primer nivel pivote de cooperación regional en defensa deben cumplir con dos objetivos. Por un lado, tener una dinámica de cooperación en defensa fluida que le brinde una base sólida de coordinación a todo el organismo regional que se va a erigir sobre el primer nivel pivote. En segundo lugar, los Estados que integran el primer nivel deben tener un interés y un compromiso sostenido en incorporar al resto de los países al esquema de integración en defensa. Es decir, los Estados que se encuentran en el nivel más elevado de cooperación deben promover la lógica expansiva y progresiva de incorporación de países sudamericanos en el organismo.

Nivel I-pivote del organismo regional de defensa

El organismo regional de defensa debe incluir en su primer nivel a aquellos Estados que tienen en la actualidad el mayor nivel de cooperación en defensa y las mayores posibilidades de convergencia futura en este ámbito: los países del Atlántico Sur.

En términos ideales, este nivel pivote debe cristalizarse en una *instancia multilateral institucionalizada e intergubernamental*²⁸ de defensa que incluya, como mínimo, a los respectivos ministros de Defensa, cancilleres y jefes de Estado Mayor Conjunto de Argentina, Brasil y Uruguay. Asimismo, esta instancia multilateral institucionalizada

²⁸ Esta instancia debe ser una Comisión de trabajo trilateral de defensa en donde todas las decisiones en materia de defensa, considerando que son temas estratégicos y sensibles, deben ser acordadas con el consenso de los tres Estados.

e intergubernamental debe tener una periodicidad idealmente trimestral en donde se profundice y fortalezca la coordinación en las dimensiones internacionales, estratégicas y materiales.

En materia internacional, se debe avanzar en la realización de ejercicios conjuntos, el fortalecimiento de la interoperabilidad de los instrumentos militares de los países y en un mayor entendimiento compartido del entorno estratégico. En materia estratégica, se debe profundizar en una definición conjunta y consensuada de las amenazas y en la elaboración de una doctrina combinada para poder repelerlas de forma disuasiva o efectiva. En lo que respecta a la dimensión material, constituye una tarea importante profundizar la producción conjunta para la defensa y, en un nivel de cooperación mayor, poder incorporar sistemas de armas a partir de criterios combinados y consensuados.

La coordinación en defensa de este primer nivel debe anclarse no solo en las ya excelentes relaciones que estos países tienen en materia de defensa, sino también en su visión compartida del Atlántico Sur como escenario estratégico. En otras palabras, el interés estratégico en esta zona debe constituir la piedra angular del incremento en la cooperación de los Estados del Atlántico Sur.

En tal sentido, los retornos que los países del Atlántico Sur deben recibir en este nivel son tres. Por un lado, (i) elevar su capacidad operacional tanto individual como combinada en la región del Atlántico Sur. Por el otro, (ii) percibir que este aumento de la capacidad operacional está sustentado en una alianza sólida basada tanto en percepciones combinadas de amenazas y en un interés colectivo en mantener la paz y estabilidad en el Atlántico Sur. Por último, (iii) aumentar y fortalecer las capacidades materiales individuales del instrumento militar de cada país.

El fortalecimiento de este primer nivel está sujeto a riesgos y desafíos que es necesario tener en consideración. El primer desafío está vinculado a la presencia ilegítima e ilegal del RUGBIN en las Islas del Atlántico Sur pertenecientes a la Argentina. En concreto, para los países del Atlántico Sur va a ser difícil profundizar su cooperación

en defensa si Uruguay y Brasil no le brindan un apoyo contundente a la Argentina en su reclamo frente a la potencia colonial. Este apoyo no debe darse solo en el plano retórico y diplomático, sino que debe reflejarse, por un lado, en impedir vuelos militares entre el archipiélago y el territorio continental y, por el otro, en evitar el anclaje a puertos continentales de barcos que se dirigen hacia las Islas del Atlántico Sur. Un segundo desafío es la autonomía militar²⁹ ligada al control cívico-militar deficiente por parte de la dirigencia política de Brasil. Esta autonomía militar puede constituir un obstáculo en la creación y consolidación de este primer nivel pivote en la medida que puede redireccionar la política de defensa de Brasil sobre la base de intereses y objetivos que exceden la voluntad política de un gobierno electo democráticamente. Un tercer desafío es el potencial déficit de atención³⁰ de la política de defensa, principalmente en Brasil y Argentina, producto de una agudización de las crisis económicas y la creciente polarización política que pueden dejar a la política de defensa como una prioridad de segundo o tercer orden.

Nivel II del organismo regional de defensa

El organismo de defensa regional en su segundo nivel debe incluir a los países de la región del Pacífico Sur. Esta inclusión, sustentada en el criterio de incorporación progresiva de la escalabilidad geopolítica, debe darse a partir de una invitación formal de los países del Atlántico Sur a Chile, Bolivia, Perú y Ecuador. En términos institucionales, la incorporación de este nivel II debe realizarse sobre la base de la *instancia multilateral institucionalizada e intergubernamental*. En otras palabras, esta instancia debe sostenerse solo con los países del Atlántico Sur, pero, al mismo tiempo, sobre ella debe crearse una

²⁹ Para profundizar sobre el control civil deficiente de la política de Brasil sobre el sector castrense, véase Winand y Saint-Pierre (2010) y Battagliano (2021).

³⁰ Para trabajos que profundicen la noción de “déficit de atención” en la política de defensa, véase Pion-Berlin y Trinkunas (2007) y Battagliano (2015).

instancia de encuentro *ampliada*³¹ que debe reunirse de forma ejecutiva cada seis o doce meses.

Esta instancia multilateral ampliada debe contribuir a fortalecer la coordinación en defensa en las dimensiones internacional, estratégica y material. Con respecto a la internacional, los objetivos de coordinación deben estar orientados a coordinar participaciones conjuntas en misiones de paz y articular posiciones conjuntas en instancias multilaterales relativas a la defensa. En el ámbito estratégico, se deben promover instancias de diálogo e intercambio multilateral que tengan como misión poner en común las amenazas percibidas y las preocupaciones en materia de defensa de cada Estado. Por último, en la dimensión material se debe buscar recuperar y poner en práctica la metodología común para medir gastos en defensa creada en su momento por el CDS.³²

En lo relativo a los retornos, este segundo nivel debe proporcionar tres cosas esenciales. En primer lugar, (i) debe fortalecer el entendimiento entre los países a partir de la puesta en común de sus preocupaciones en defensa y de su apreciación del propio escenario estratégico. En segundo lugar, (ii) profundizar la confianza entre los países del Pacífico Sur a partir de conocer y tener transparencia sobre los gastos en defensa de cada uno. En tercer lugar, (iii) aumentar la intensidad de los vínculos bilaterales en defensa a partir de la promoción del diálogo en defensa producto de la coordinación de posiciones conjuntas en instancias multilaterales asociadas a este tema.

Ahora bien, el nivel II de cooperación en defensa tiene un solo desafío concreto. Esto es así en la medida de que las acciones y los retornos de este nivel ya fueron llevados adelante durante el período en el que el CDS estuvo vigente. Por consiguiente, el desafío central

³¹ Esta instancia debe ser una versión ampliada de la Comisión de trabajo trilateral de defensa compuesta por Argentina, Brasil y Uruguay. No obstante, dado que es una cooperación más amplia y flexible, los actores no deben tener poder de veto. En caso de que un Estado no esté de acuerdo con algo, puede decidir no participar de lo acordado por el resto.

³² Véase Saint-Pierre y Palacios Junior (2014).

no se encuentra en los acuerdos en materia de objetivos, sino que radica en la capacidad de los Estados del Atlántico Sur de crear instancias institucionales de interacción regular pero diferenciada en materia de defensa. Es decir, como el nivel I pivote es la piedra angular sobre la cual se crea el organismo regional de defensa, los países que lo componen deben tener la capacidad política para generar no solo una instancia multilateral institucionalizada e intergubernamental para ellos, sino que deben ser capaces de organizar una instancia ampliada y flexible para lograr un espacio en el que tenga lugar la cooperación multilateral –diferenciada– de los países del Pacífico Sur.

Nivel III del organismo regional de defensa

El organismo regional de defensa en su tercer nivel debe incluir a los países de la región Andina. A diferencia de los dos primeros niveles, este nivel no requiere una instancia institucional concreta, sino que debe realizarse sobre la base de las ya existentes. En concreto, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam y Guyana Francesa deben ser invitados formalmente a participar como *Estados asociados*. Este estatus debe otorgarles el derecho de participar voluntariamente en alguna de las instancias de cooperación del nivel II, como por ejemplo, en la metodología común para medir gastos en defensa y en las instancias de diálogo para poner en común y debatir sobre su apreciación del escenario estratégico, la percepción de amenazas y los riesgos identificados en materia de defensa.

En función de lo dicho, la participación selectiva como países asociados de los países de la región Andina le permite al organismo regional promover el desarrollo de medidas de confianza mutua, el control de gastos en defensa y, sobre todo, la incorporación gradual de esta región Andina permite reconocer al organismo regional de defensa como un foro legítimo para debatir y poner en común temas de defensa y seguridad internacional. Es decir, el retorno principal que tienen los países al participar en este nivel III es el de encontrar

un foro regional de defensa que funcione como instancia legítima tanto para anticiparse al estallido de crisis interestatales como para resolverlas rápidamente una vez que estas ya ocurrieron.

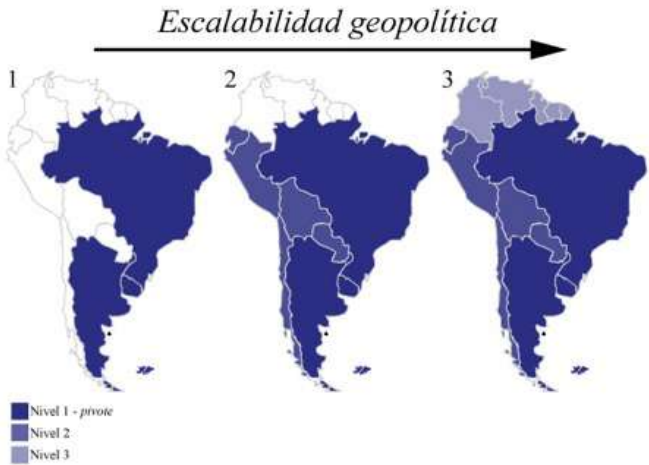
El desafío central que tiene la constitución de este nivel dentro del organismo de defensa es la posibilidad que algún país de la región Andina no vea esa instancia regional como neutral y, en función de ello, no quiera participar en ella. Es por este motivo que es importante que el organismo de defensa mantenga una posición no alineada a ninguna gran potencia, específicamente a los Estados Unidos de América. En función de ello, el liderazgo de los países del nivel I debe ser claro para consolidar la imagen de que el organismo regional responde únicamente a objetivos e intereses sudamericanos. Si este es el perfil que consolida el organismo, resulta más probable que los países de la región Andina lo consideren como un foro regional de defensa legítimo.

Tabla 3. Resumen de la lógica multidimensional y multinivel del organismo de defensa

NIVELES	DIMENSIONES		
	INTERNACIONAL	ESTRATÉGICA	MATERIAL
Nivel I <i>pivote</i>	-Ejercicios combinados.	-Percepción y definición conjunta de las amenazas.	-Producción conjunta para la defensa.
	-Interoperabilidad de los instrumentos militares.	-Doctrina combinada.	-Elección combinada y consensuada en la incorporación de sistemas de armas.
Nivel II	-Análisis combinado del entorno estratégico.	-Instancia de diálogo para identificar, poner en común y debatir amenazas.	- Metodología común para medir gastos en defensa.
	-Coordinación en misiones de paz.		
Nivel III	-Articulación de posiciones conjuntas en foros multilaterales sobre defensa.	Medidas de fomento de la confianza mutua.	Control de armas.

Fuente: Elaboración propia.

Imagen 1. Incorporación de países de la región en función de la escalabilidad geopolítica



Fuente: Elaboración propia.

Conclusión

En el presente ensayo se indagó sobre las oportunidades y desafíos de la integración sudamericana en materia de defensa. Durante el desarrollo del trabajo se argumentó que Sudamérica se caracteriza por contener tres escenarios estratégicos distintos y que cualquier esquema de integración en defensa debe tenerlos en consideración. En función de ello, se sostuvo que, si bien el CDS fue una experiencia exitosa en materia de defensa producto de su multidimensionalidad y su flexibilidad política, su característica institucional uninivel no logró brindarle a los Estados miembros los retornos esperados por cada uno de ellos en el largo plazo.

Con esto en consideración, se propuso un esquema de integración regional en materia de defensa multidimensional, multinivel y con escalabilidad geopolítica. Se sugirió que estos dos últimos

atributos le permiten a un organismo regional de defensa brindar retornos diferenciales a cada Estado en función del nivel con el que desean –y pueden– cooperar en materia de defensa. Esta capacidad de brindar retornos diferenciales según el nivel de compromiso con el esquema regional le otorga al organismo tres atributos esenciales para mantenerse vigente en el tiempo. Por un lado, (i) le otorga un alto grado de durabilidad al mantener un primer nivel pivote caracterizado por una alta intensidad en la cooperación en defensa. Por el otro, (ii) le brinda un alto grado de elasticidad en la medida que los niveles diferenciales de compromiso en la participación de los Estados miembros no afectan a las dinámicas de cooperación del organismo de defensa. Por último, (iii) le posibilita al organismo tener un alto grado de resiliencia al permitirle a cada país miembro bajar la intensidad de su participación en el esquema de integración sin necesidad de retirarse completamente del mismo.

Bibliografía

Battaglino, Jorge (2012a). Defense in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council. En Pía Riggirozzi y Diana Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (pp. 81-100). Londres: Springer.

Battaglino, Jorge (2012b). The coexistence of Peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55(2), 131-151.

Battaglino, Jorge (2013). Auge, caída y retorno de la defensa en la Argentina. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13(1), 32-39.

Battaglino, Jorge (2015). Fundamentos Olvidados de la Política de Defensa: Reflexiones a partir del Caso Argentino. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2(2), 197-216.

Battaglino, Jorge (2021). Consolidación democrática inconclusa y el rol de las fuerzas armadas en el Brasil de Bolsonaro. *Cuadernos de marte*, 12(20), 361-394.

Calderón, Emilse (2018). La defensa argentina del siglo XXI: del activismo subregional al globalismo relativo. *Revista Política y Estrategia*, (131), 57-79.

Comini, Nicolás (2010). El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. *Revista Nueva Sociedad*, (230), 14-22.

Comini, Nicolás (2015). El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva Argentina. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1(2), 109-135.

Costa Vaz, Alcides; Fuccille, Alexandre y Pereira Rezende, Lucas (2017). UNASUR, Brazil, and the South American defense cooperation: A decade later. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(2), 1-21.

Da Ponte, Aureliano y Boettger, Constanza (2014). Educación, pensamiento estratégico y proyecto regional. Potencialidades de la Escuela Suramericana de Defensa. *Revista Escola Superior de Guerra*, 29(58), 139-159.

Frenkel, Alejandro (2016). Entre promesas y realidades: la UNASUR y la creación de la Escuela Suramericana de Defensa. *Relaciones Internacionales*, (31), 33-52.

Frenkel, Alejandro (2020). Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur (2015-2018). *Estudios Interacionais*, 1(8), 44-63.

Frenkel, Alejandro y Comini, Nicolás (2017). UNASUR beyond Brazil: Argentina's position in support of the South American Defense Council. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(1), 1-20.

Frenkel, Alejandro y Dasso-Martorell, Agostina (2021). Pandemia y desintegración regional: la COVID-19 y el retroceso de la comunidad de seguridad sudamericana. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (31), 25-42.

Gastaldi, Sol (2017). El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa Argentina (2008-2015). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 175-197.

Mijares, Víctor (2020). Paradox of Autonomy: explaining flaws in South American security regionalism. *Estudos Internacionais*, 1(8), 89-106.

Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2009). *El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Crónica de su gestión*. Santiago de Chile: Alerce Talleres Gráficos.

Pion-Berlin, David y Trinkunas, Harold (2007). Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America. *Latin American Research Review*, 42(3), 76-100.

Saint-Pierre, Héctor Luis y Montoya Correa Palacios Junior, Alberto (2014). As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(1), 22-39.

Saint-Pierre, Héctor Luis y Zague, José Arturo (2017). A Indústria de Defesa e a Autonomia Estratégica: A Posição do Brasil e a Cooperação em Defesa na América do Sul. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 23(2), 297-327.

Saint-Pierre, Héctor Luis y Ferreyra Wachholtz, Matías (2019). What is the purpose of “multipurpose forces”? The case of the Colombian armed forces in the “post-agreement”, *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 6(1), 27-49.

Suárez Castillo, Luis Jesús (2020). *El cambio de percepción de las Fuerzas Militares de Colombia frente a las relaciones colombo-venezolanas en materia de seguridad (1999-2018): una amenaza creciente* [Tesis de doctorado]. Universidad Externado de Colombia.

Tickner, Arlene (2007). Intervención por Invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, (65), 90-111.

Tickner, Arlene y Morales, Mateo (2015). Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, (85), 171-205.

Vitelli, Mariana (2015). La identidad estratégica de Brasil: política de defensa para un jugador global. *Colombia Internacional*, (85), 141-169.

Winand, Érica y Saint-Pierre, Héctor Luis (2010). A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *Dossiê: História e Militarismo*, 29(2), 3-29.

Documentos oficiales

Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano, 2008.

Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, 2010.

Estatuto de la Escuela Suramericana de Defensa, 2014.

Plan de acción del Consejo de Defensa Suramericano 2009-2010.

Plan de acción del Consejo de Defensa Suramericano 2010-2011.

Plan de acción del Consejo de Defensa Suramericano 2012.

Plan de acción del Consejo de Defensa Suramericano 2013.

Plan de acción del Consejo de Defensa Suramericano 2014.

Plan de acción del Consejo de Defensa Suramericano 2015.

Plan de acción del Consejo de Defensa Suramericano 2016.

Plan de acción del Consejo de Defensa Suramericano 2017.

La encrucijada de la infraestructura en la integración regional sudamericana

Liderazgos, convergencias y financiamiento en tiempos de incertidumbres

Camila Abbondanzieri y Valentina Astudillo Naveda

La infraestructura en la integración sudamericana: entre el contexto y el concepto

A pesar de que la infraestructura históricamente ha formado parte de la agenda del proceso de integración en Sudamérica, su concepción y abordaje han variado significativamente a lo largo del tiempo (Caetano y Pose, 2020; Briceño Ruiz, 2013; Vieira Posada, 2013). Si bien la relevancia estratégica de la temática es reconocida por una amplia gama de actores, su gestión y vinculación con el regionalismo se encuentra sujeta a los cambios de correlación de fuerzas políticas domésticas e internacionales que operan en los países de la región.

Aun así, es evidente que la infraestructura definitivamente representa una cuestión estratégica en la que confluyen y se solapan distintas problemáticas que deben ser abordadas con una perspectiva integral de las políticas públicas. En efecto, la infraestructura interacciona directamente con la cohesión doméstica y regional en

al menos tres dimensiones: la territorial, la económica y la social (CEPAL, 2011). De tal interrelación, se deriva que los asuntos referidos a la materia de infraestructura son complejos y refieren a un amplio conjunto de desafíos políticos, como, por ejemplo, el desarrollo económico y social, la competitividad y la logística, la integración del territorio y la conectividad, entre otros (Rozas y Sánchez, 2004). En pocas palabras, no es posible escindir a la infraestructura de la agenda del desarrollo y, además, no se pueden planificar estrategias domésticas y regionales de integración sin considerar la dimensión infraestructural.

Históricamente, la vinculación entre la infraestructura y los procesos de integración encontró un antecedente fundamental con el Plan Marshall dedicado a la reconstrucción del aparato productivo en la segunda posguerra en Europa (Sanahuja y Delkáder Palacios, 2021). A partir de la institucionalización del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, una significativa proporción de recursos de Estados, organismos internacionales y del sector privado se destinaron a financiar obras de infraestructura puesto que se reconoció que dicho ámbito significaba una condición indispensable para planificar el crecimiento y el desarrollo. Lejos de representar un hecho anecdótico con escasa vinculación con el devenir político sudamericano, la diagramación del panorama del financiamiento externo para el desarrollo y de la cooperación internacional sin dudas representa un condicionante exógeno que ha impactado en el rol que desempeñó la infraestructura en la agenda de la integración regional.

En Sudamérica, la investigación en torno a la relevancia de la infraestructura en los procesos de integración regional asumió tonalidades específicas derivadas de tendencias y dinámicas endógenas que han sido abordadas por un vasto conjunto de analistas, centros de investigación y organismos internacionales. En términos generales, los estudios parten del diagnóstico de las particularidades geográficas, económicas y políticas que se presentan en la región. De manera sucinta, las mismas están relacionadas con la lejanía de los

grandes centros de producción capitalistas; con los costos de traslado intra y extrarregionales de las mercaderías; y, en definitiva, con los márgenes de maniobrabilidad que se presentan para superar la condición de vulnerabilidad y subordinación en el sistema internacional (Seitz, 2015; Kogan, 2012; Bono y Bogado Bordazar, 2011).

Por una parte, una serie de análisis se concentraron en indagar acerca de la impronta geopolítica de la infraestructura en la integración regional y propusieron abordar a la región como una unidad económica cuyo propósito debería consistir en mejorar su capacidad productiva y comercial para adquirir mayores márgenes de autonomía (Baca y San Martín, 2022; Rascovan, 2016; Giacalone, 2009). Por otra parte, otro grupo de estudios enfatizaron el rol de liderazgo regional ejercido por parte de Brasil tendiente a la construcción de una infraestructura que le permitiera mejorar su posicionamiento internacional en los mercados mundiales (Clemente, 2022; Quispe et al., 2013; Bernal Meza, 2008; Hirst, 2006). A su vez, la temática de infraestructura como un recurso de poder político y económico también fue abordada por uno de los organismos internacionales con mayor anclaje territorial en la región, tal como es CEPAL (Cipoletta Tomassian, 2015; CEPAL, 2011; Vaillant, 2007).

Tradicionalmente, la infraestructura se asoció con la construcción física de capacidades materiales y productivas orientadas a facilitar la interconexión logística, energética y de servicios en el plano económico comercial. Su propósito principal consistía en generar efectos concretos en la inserción internacional de los países de la región (Riggirozzi y Tussie, 2012). En tal esquema, se han financiado obras para construir rutas, puentes, hidrovías, tendidos eléctricos, acueductos, entre otros. En la actualidad resulta sumamente limitante considerar a la infraestructura simplemente en su dimensión material. Por el contrario, es necesario reconocer que esta temática también abarca un conjunto de componentes digitales e intangibles que operan en el plano virtual y que requieren de grandes inversiones para garantizar su funcionamiento (Agudelo et al., 2014). Entonces, la discusión en torno a la infraestructura en los tiempos

que corren no puede ignorar el potencial estratégico que representa para los Estados el manejo del *big data* y del acceso a la información virtual.

Aquello que años atrás la CEPAL (2011) denominó “integración silenciosa” para hacer referencia a las obras de infraestructura en Sudamérica, hoy es complementado con una segunda oleada de integración silenciosa que se desenvuelve en el terreno digital. Para su desarrollo y mantenimiento, hasta se han creado nuevos trayectos de formación profesional a nivel mundial, dando la pauta de la conformación de una nueva fuerza laboral que presenta caracteres propios y que se encuentra desafiada por el avance de la inteligencia artificial (Alicante et al., 2022). Estas nuevas tendencias no pueden ser desatendidas por los Estados que participan en procesos de integración regional. Por el contrario, deben anticiparse a ello mediante la planificación de estrategias de infraestructuras que sean capaces de combinar los viejos y nuevos desafíos.

De hecho, la cartera de proyectos de infraestructura de la UNA-SUR atendió principalmente las obras en transporte y en energía, mientras que solo el 1 % de la última cartera de proyectos del COSIPLAN del 2017 estaba compuesto de proyectos en el sector de telecomunicaciones. A su vez, cabe mencionar que, de los seis proyectos en el sector de telecomunicaciones, cuatro han sido binacionales, frente a una mayoría de proyectos nacionales. Esto quiere decir que ampliar el concepto de infraestructura más allá de las obras físicas es imperioso para la integración regional en el contexto actual, e implica la coordinación de políticas y cooperación en la conectividad y en la gestión de los servicios digitales.

La infraestructura de interconexión se ha identificado como uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo de Internet en la región latinoamericana (Agudelo et al., 2014). El tráfico de Internet ha crecido a gran velocidad y se espera que continúe aumentando a tasas altas, siendo indispensable en procesos productivos, en el trabajo, en el comercio y en la vida de las personas. Asimismo, las condiciones pandémicas y pospandémicas han demandado a líderes

nacionales y regionales tomar decisiones y acciones para minimizar el impacto de las crisis, como también han obligado a las industrias y organizaciones a adaptarse a nuevos escenarios y formas de ofrecer bienes y servicios, con la digitalización como protagonista (Valdés, 2021).

Esta interconexión principalmente se sostiene a partir de las redes de transporte, nacionales e internacionales. Sin embargo, actualmente se ha evidenciado que no es suficiente con la ampliación de las redes de transporte existentes, sino que se requiere ampliar los marcos, la infraestructura de interconexión de redes y la gestión de los servicios de esas infraestructuras, con el propósito de mejorar la eficiencia en el uso de esas redes, reducir costos y aumentar el intercambio de tráfico regional (Agudelo et al., 2014).

En suma, el debate acerca de la infraestructura en la integración regional sudamericana no representa una tarea meramente teórica o una discusión limitada al plano conceptual. Por el contrario, más bien se trata de una definición de políticas vinculadas al desarrollo en la región. En términos prácticos, el gran desafío de la infraestructura en la integración regional sudamericana es cómo garantizar la sostenibilidad de iniciativas que, si bien cuentan con una amplia trayectoria, como se precisará más adelante, se ven sujetas a vaivenes políticos que afectan su continuidad. En definitiva, se trata de entender cómo lograr un *engagement* con el sector público en sus distintos niveles, el privado, académico y tercer sector. Se trata, por lo tanto, de una discusión de incentivos y de consensos mínimos que permitan pensar en la permanencia de las iniciativas de infraestructura considerando tanto sus componentes físicos como digitales, y desarrollar la capacidad para convertir los desafíos y las restricciones en oportunidades para los actores de la región.

Las variables de la infraestructura de la integración regional sudamericana

Una manera sintética y pragmática de investigar la integración en infraestructura en Sudamérica es a través de la identificación de un conjunto de variables que permitan operacionalizar los alcances y las limitaciones que se han presentado históricamente en la región. Todos los esfuerzos académicos resultan fundamentales para comprender en profundidad el entorno de surgimiento de las iniciativas, para tener una referencia histórica fehaciente y para pensar alternativas programáticas de cara al futuro. Por tal motivo, resulta fundamental trabajar con categorías implementadas por otros autores que hayan analizado esta temática en perspectiva histórica, para luego ampliar y complementar el análisis con una propuesta acorde a los desafíos que se detectan en el presente.

Así, como punto de partida se opta por retomar los aportes de Palestini y Agostinis (2015) acerca de los alcances y los obstáculos que ha enfrentado la integración en infraestructura en Sudamérica en el siglo XXI. Dichos autores generaron una contribución fundamental para explorar los distintos patrones de relacionamiento que subyacen entre los actores regionales en el tratamiento del objeto en cuestión y, además, remarcan las características locales del proceso de integración y cooperación. La premisa que orienta el estudio seleccionado alude a una situación que a primeras luces se presenta como una paradoja. En efecto, a pesar de que los autores cuestionan la potencialidad de estructurar un proceso de integración infraestructural en una región en la que no existe ni una interdependencia económica ni una demanda local que motive dicha integración, es posible identificar una evolución significativa de iniciativas de cooperación e integración en infraestructura a lo largo del tiempo.

Metodológicamente, el análisis que los autores proponen para investigar dicha situación paradójica incluye la identificación de un contexto de eventos críticos que opera como el escenario en el que se

conjugan (con y sin discordia) dos variables: el liderazgo regional y la convergencia entre Estados (Palestini y Agostinis, 2015). En el presente ensayo, se argumenta la necesidad de incorporar una tercera variable que haga referencia al panorama de financiamiento internacional para el desarrollo puesto que este representa un elemento clave para garantizar políticamente la sostenibilidad de las iniciativas en el tiempo.

El *contexto internacional de eventos críticos* es definido por Palestini y Agostinis (2015) como un período de tiempo en el que entrelazan tendencias externas y domésticas que afectan los intereses y los márgenes de maniobra de los actores regionales y, particularmente, del líder regional. Dicho contexto opera como un pulso externo que motiva dos cuestiones: por una parte, el cambio en las preferencias de los actores locales; y, por otra, la elaboración de una estrategia reactiva por parte del líder regional. Ejemplos históricos de estos episodios han sido los distintos *shocks* externos, los planes de ajuste, el proyecto de libre comercio hemisférico del ALCA, entre otros.

En la actualidad, dicho contexto de eventos críticos se expresa en una serie de tendencias que, tras la pandemia de COVID-19, se fueron profundizando. Estas se relacionan específicamente con la retracción del multilateralismo a escala global y, en consecuencia, con la prevalencia del bilateralismo como canal de vinculación internacional; con la creciente rispidez de la disputa global entre China y Estados Unidos y los efectos generados en distintas dimensiones de las relaciones internacionales; con el auge de coaliciones políticas i-liberales; y, en definitiva, con la noción de un orden nuevo que no termina de perecer ni de consolidarse (Busso, 2020; Lorenzini y Pereyra Doval, 2020; Hirst y Malacalza, 2020).

En lo que respecta específicamente al devenir del proceso de integración regional sudamericano, hay dos líneas de interpretación con respecto al contexto de eventos críticos actual. Por una parte, se ubican aquellas lecturas que remarcan la persistencia del descrédito hacia los espacios de concertación política que desembocaron concretamente en el sucesivo retiro de los miembros de UNASUR, por

ejemplo (Barros y Gonçalves, 2021; Hegedús, 2020; Mijares y Nolte, 2018). Por otra parte, otro tipo de análisis subraya la capacidad de resiliencia de la integración sudamericana al entenderla como un proceso estructural y complejo que se reconvierte a lo largo del tiempo y que cobrará gran relevancia en el mediano plazo al avizorarse la reemergencia política de las regiones en el sistema internacional (Briceño Ruiz y Rivarola Puntigliano, 2022).

Todos los contextos de eventos críticos señalados comparten una idea central: la afectación de los intereses estratégicos de quien ejerce el *liderazgo regional* en la región sudamericana, es decir, Brasil. Los autores argumentan que, a lo largo del tiempo, dicho país coadyuvó a moldear la demanda para una integración regional en infraestructura a fin de consolidar una plataforma que le permitiese apuntalar su proyección global en el sistema internacional (Palestini y Agostinis, 2015). Así, promoviendo la construcción de un entramado institucional con instrumentos y mecanismos propios, Brasil apuntó a la transformación de las preferencias de los actores regionales. En algunas ocasiones, esta propuesta se desarrolló de manera exitosa y en otras, no tanto. Tras el ciclo de política exterior de la administración Bolsonaro que expresó una desvinculación del proyecto regional, en la actualidad, el triunfo de Lula da Silva inaugura un nuevo capítulo de acercamiento a Sudamérica y a sus espacios de concertación política e integración (Pereyra Doval y Ordóñez, 2022; Caetano et al., 2019). Las potencialidades de este nuevo escenario serán exploradas en el último apartado.

La variable de las *convergencias estatales* hace referencia a las preferencias expresadas por los países de la región en su nivel nacional, habida cuenta de que estos son los actores preeminentes (pero no los únicos) de la integración y cooperación regional en infraestructura (Palestini y Agostinis, 2015). Las preferencias estatales son mutables y varían en función de una serie de elementos relacionados con la capacidad de persuasión del líder regional, con los alcances de las negociaciones y con la posibilidad de articular respuestas conjuntas ante impulsos externos. A su vez, las preferencias no operan

como un elemento monolítico. Por el contrario, la evidencia empírica ha demostrado que se construyen sectorialmente, en función de los acuerdos que se puedan alcanzar en cada ámbito de la materia infraestructural. De hecho, mientras que las iniciativas en infraestructura logística han tendido a lograr mayores éxitos, aquellas enfocadas en el sector energético han enfrentado mayores obstáculos (Palestini y Agostinis, 2015).

Desde la perspectiva de este ensayo, se argumenta que en esta variable se concentran los mayores desafíos en el corto y mediano plazo debido fundamentalmente a dos razones. Por una parte, por la anteriormente mencionada retracción del multilateralismo a nivel global. En efecto, su correlato local en la región se expresó materialmente en el retiro de los miembros de las instancias de concertación políticas como UNASUR, por ejemplo. Por otra parte, por la ausencia de una sintonía política clara entre coaliciones gobernantes a nivel regional, por lo que se observan numerosas iniciativas regionales co-existent. Esta situación provoca dificultades significativas para la identificación de incentivos compartidos y para la diagramación de un criterio ordenador de políticas.

Como se anticipó, desde este ensayo se propone la incorporación de una tercera variable referida al *panorama de financiamiento externo para el desarrollo* para complementar el importante análisis de Palestini y Agostinis (2015). El motivo de su inclusión radica en que dicha temática, presente desde los antecedentes más tempranos de la integración en infraestructura en Sudamérica, supone un elemento clave y estratégico que debe ser sistematizado de manera minuciosa para pensar en la sostenibilidad de las iniciativas. Esta variable alude específicamente a las interrelaciones establecidas entre los Estados sudamericanos con distintos organismos internacionales de crédito que han participado como importantes socios que han financiado las iniciativas de infraestructura en la región tales como el Banco de Desarrollo de América Latina (usualmente conocido como CAF) y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como se abordará en la siguiente sección. En la actualidad, el abordaje de este

panorama no puede desestimar la proliferación de otras fuentes de financiamiento que, como aquellas proporcionadas por China, han experimentado un auge inusitado y una presencia significativa en la región. Asimismo, tal como se profundizará en el último apartado, resulta relevante tener en consideración el acceso al crédito internacional ofrecido por otro tipo de organismos que pueden presentar potencialidades para pensar en relaciones estratégicas sobre la base de la identificación de intereses e identidades compartidas con los Estados sudamericanos.

Todas las consideraciones conceptuales enunciadas hasta este punto, es decir, la discusión del contexto y del concepto y la identificación de las principales variables que afectan a la integración en infraestructura en la región sudamericana, serán analizadas empíricamente a partir de las iniciativas que se dieron en la práctica en la siguiente sección. Además, serán retomadas en el apartado final en el que se propondrán lineamientos y orientaciones de política concretas para abordar la materia infraestructural en la integración regional sudamericana de cara al futuro.

Antecedentes de integración regional en infraestructura en Sudamérica: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)

La provisión adecuada de infraestructura es fundamental en una estrategia de desarrollo ya sea en el ámbito local, nacional o regional. En efecto, contar con una infraestructura apropiada y una eficiente provisión de servicios pueden contribuir al crecimiento económico, impulsar la competitividad, generar oportunidades de empleo, promover la integración regional y mejorar la calidad de vida de las personas (CEPAL, 2015).

Sin embargo, la evidencia empírica ha demostrado que la infraestructura no es neutral. Su configuración está geográfica e históricamente condicionada y a su vez moldea el modelo productivo local y

la inserción internacional (Martínez, 2021). En las últimas décadas, en América del Sur se ha observado una creciente interconexión regional y el aumento de cooperación Sur-Sur, frente a una concentración geográfica en el comercio mundial.

En ese marco, a comienzo del siglo XXI surge la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), en la Primera Cumbre de Presidentes Sudamericanos en Brasilia, con el propósito de “impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio suramericano”. Esta iniciativa propuesta por el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, fue corolario de los esfuerzos de integración de América del Sur liderados por Brasil y marcó un hito para el proceso de integración y cooperación de los doce países de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Desde esta perspectiva, IIRSA emergió como una política regional innovadora siendo el primer proyecto conjunto que plantea un desarrollo coordinado de las políticas nacionales de infraestructura entre los países mencionados. Principalmente, supuso la elaboración de una agenda de proyectos de integración física consensuados en las áreas de energía, transporte y telecomunicaciones, basada en un plan de acción para diez años, cuya coordinación operacional fue delegada y encomendada al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a la Corporación Andina de Fomento (CAF) y al Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

Esta iniciativa se constituyó como una estrategia central para la superación de los desafíos sociales y económicos, catalizadora del desarrollo integral de la región con base en la generación de valor agregado a los recursos naturales que favorece la sinergia y especialización en sectores estratégicos para el mejoramiento de los niveles de ingreso y bienestar de su población (IIRSA, 2003).

La IIRSA condensó la visión de la infraestructura física como un elemento clave de la integración suramericana, en tanto se proponía superar las barreras geográficas, potenciar el comercio y mejorar

las oportunidades económicas de la región (Álvarez, 2021). Es decir, el desarrollo de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones permitiría la articulación del territorio para facilitar el acceso tanto de materias primas a centros de producción como de producción a centros de consumo, a nivel nacional e internacional.

En la ciudad de Brasilia, ocho años después, se aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La UNASUR fue creada como un espacio de articulación y diálogo político de alto nivel que involucra a los doce países de la región mencionados, reafirmando el desarrollo de infraestructura para la interconexión de América del Sur como una de sus prioridades. En el seno de la UNASUR, al año siguiente se crea el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). El COSIPLAN se convierte así en el foro técnico y estratégico encargado de la implementación de la IIRSA, reemplazando al Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA, que a partir del 2011 reformula los ejes de infraestructura de los primeros diez años en un concepto de ejes de integración y desarrollo (EID) que consolidaron la base de la Planificación Territorial regional.¹

Según el COSIPLAN,

un EID es una franja multinacional de territorio que incluye una cierta dotación de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y servicios logísticos. Esta franja es articulada por la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que facilita el flujo de bienes y servicios, de personas y de información tanto dentro de su propio territorio como hacia y desde el resto del mundo (COSIPLAN, 2023).²

¹ Para la planificación territorial de los proyectos de infraestructura, se desarrolló y aplicó la Metodología de Planificación Territorial Indicativa, la cual incluyó herramientas teórico-prácticas que vinculan el territorio con la infraestructura que permitieron conformar la Cartera de Proyectos de Infraestructura de Integración, identificando ejes de integración y desarrollo para organizar el territorio suramericano (COSIPLAN, 2017).

² En IIRSA se han identificado diez EID: Andino, Andino del Sur, Capricornio, Hidrovía Paraguay-Paraná, Amazonas, Escudo Guayanés, Del Sur, Interoceánico

En consecuencia, IIRSA se integró bajo la órbita de COSIPLAN, el cual adoptó sus ejes estratégicos, su planificación y amplió la cartera de proyectos de 335 a casi 600 obras (Álvarez, 2018). Entre 2004 y 2017, se alcanzó un promedio de diecisiete proyectos y USD 12.420 millones por año de incremento en la cartera del COSIPLAN, lo cual refleja una gran demanda de integración física por parte de la región. Además, cabe mencionar que el Consejo mantuvo un espíritu de planificación a largo plazo en sus planes y proyecciones. En 2011, se aprobó el primer Plan de Acción Estratégico (PAE)³ para el período 2012-2022, con la finalidad de alcanzar los objetivos que se propone el COSIPLAN, dando cumplimiento a la Declaración de los Presidentes Suramericanos y con una etapa de evaluación y adaptación del Plan a los cinco años de su elaboración.

Sin embargo, a pesar de aquel compromiso para desarrollar infraestructura regional que convierta a Sudamérica en una plataforma regional para mejorar el intercambio comercial, la provisión de servicios y la calidad de vida de sus habitantes, y en última instancia, ampliar los márgenes de maniobra y autonomía de los países de América del Sur, las finalidades de los proyectos de la IIRSA siguieron reproduciendo lógicas exportadoras de recursos naturales como minerales, hidrocarburos y agroalimentos, que redundan en una primarización de las economías regionales, sin diversificación, generando dependencia de las mismas no solo hacia los socios tradicionales del Norte sino también hacia socios más recientes como China (Peregalli, Panez y Aguiar, 2020).

Central, MERCOSUR-Chile, Perú-Brasil-Bolivia.

³ El PAE 2012-2022 se estructura en función del encadenamiento de los objetivos de UNASUR con los principios, objetivos generales y objetivos específicos del COSIPLAN.

Desafíos de la integración en infraestructura: contextos críticos y financiamiento

Aunque el surgimiento de IIRSA vislumbró la posibilidad de profundizar la integración entre los países sudamericanos y generar capacidad exportadora agregada al nivel regional (Giacalone, 2009), concebidos en momentos de sintonía política entre los gobiernos sudamericanos con el horizonte de la maximización de márgenes de autonomía regional, no se logró el desarrollo de una infraestructura que permita construir una plataforma regional desde la cual integrarse e insertarse en el mundo (Martínez, 2021).

El contexto actual de incertidumbre global, el retroceso del multilateralismo y la crisis de la UNASUR marcan un escenario complejo en la integración regional sudamericana. En efecto, estos procesos son consecuencia de los contextos críticos del desarrollo de la infraestructura regional y de su financiamiento. En este sentido, retomando las tres variables del apartado anterior, se analizará cómo las convergencias estatales, el liderazgo regional y el financiamiento en infraestructura han significado desafíos en diferentes momentos de la más grande iniciativa regional de integración en infraestructura como fue la IIRSA.

Partiendo de la variable del *contexto de eventos críticos* en el que surge la IIRSA, se observa que la Iniciativa fue fruto de una *convergencia* de intereses de los Estados sudamericanos, al mismo tiempo que fue impulsada por el *liderazgo regional* de Brasil de principios de siglo. Además, se debe tener en cuenta que nace en el auge del nuevo regionalismo o regionalismo abierto, comenzado en la década de los noventa en Latinoamérica, período en el cual predominó la integración económico-comercial como estrategia de inserción internacional de actores tanto estatales como no estatales (Sanahuja, 2009).

Es preciso identificar que, a principios del siglo XXI, la región mostró un crecimiento económico y de intercambio comercial debido en gran parte al *boom* de las *commodities* y a las políticas de

liberalización económica intrarregional. Al mismo tiempo, desde las últimas décadas del siglo XX, América Latina ya mostraba una coexistencia de procesos de integración regional y de divergencias de retóricas en cuanto al regionalismo. Así se reactivaron procesos centroamericanos, andinos, caribeños y sudamericanos como respuesta al distanciamiento de México respecto de Latinoamérica y su acercamiento a Norteamérica.

En este contexto, América del Sur refuerza su retórica integracionista sudamericana, diferenciándose de las ideas panamericanas del ALCA y mostrando la existencia de un líder sudamericano como Brasil, en oposición al liderazgo mexicano a nivel latinoamericano. Sin más, la Iniciativa IIRSA fue propuesta por el entonces presidente de Brasil afianzando su poder regional, el cual delineó el proceso de integración sudamericana.

Asimismo, siguiendo la tesis doctoral de Carvalho, académico de integración regional sudamericana desde la política exterior brasileña, IIRSA y posteriormente UNASUR son considerados como resultado de la capacidad política de los líderes regionales, en primer lugar Brasil, al comprender las transformaciones que sucedían en las relaciones interestatales, específicamente a nivel regional, lo cual condujo hacia la creación de un bloque diferente y más amplio a los procesos de integración ya existentes.

La UNASUR significó una institución de la subregión América del Sur que “mostró originalidad política y técnica para avanzar en el acercamiento de los países y la solución de las disputas regionales, que profundizó la búsqueda de la autonomía regional y que se alineó con el proyecto de desarrollo del gobierno Lula” (Carvalho, 2018, p. 133).

No obstante, al liderazgo de Brasil en esta iniciativa para la integración sudamericana se sumó la concertación de los intereses estatales de los demás países de la región. Para muchos autores, la UNASUR es considerada como reflejo de simpatía política entre los gobiernos de turno de la primera década del siglo XXI en América del Sur. Sin embargo, también hay quienes divergen con esta

afirmación, al señalar que este organismo sostuvo canales de diálogo entre Estados miembros cuando atravesaron crisis políticas domésticas y en contextos de enfrentamientos bilaterales también, lo cual expone que no todos los intereses estatales coincidían.

Ahora bien, el regionalismo sudamericano se ha desarrollado en gran parte a partir de la interacción de los liderazgos regionales de Brasil y Venezuela, y de las preferencias de los demás gobiernos de la región (Palestini y Agostinis, 2015). Es decir, el avance de la UNASUR, y en particular de la IIRSA, efectivamente se vio afectado por cambios políticos y divergencias entre los miembros parte. Un ejemplo de ello se vislumbra al observar los recursos prioritarios para dos grandes poderes regionales como lo fueran Brasil y Venezuela en la primera década del bloque. En ese sentido, la energía constituyó un recurso de poder duro para Venezuela, por lo cual las preferencias estatales con respecto a la integración energética se mostraron menos propensas a converger, en comparación a la infraestructura en conectividad de transporte (Palestini y Agostinis, 2015). En esta línea, la mayoría de iniciativas de infraestructura que prosperaron en la cartera de proyectos pertenecían al sector de transporte, dejando en segundo lugar a energía y en tercer lugar al sector de telecomunicaciones. En lo que concierne a la composición sectorial de la cartera de proyectos del COSIPLAN, casi el 90 % se compone de proyectos de transporte (COSIPLAN, 2017).

Si bien no es objeto de este ensayo profundizar en las diferencias estatales, vale mencionar que, a partir del 2016, este bloque comienza a resquebrajarse principalmente a causa de las discrepancias y resistencias domésticas en algunos Estados respecto a no legitimar la situación política de Venezuela, que fomentó la salida de alguno de sus miembros. Inevitablemente, el debilitamiento en la coordinación regional o convergencias estatales ha mostrado limitaciones en el avance de la cartera de proyectos de COSIPLAN, aunque no ha empujado una pérdida de fuerza en la importante agenda de infraestructuras en América del Sur.

Con respecto a la variable del *financiamiento externo para el desarrollo*, los desafíos y limitaciones al proceso de integración y al avance en los proyectos de infraestructura son importantes y deben ser abordados en los análisis sobre la integración regional sudamericana.

Tal como se mencionó anteriormente, el proceso de construcción y operacionalización de la IIRSA, desde su surgimiento y durante su primera década, estuvo orientado principalmente por instituciones financieras regionales (Palestini y Agostinis, 2015). El apoyo del BID fue muy notorio en los primeros años de los proyectos conjuntos de infraestructura, seguido de CAF y FONPLATA. En la misma línea, Gudynas (2008) sostiene que la IIRSA es una iniciativa en la que se expresan especialmente las acciones de varias instituciones financieras regionales respecto de la integración sudamericana, sumado al énfasis puesto en la promoción del comercio internacional.

Junto a esta participación fundamental en el financiamiento y gestión de los proyectos desarrollados en la región, estas instituciones fueron desarrollando su perspectiva de la integración regional, cuyo núcleo central estaba conformado por el regionalismo abierto, la sostenibilidad económica, social, ambiental, el aumento de la producción y el comercio, el desarrollo de tecnologías de la información y la coordinación público-privada (BID, CAF y FONPLATA citados en Gudynas, 2008).

Durante la primera etapa de la IIRSA, estas instituciones financieras regionales marcaron el rumbo de los sectores prioritarios para el desarrollo de infraestructuras de conexión, asumiendo un rol activo frente a los Estados de la región. Sin embargo, la interrelación entre el BID y el CAF con los Estados sudamericanos no se mantuvo constante, sino que fue variando a lo largo del tiempo (Palestini y Agostinis, 2015). Al crearse la UNASUR y luego el COSIPLAN, foro técnico-político que incorporó bajo su órbita a la IIRSA, el rol protagonista en la toma de decisión del desarrollo de la infraestructura en la región la asumieron los Estados, principalmente Brasil con Lula en la presidencia.

Esta nueva etapa de la IIRSA en el COSIPLAN trajo consigo ciertas discusiones intrabloque entre posturas de los líderes regionales. Por un lado, Caracas sostenía que la Iniciativa reproducía el pasado neoliberal ante el cual se oponía, promoviendo un regionalismo abierto que profundiza lógicas de primarización en la región. Por otro lado, en Brasilia Lula proponía un nuevo rumbo para el bloque a partir de la incorporación de los gobiernos como decisores de la cartera de proyectos. Esto desplazó a los bancos regionales de desarrollo como meros consultores técnicos del COSIPLAN.

Como consecuencia, las instituciones financieras regionales tuvieron un papel menos protagonista no solo en la planificación, sino también en el financiamiento de los proyectos. A partir de 2013, el COSIPLAN, junto con el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de la UNASUR, adoptaron la tarea de analizar nuevas posibilidades de concertar diversos mecanismos de financiamiento para proyectos de infraestructura, con la participación de los bancos de desarrollo regionales. Así, se incorporaron como nuevos actores financieros a las agencias nacionales y otras agencias multilaterales de desarrollo, más allá del BID, CAF y FONPLATA (CEPAL, 2015). Frente a ello, los tesoros y bancos nacionales de los Estados miembros comenzaron a financiar los proyectos, los cuales en su mayoría también eran nacionales. Para 2017, según los últimos informes del COSIPLAN, casi el 60 % de las obras son financiadas por los mismos países.

Al mismo tiempo, el financiamiento nacional aumentó la tendencia de una mayor inversión del sector público por sobre iniciativas público-privadas e inversiones privadas. En cantidad de proyectos la participación del sector público es aún más fuerte, en tanto el 80 % presentan financiamiento público, el 13 % privado y el 8 % es mixto (COSIPLAN, 2017).

En este contexto, hacia el interior del bloque, tomó relevancia la discusión acerca de la soberanía económica de la región, ligada a la construcción de instrumentos financieros propios (Álvarez, 2021). En definitiva, la supervivencia de los proyectos depende de la existencia de capitales que puedan financiarlos. Es decir que dependía en gran

parte de la capacidad de financiamiento de cada Estado, teniendo en cuenta que la mayoría de los proyectos eran nacionales.

El desafío de la dimensión territorial ha implicado grandes limitaciones a la integración regional. Según el último reporte de COSIPLAN (2017), el 83 % de los proyectos de la cartera son nacionales, 16 % son binacionales y el 1 % son transnacionales. Si bien muchos proyectos nacionales son indispensables para atender conectividades regionales y transnacionales, se pone de manifiesto la baja cantidad de proyectos regionales de infraestructura, incluyendo pasos de frontera y demás obras de conectividad que involucren a más de un territorio nacional. Del mismo modo, esto trae aparejada mayor dificultad a la hora de obtener financiamiento a nivel regional. Esto demuestra la complejidad de la integración en una región con bajos niveles de inversión pública y privada en la infraestructura y con una brecha de infraestructura resultante ante el crecimiento continuo de la demanda de los servicios de infraestructura (Perrotti y Sánchez, 2011).

Ante aquella brecha de infraestructura y la gran demanda de la misma, complementada con limitaciones en la inversión pública y privada propia de la región, aparecen posibilidades y atractivos financieros extrarregionales para el desarrollo de infraestructura regional. La enorme caída en los precios de *commodities* en la segunda década del siglo XXI redujo las capacidades financieras de los bancos regionales y nacionales sudamericanos (Peregalli, Panez y Aguiar, 2020). Frente a ello, la creciente presencia de China y otros países del pacífico en la región comenzó a tener mayor repercusión en el comercio, la producción y las inversiones de América del Sur (Galli citado en Giacalone, 2009). Consecuentemente, la gobernanza de la Iniciativa abrió las puertas a actores con gran capacidad financiera e interés en el desarrollo de la infraestructura y la provisión de servicios en los estados sudamericanos, los cuales fueron convirtiendo a China en uno de sus socios comerciales principales.

Sin embargo, los intereses en el desarrollo de infraestructura sudamericana responden en gran parte a preferencias chinas por

abaratarse el costo del transporte y acelerar el tiempo de logística en las exportaciones, lo cual desemboca en mayores repercusiones para las exportaciones en *commodities* destinadas al pacífico. Con ello, se vislumbra las oportunidades para China de promover obras de infraestructura en la región, pero no están claras aún las oportunidades que esto implica para Sudamérica.

La inversión extranjera directa desde el gigante asiático hacia la subregión muestra aumentos constantes y se efectiviza aún más en el ingreso de muchos países sudamericanos en la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda (Belt and Road Initiative). Ahora bien, la inversión tampoco es neutral. Es tarea necesaria observar y analizar las condicionalidades, las repercusiones positivas y negativas en los ámbitos económicos, sociales, ambientales, evaluar procesos y resultados, y fortalecer la gestión regional, nacional y subnacional para lograr un desarrollo sostenible.

El desarrollo de infraestructura debe responder a los retos del desarrollo de la región, como la obtención de tasas estables de crecimiento superiores a los promedios internacionales, la mejora de la productividad, la competitividad y la calidad de vida de las personas, atendiendo a las asimetrías de los territorios.

Por ello, es fundamental recuperar los diálogos interestatales, pero también multinivel e intersectoriales, en los cuales se definan lineamientos de integración más allá de la interconexión física, para alcanzar un desarrollo multidimensional para las sociedades sudamericanas.

Lineamientos y recomendaciones para la elaboración de un plan de acción

El primer paso de este ensayo consistió en reconocer los condicionamientos contextuales, la evolución conceptual, las variables centrales, las tendencias y antecedentes concretos que históricamente afectaron a la integración en infraestructura en Sudamérica.

Habiendo identificado dichos elementos, a continuación, se ofrecen una serie de lineamientos y recomendaciones concretas para pensar en la proyección de la materia en cuestión en el mediano y largo plazo teniendo en consideración a los principales actores involucrados, a la viabilidad de los proyectos y a los potenciales obstáculos y riesgos para su concreción.

Nuevo concepto de integración en infraestructura: la principal oportunidad que se detecta en este sentido consiste en determinar el modo de materializar el dinamismo que representa el concepto de infraestructura en la actualidad. Ello supone integrar las dimensiones físicas y digitales como componentes centrales que coadyuven a la resolución de problemáticas de desarrollo y a la generación de empleos con valor agregado en la región. Esta manera de pensar a la infraestructura debe ser un lineamiento político sostenido por parte de distintos actores regionales y por parte de los Estados. A su vez, debe contar con un adecuado financiamiento para la profesionalización de una fuerza laboral regional que sea capaz de gestionar y apuntalar en el tiempo las iniciativas con recursos eficientes y con un anclaje territorial.

En definitiva, se recomienda como prioridad la profesionalización de una fuerza laboral local que permita el mantenimiento de las iniciativas de integración y cooperación internacional más allá de la culminación de los distintos proyectos particulares. Dichos cuadros pueden estar radicados tanto en ámbitos gubernamentales, como académicos, privados y de la sociedad civil, y se pueden capacitar técnicamente a partir de programas regionales de formación e intercambio, planificados por parte de los Estados y espacios de concertación política regionales mediante iniciativas conjuntas.

Liderazgo regional: como se indicó previamente, esta variable se encuentra estrechamente vinculada con la proyección internacional y regional de la política exterior de Brasil. A partir de la asunción de Lula da Silva en 2022, quedó en evidencia la intencionalidad del mandatario de volver a posicionar al país como un actor regional-global, según lo expresado en distintos eventos internacionales como la

COP-27, que tuvo lugar en noviembre de 2022 en Egipto, y la Cumbre de la CELAC, celebrada en enero de 2023 en Argentina (López Burian, 2023). Según lo detectado en la revisión de iniciativas concretas de integración en infraestructura sudamericana, como IIRSA y COSIPLAN, el peso de Brasil es determinante para traccionar este tipo de proyectos. Con lo cual, el retorno de la región como un área prioritaria de la política exterior de Brasil, más que una expectativa, es una posibilidad concreta que se desprende de las primeras declaraciones de la administración de Lula. El encuentro de líderes sudamericanos en Brasilia a fines de mayo de 2023, luego de ocho años, pareciera mostrar un hito inicial.

De todas formas, los principales desafíos que se identifican en este ámbito aluden al complejo escenario internacional en el que se debe desenvolver esta nueva política exterior y que, en términos generales, refieren a la ausencia de una correlación de fuerzas políticas que acompañen el liderazgo brasileño y a la ausencia de un contexto económico favorable como el de principios del siglo XXI (Hirst y Tokatlián, 2022). Ante tal situación, y recuperando la evidencia histórica arrojada de las iniciativas previas, la principal recomendación acerca de este aspecto tiene que ver con la necesidad de consolidar centros de poder regionales que permitan balancear la sobredimensión del liderazgo brasileño en un entorno internacional incierto como condición *sine qua non* para garantizar la sostenibilidad de proyectos de infraestructura. Si bien el impulso político dado por el liderazgo regional de Brasil demostró ser una fuerza necesaria para la movilización de recursos y voluntades para el tratamiento de la materia en cuestión, es necesario repensar las articulaciones generadas entre actores sudamericanos para garantizar que dicho pulso pueda sostenerse en el tiempo. Con lo cual, se argumenta que no es posible pensar a la variable del liderazgo regional como un factor autónomo e independiente, ya que ello debilita la sostenibilidad de la integración a largo plazo. Por el contrario, debe reforzarse la conjugación liderazgo regional/convergencias estatales a fin de establecer canales de diálogo e intercambios sólidos en los que se puedan

identificar y discutir los incentivos políticos, económicos y estratégicos relacionados con la materia infraestructural de manera plural y concertada.

Convergencia estatal: esta variable depende directamente de las coaliciones gobernantes que sean electas en la región. En caso de que los signos políticos no sean favorables, una vía alternativa ante esta situación es repensar los bloques de integración como plataformas en las cuales puedan surgir soluciones a medida, como lo fue ALADI en la década de los ochenta. Retomando a Porcelli (2023), es necesario proponer una “geometría variable” en los procesos de integración que permita avanzar a las iniciativas, aunque no todos los Estados están inicialmente presentes en todas. En otras palabras, la gradualidad puede contribuir a la planificación y a la gestión de los riesgos políticos.

Otra alternativa es pensar en relacionamientos en el nivel subnacional, o pensar de manera sectorizada, con los actores territoriales clave que se podrían beneficiar por la participación en instancias de integración en infraestructura. Para eso, es clave formar cuadros académicos, técnicos y políticos que puedan articularse, por ejemplo, desde los sectores académicos, para traccionar iniciativas. La conformación de clústeres bilaterales y regionales en diferentes sectores de infraestructura, y de otras agendas, puede contribuir a la coordinación de estrategias e intereses multiactorales entre los países de la región. El sector privado es un actor sumamente relevante que debe tener espacio en las discusiones regionales, junto a la sociedad civil y el sector académico.

Panorama de financiamiento externo para el desarrollo: se pudo constatar que hubo vinculación con organismos internacionales de crédito como CAF y BID. De cara al futuro se puede evaluar la decisión de priorizar organismos regionales, más similares a CAF, como el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID), que cuenta entre los miembros de su directorio con dos Estados sudamericanos, que son Ecuador y Venezuela, y analizar cuáles pueden ser los aportes del Banco de los BRICS, dirigido en este momento por Dilma

Rousseff, lo cual genera una correlación de fuerzas directa. Además, el Banco de los BRICS es buena opción para vincularse extrarregionalmente con otros actores de manera multilateral y no encauzar el financiamiento de manera bilateral con otros actores, como China.

Bibliografía

Agudelo, Mauricio et al. (2014). *Expansión de infraestructura regional para la interconexión de tráfico de internet en América Latina*. Caracas: CAF.

Baca, Víctor G. y San Martín, Magalí (2022). Geopolítica del Proyecto de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana. *Iberoamerican Business Journal*, 5(2), 36-63.

Barros, Pedro Silva y Gonçalves, Julia de Souza Borba (2021). Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, (64), 1-19.

Bernal Meza, Raúl (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, (51), 154-178.

Bono, Laura María y Bogado Bordazar, Lara Lucía (2011). Los modelos de integración por infraestructura en la región sudamericana: la Iniciativa IIRSA y el FOCEM. *Relaciones Internacionales*, (41), 31-54.

Briceño Ruiz, José y Rivarola Puntigliano, Andrés (2022). Resilience and acquis in Latin American regionalism. En *Regionalism in Latin America. Agents, systems and resilience* (pp. 13-30). Londres: Routledge.

Briceño Ruiz, José (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 45(175), 9-39.

Busso, Anabella Estella (2020). Pandemia y orden internacional: incertidumbre entre lo viejo que no quiere morir y lo nuevo que no termina de nacer. En *Relaciones Internacionales en tiempos de pandemia* (6-22). Rosario: Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales-UNR).

Caetano, Gerardo y Pose, Nicolás (2020). La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales: Notas para el debate. Documentos de Trabajo, (41), Madrid: Fundación Carolina.

Caetano, Gerardo; López Burian, Camilo y Luján, Carlos (2019). El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 95-130.

Carvalho, Glauber Cardoso (2018). *A política externa brasileira e o processo decisório da integração sul-americana na era Lula: interesses, atores e as transformações do sistema interestatal* [Tesis de posgrado]. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CEPAL (2011). UNASUR. Infraestructura para la integración regional. Santiago de Chile.

Cipoletta Tomassian, Georgina (2015). *Financiamiento de la infraestructura para la integración regional: alternativas para América del Sur*. Santiago de Chile: CEPAL.

Clemente, Darío (2022). La integración sudamericana entre el proyecto regional de Brasil y la inserción en el mercado mundial. Una mirada desde la IIRSA. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 33(59), 11-20.

Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (2017). *Cartera de Proyectos 2017*. Buenos Aires. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/CARTERA_DIGITAL.pdf

Giacalone, Rita (2009). La iniciativa para la integración de la infraestructura sudamericana (IIRSA) desde la perspectiva de la nueva geografía económica. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 15(21), 30-55.

Gudynas, Eduardo (2008). Las instituciones financieras regionales y la integración en América del Sur. En Ricardo Verdum (org.), *Financiamiento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana* (pp. 21-47). Brasília: INESC.

Hegedús, Barbara (2020). La actualidad de la integración suramericana: ¿Tiene futuro la UNASUR? *Acta Hispánica*, (2), 97-106.

Hirst, Mónica (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, (205), 131-140.

Hirst, Mónica y Malacalza, Bernabé (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? *Nueva Sociedad*, (287), 35-48.

Hirst, Mónica y Tokatlián, Juan Gabriel (2022). La vuelta de Lula y la política exterior brasileña. *Nueva Sociedad*, diciembre.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (2003). Anexo 3 Informe del Comité de Coordinación

Técnica. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_anexo3_informe_comite_coordinacion_tecnica.pdf

Kogan, Jorge (2012). Infraestructura, integración física y competitividad internacional de la región sudamericana. En Rosario Santa Gadea (ed.), *Integración física sudamericana diez años después: impacto e implementación en el Perú* (pp. 73-88). Lima: Fondo Editorial-Universidad del Pacífico.

López Burian, Camilo (2023). El triunfo de Lula en Brasil, la reacción de la ultraderecha, el escenario de gobierno y su posible política exterior. *Análisis Carolina*, (3), 1-25.

Lorenzini, María Elena y Pereyra Doval, Gisela (2020). Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero latinoamericano. *Conjuntura Austral*, 11(55), 35-50.

Martínez, Mauro (2021). Integración e Infraestructura para #ProyectarArgentina. En Ezequiel Magnani y Mariana Altieri (eds.), *EnClave infraestructura: integración e infraestructura para Proyectar Argentina*. Buenos Aires: Fundación Meridiano.

Mijares, Víctor M. y Nolte, Detlef (2018). Regionalismo post hegemónico en crisis: ¿Por qué la Unasur se desintegra? *Foreign Affairs: Latinamerica*, 18(3), 105-112.

Palestini, Stefano y Agostinis, Giovanni (2015). Constructing regionalism in South America: the cases of sectoral cooperation on transport infrastructure and energy. *Journal of International Relations and Development*, 21(1), 46-74.

Peregalli, Alessandro; Panez, Alexander y Aguiar, Diana (1 de septiembre de 2020). 20 años de IIRSA en América del Sur: ¿quién celebra ahora? *Nodal*. <https://www.nodal.am/2020/09/20-anos-de-iirsa-en-america-del-sur-quien-celebra-ahora-por-alessandro-peregalli-alexander-panez-y-diana-aguiar/>

Pereyra Doval, Gisela y Ordoñez, Emilio (2022). Política Externa de Brasil. La anomalía bolsonarista y la necesaria reconstrucción de Lula da Silva. *CUPEA. Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (136), 103-107.

Perrotti, Daniel y Sánchez, Ricardo (2011). La brecha en infraestructura en América Latina y el Caribe. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, (153). Santiago de Chile: CEPAL.

Porcelli, Emanuel [@e_porcelli] (31 de mayo de 2023). Ayer en #Brasilia se realizó el primer encuentro de presidentes sudamericanos desde 2016 (!!!) [Twit]. *Twitter*. https://twitter.com/e_porcelli/status/1663938231493165058

Rascovan, Alejandro (2016). La infraestructura y la integración regional en América del Sur. Una visión geopolítica de los proyectos ferroviarios en el marco de IIRSA-COSIPLAN. *Relaciones Internacionales*, 25(51), 59-80.

Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana (Eds.) (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Londres: Springer.

Rozas, Patricio y Sánchez, Ricardo (2004). Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. CEPAL.

Sanahuja, José Antonio (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (Eds.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe n° 7, 2008-2009* (pp. 11-54). Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.

Sanahuja, José Antonio y Delkáder Palacios, Augusto (2021). Ayuda, hegemonía y poder: EEUU y la configuración de la agenda global de desarrollo. *Revista de Fomento Social*, (300), 301-327.

Seitz, Ana Emerica (2015). Integración, recursos naturales e infraestructura: el caso IIRSA-COSIPLAN. *Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global*, 4(1), 4-22.

Quispe, Luciano et al. (2013). La integración en infraestructura sudamericana: un análisis a partir del liderazgo regional brasileño. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 3(1), 166-185.

Ulnicane, Inga et al. (2022). Governance of Artificial Intelligence: Emerging international trends and policy frames in the global politics of Artificial Intelligence. En Maurizio Tinnirello (Ed.), *The Global Politics of Artificial Intelligence*. Nueva York: Taylor & Francis.

Vaillant, Marcel (2007). Convergencias y divergencias en la integración sudamericana. CEPAL.

Valdés, Luis (2021). ¿Es la infraestructura digital existente una limitación para la recuperación? CEPAL.

Vieira Posada, Edgar (2013). Regiones e infraestructura en la integración suramericana. *Si somos americanos*, 13(2), 113-140.

Cooperación: reducir la brecha digital y potenciar el desarrollo en el siglo XXI

Aristides Julián Silvestris y Lucas Damián Dobrusin

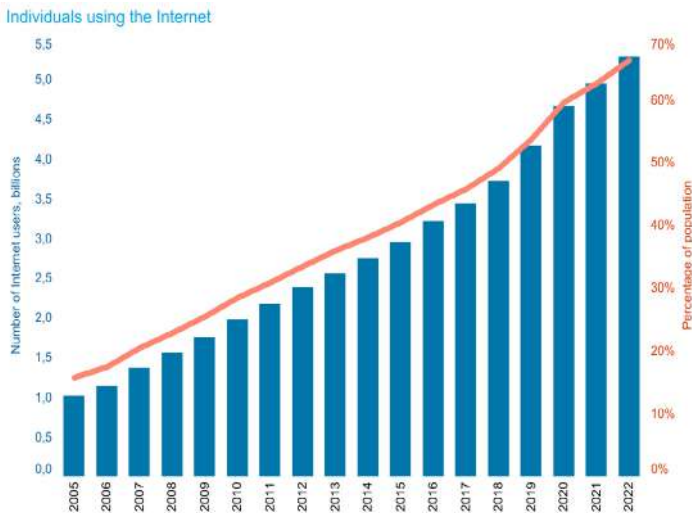
Conectividad: derecho esencial para el desarrollo en la era del conocimiento

La era o economía del conocimiento se ha convertido en una temática de interés en los últimos años, esto se debe a los acelerados avances tecnológicos y los cambios en la economía. A diferencia de las economías convencionales, en las que los recursos naturales y el capital físico son los factores de producción primordiales, la economía del conocimiento se basa en el capital humano e intelectual, que se describe como la habilidad, la experiencia, la creatividad y el conocimiento creado por las personas (Stiglitz, 1999).

En este sentido, el éxito de esta era dependerá en gran medida de la capacidad del ser humano para lograr crear, compartir y utilizar el conocimiento de manera efectiva. Gracias al aumento de la conectividad y el acceso a la información, la pluralidad de actores que componen la sociedad poseen la capacidad de acceder a una cantidad sin precedentes de recursos digitales y conocimiento, lo que ha dado lugar a nuevas formas de producción y creación de valor (Stiglitz y Greenwald, 2014; Yochai, 2006).

Actualmente, existen 5.180 millones de usuarios activos de Internet en todo el mundo, siendo más del 65 % de la población mundial. Adicionalmente, el 92,3 % de los usuarios de Internet utilizan teléfonos móviles o teléfonos inteligentes para navegar por la red, por lo tanto, el 60 % de la población mundial hace uso de dispositivos móviles para navegar (*DataReportal*, s/f).

Gráfico 1. Evolución de conexiones individuales a Internet



Fuente: ITU, 2022.

Esta última porción de la población utiliza en su cotidianeidad Internet y dispositivos electrónicos para casi todo, estudiar, trabajar, realizar compras, escuchar música, ver películas, etc. Estamos inmersos en un mundo que requiere cada vez más de la digitalización para llevar adelante la virtualización de la economía, donde la conectividad y el acceso a la información juegan un rol crucial; y ha dejado de ser algo optativo para pasar a ser esencial (Silvestris, 2021; Vargas, 2023).

En síntesis, estamos inmersos en un nuevo contexto, una nueva realidad, en donde los tiempos que cada persona dedica al trabajo,

educación, recreación, descanso se encuentran mediados por la utilización de plataformas o sistemas digitales, y en donde además los límites entre cada una de dichas actividades comienzan a desvanecerse cada vez más (Ramírez Gallegos, 2022; Aguilera, 2023).

La emergencia sanitaria causada por el COVID-19 fue el gran catalizador de estos cambios, acompañada por la digitalización y automatización de procesos, incorporando el uso de algoritmos e inteligencia artificial. Esto ha logrado incluso cambios en las estructuras más conservadoras, impulsando el trabajo remoto y uso de “ventanilla electrónica” para trámites o procedimientos estatales.

Según el informe presentado por la consultora internacional McKinsey & Company, en promedio más del 58 % de las interacciones entre vendedores y compradores se realizan de forma digital (McKinsey & Company, 2020). No es trivial que, dentro del *ranking* de los diez multimillonarios más adinerados del mundo valuados por Forbes para marzo de 2023, siete de ellos pertenezcan al sector de nuevas tecnologías: Elon Musk de Tesla, SpaceX y Twitter, Jeff Bezos de Amazon, Bill Gates de Microsoft, Larry Page de Google, Sergey Brin de Google, Larry Ellison de Oracle y Steve Ballmer de Microsoft (Forbes, 2023).

En gran medida, la innovación de estas compañías está asociada al desarrollo de nuevas capacidades, impulsadas por el desarrollo de *software* y algoritmos, computación en la nube, conectividad, procesamiento de datos e inteligencia artificial, entre otras.

En este contexto en el cual poder tener una conexión a Internet y comprender cómo emplear correctamente las herramientas y soluciones digitales se encuentra definido como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (Organización de las Naciones Unidas, 2015), es posible manifestar que el acceso a Internet, además de ser un derecho humano, permite incluso el ejercicio de muchos de otros derechos de igual jerarquía (López, 2022; Cámara Civil y Comercial [Sala II] de Morón, 2023).

Problemas y oportunidades de cooperación estratégica

Brecha digital en nuestra región

La pandemia causada por el COVID-19 potenció la tendencia, develando la brecha digital existente en todo el mundo. Esta situación se ha acentuado en continentes como América Latina y África. En algunas áreas, el despliegue de infraestructura a gran escala no resulta económicamente rentable, especialmente en zonas o regiones con poca densidad poblacional. Sin embargo, para estas áreas, existen estrategias para lograr el acceso mediante el despliegue de redes mallas inalámbricas que son instaladas por las mismas comunidades de manera autónoma, y estas finalmente recurren a empresas proveedoras de vínculos satelitales o cooperativas para lograr la conectividad con el resto de Internet.

Es posible tomar como referencia Argentina, que no está exenta de esta problemática, algo que además se agudiza por la vasta extensión territorial. A modo de ejemplo, las cooperativas, pese a su condicionado poder de negociación frente al poder que ejercen las pocas empresas mayoristas de tráfico internacional, han logrado abastecer la alta demanda de conexiones articulando entre ellas.

Esta última situación ha sido solventada con la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO) provista por la empresa argentina de soluciones satelitales ARSAT, que nació en 2010 como parte del plan “Argentina Conectada” para hacer llegar de la mano de los satélites geoestacionarios¹ el servicio de Internet a cada rincón del país a un precio razonable, ello en el marco de un modelo económico basado en una matriz diversificada con inclusión social, conjuntamente con la ciencia y la tecnología traccionando las necesidades productivas (Bosia, 2023).

Bajo este escenario, se destaca como política pública la realización de convenios marco de cooperación y colaboración entre la

¹ Cfr. página web de ARSAT: <https://www.arsat.com.ar>

Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio del Interior y ARSAT, para llevar conectividad desde la REFEFO a trece cruces internacionales con países imitros en centros de frontera contra Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (Secretaría de Innovación Pública, 2021b). Permitiendo de este modo aumentar la capacidad, reducir la latencia, mejorar el acceso y bajar los costos de tráfico de manera significativa, además de fomentar la integración regional.

Este último punto resulta un pilar fundamental para lograr una integración regional, mediante el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). En este sentido, la República Popular China, Estados Unidos y el G7 poseen sus proyectos estratégicos de desarrollo de infraestructura, como la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China (BRI, por sus siglas en inglés, *China's Belt and Road Initiative*) y el construir un mundo mejor (B3W, por sus siglas en inglés, *Build Back Better World*), que prometen generar los cimientos de esta nueva Era (Mission of the People's Republic of China to the European Union, 2018; The White House, 2021). La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) puede ser el organismo que articule la interconexión y el desarrollo de obras y políticas en conjunto entre cada Estado nacional, planificando desde nuestras necesidades como territorio latinoamericano.

Dichas herramientas permitirán impulsar la integración social, cultural y económica de los países; aumentar la seguridad y reducir las vulnerabilidades de las comunicaciones en la región; favorecer al desarrollo de las telecomunicaciones de los países de UNASUR y de los sectores que se montan sobre estas, sin tener que depender del envío de tráfico hacia otros nodos de interconexión más lejanos o costosos.

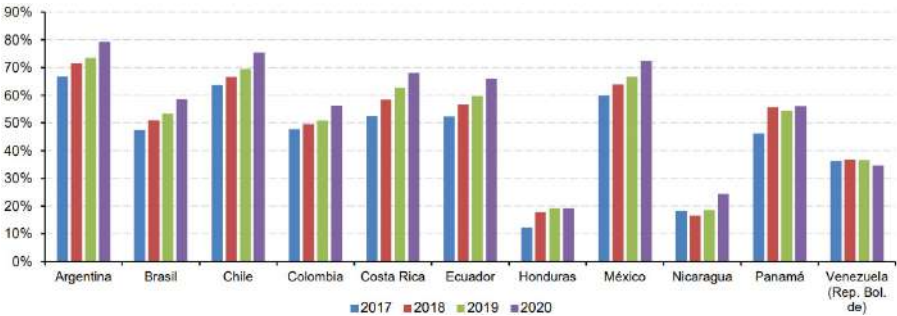
Los beneficios asociados a estas estrategias incluyen una mayor conectividad, crecimiento económico, generación de empleos de calidad y alto valor agregado, así como industrias vinculadas a la innovación y desarrollo tecnológico.

La conectividad a Internet es fundamental para el acceso a información, educación y servicios en línea, especialmente en

áreas rurales o remotas que a menudo tienen acceso limitado a la conectividad.

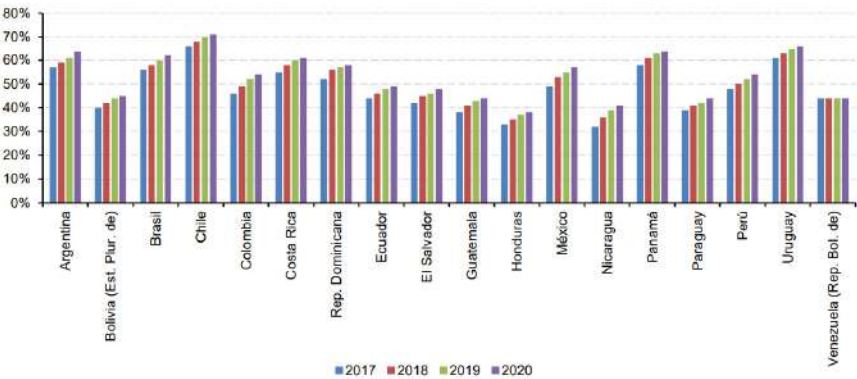
El informe presentado en 2022 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reveló la amplia variedad en acceso a Internet de banda ancha considerando tanto los accesos fijos como móviles (Jung y Katz, 2022).

Gráfico 2. Penetración de banda ancha fija (en porcentaje de hogares)



Fuente: Jung y Katz, 2022.

Gráfico 3. Banda ancha móvil (en porcentaje de usuarios únicos)



Fuente: Jung y Katz, 2022.

Es posible notar que, según el relevamiento, aproximadamente el 80 % de los habitantes de Argentina y Chile poseen conexiones de banda ancha. Sin embargo, debido a la ya mencionada complejidad del territorio argentino, al profundizar en el análisis de la penetración a lo largo y ancho del país, es posible apreciar una importante disparidad según la provincia y la región. Tomando como referencia los datos abiertos provistos por Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), para la penetración de Internet fijo, el rango es muy amplio. Es posible apreciar desde la Ciudad de Buenos Aires, que tiene más conexiones que hogares, con un 121 %, hasta Chaco, Corrientes, Formosa, Mendoza, San Juan, Santiago Del Estero y Santa Cruz, que se encuentran por debajo del 50 % (ENACOM, 2023).

Los números revelados evidencian el trabajo pendiente para que toda la población acceda a una conectividad de buena calidad. Además de esta imperiosa necesidad de un adecuado acceso, es importante la formulación de campañas de provisión de dispositivos, capacitación y alfabetización digital para todas las generaciones, en especial para los adultos mayores, que se ven cada vez más afectados y excluidos debido a la complejidad y escasa alfabetización tecnológica con la que cuentan.

Brecha digital de género en nuestra región

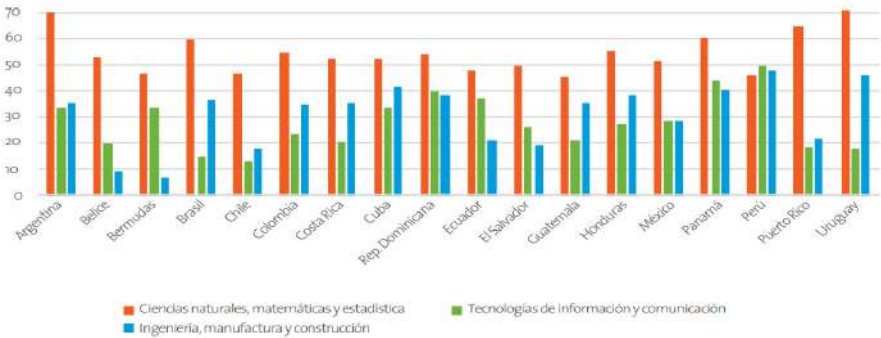
Este tipo de brecha refiere a la disparidad existente entre hombres, mujeres y disidencias respecto del acceso, uso y dominio de las TIC. Se encuentra presente en cada uno de los aspectos enumerados en el apartado anterior. Sin embargo, aunque las TIC tienen el potencial de empoderar a estos colectivos, permitiéndoles el acceso a nuevas oportunidades educativas, laborales y de participación social, la actual desigualdad limita la capacidad de aprovechar al máximo el uso de estas herramientas.

De acuerdo con el informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el mundo, las mujeres representan solo 35 % de quienes cursan estudios de enseñanza superior en CTIM (por el

acrónimo de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas –STEM, por sus siglas en inglés, *Science, Technology, Engineering and Mathematics*–) y las mujeres representan menos de 30 % de los investigadores científicos (Bello, 2020).

En América Latina y el Caribe, estas cifras se mantienen y es posible apreciar las asimetrías en áreas como TIC, ingeniería, manufactura y construcción.

Gráfico 4. Porcentaje de mujeres graduadas universitarias en CTIM



Fuente: Bello, 2020.

Las brechas de género reducen las posibilidades de innovación y de nuevas perspectivas para abordar los desafíos actuales y futuros. Con la finalidad de disminuir estas consecuencias negativas, es necesario promover la inclusión digital de las mujeres a través de fomentos, programas o políticas de Estado que estimulen al sector privado para su incorporación laboral y propicien el acceso equitativo, mediante la capacitación en habilidades digitales y creación de entornos libres de violencia de género. Para ello, es posible aprovechar las estrategias de fomento de la ITU como el “Día Internacional de las Niñas en las TIC” que inspiran y alientan a las niñas a plantearse un futuro en el mundo de estas nuevas tecnologías (ITU, 2023).

Reflexiones sobre la economía del conocimiento en Argentina

Según el informe del primer semestre de 2022 de Argenconomics, creado por Argencon y difundido por empresarios del sector, se mantiene el incremento nominal del valor de las exportaciones argentinas vinculadas a la economía del conocimiento registradas por INDEC, que para junio alcanzaron un total de USD 7.261 millones, 23,5 % más que para el mismo mes de 2021 (Argenconomics, 2022). Argencon es la primera entidad del país que nuclea a empresas prestadoras de servicios de todos los verticales de la economía del conocimiento, como biotecnología y telecomunicaciones, entre otras. A modo de referencia y comparación, en 2022 hubo un récord de exportaciones declaradas de aproximadamente USD 40.000 millones del sector agroalimentario argentino (*Agrofy News*, 2023).

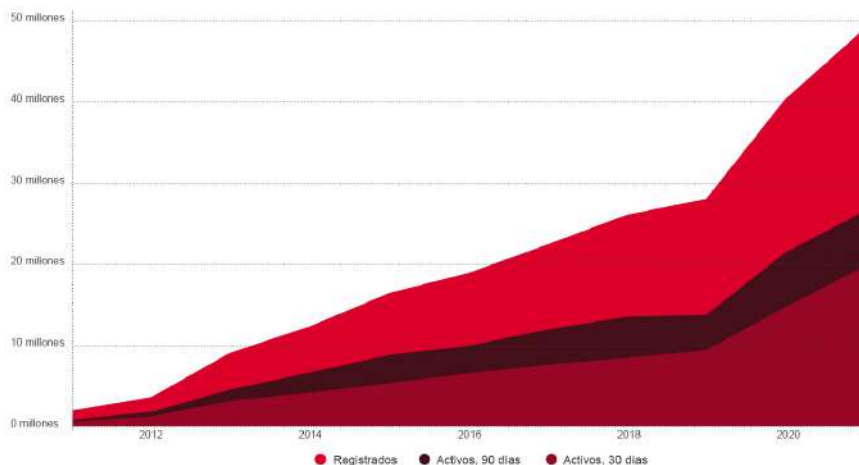
Medios digitales, dinamizadores de consumo, producción y distribución

El acceso a nuevas herramientas puede generar nuevas condiciones y oportunidades para el desarrollo de la población local. Por ejemplo, para el caso de los pequeños productores de las economías regionales, un acceso adecuado permitiría dinamizar la interacción directa con consumidores, mejorando notablemente las condiciones socioeconómicas de dichas localidades, traccionando e impulsando otros rubros como la logística y transporte, incrementando y facilitando el consumo interno.

Adicionalmente, los pequeños productores podrían fortalecer sus actividades a partir del acceso a Internet y el aprovechamiento de los nuevos medios de pago digitales como BNA+, Cuenta DNI, Mercado-pago, MODO, etc.

Los pagos electrónicos o digitales están contribuyendo al auge del comercio móvil y a la digitalización en el comercio minorista en América Latina y Caribe, representado en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Cuentas de dinero móvil en América Latina y Caribe



Fuente: GSMA, s/f.

Según el último reporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Foro Económico Mundial, el volumen de compras realizadas a través de dispositivos móviles superó al de aquellas en las que se utilizaron equipos de escritorio. En 2021, casi un 60 % del volumen total de las transacciones de comercio electrónico realizadas en la región se realizó utilizando teléfonos móviles (Foro Económico Mundial, 2022).

Impacto de las TIC en el sector agrario y zonas rurales

De igual manera, es posible aplicar las TIC en el sector agrícola, denominado Agro 4.0 o Agtech, donde se plantea un cambio estructural en muchas áreas de la agroindustria. La intención es aprovechar las tecnologías digitales y emergentes para transformar y optimizar los procesos productivos del sector. En este contexto, el Agro 4.0 implica la aplicación de soluciones innovadoras como Internet de las cosas (IoT, por sus siglas en inglés, *Internet of Things*), robótica, inteligencia

artificial, analítica de datos, sistemas de información geográfica y meteorológica, entre otras, en cada una de las etapas de la cadena de valor agrícola, desde la siembra hasta la comercialización (Lachman et al., 2022).

Las mejoras de conectividad introducidas en zonas rurales y pequeñas localidades pueden ser disparadoras de despliegue de redes malladas inalámbricas autogestionadas –como se mencionó anteriormente– que además fomentan la inclusión digital. Existen varios proyectos de este estilo, como Altermundi, LibreMesh y Libre-Router, basados en la cooperación y colaboración entre pares, junto al uso de plataformas de código abierto. Esto da como resultado el empoderamiento de la sociedad en el manejo de nuevas tecnologías, propiciando el desarrollo de herramientas necesarias en la era del conocimiento. A su vez, presenta una situación ventajosa para el desarrollo de polos tecnológicos y conglomerados pymes (pequeñas y medianas empresas) que se impulsen y se nutran de la creación de conocimiento e innovación, enfocadas en las necesidades propias de los habitantes y territorios de Latinoamérica, evitando así el desarraigo y desplazamiento de personas hacia las grandes ciudades en busca de mejores condiciones laborales.

Lineamientos y recomendaciones para la era del conocimiento

Es imprescindible la generación de políticas públicas que fortalezcan y potencien los vectores de desarrollo de este sector, brindando herramientas y condiciones favorables para las nuevas generaciones, reduciendo las brechas de género, generando trabajos de calidad y productos o servicios con gran valor agregado.

Las iniciativas que faciliten el acceso a la digitalización pueden contribuir y acompañar al desarrollo regional, fomentando e impulsando la articulación con otros sectores, facilitando el uso de estos servicios a pequeñas y medianas empresas (pymes), cooperativas,

organizaciones sociales, sindicatos, universidades y diferentes partes del Estado en cada una de sus escalas; brindando la posibilidad de crear programas de capacitación, talleres y pasantías para jóvenes y garantizando en el corto plazo fuentes laborales de calidad.

Frente a estos desafíos, resulta fundamental la articulación entre sectores de la forma más heterogénea posible, complejizando y haciendo cada vez más denso el entramado productivo para generar trabajo de calidad e inclusión social en todas las regiones de los países latinoamericanos. Como se mencionó anteriormente, es necesario resaltar que para sostener el éxito de este tipo acciones resulta primordial la apropiación y participación de cada actor de la sociedad.

Como ejemplo de desarrollo de políticas de inclusión digital, es posible considerar el uso de estrategias similares al Programa Conectar Igualdad, Programa de Conectividad Roberto Arias, Programa de Acceso a Conectividad para Parques Industriales, Programa de Acceso a Servicios TIC a Poblaciones de Zonas Adversas y Desatendidas para el Despliegue de Redes, entre otros; para ello, el ENACOM hace uso del Fondo Fiduciario de Servicio Universal (FFSU) que se implementa a través de los programas mencionados, solventados con recursos del FFSU, integrado por los aportes de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, quienes deben aportar el 1 % de la totalidad de los ingresos devengados por su prestación netos de los impuestos y tasas que los graven (Enacom, 2023).

Con una finalidad similar, la Secretaría de Innovación Pública de la Nación posee varios mecanismos para incentivar a las juventudes a aprender a utilizar nuevas herramientas (Secretaría de Innovación Pública, 2021a y 2023). En la misma línea, mediante la colaboración público-privada, el Centro de Géneros en Tecnología (G+T), perteneciente a la Secretaría, busca generar políticas de inclusión que ayuden a reducir la brecha de géneros en el sector TIC.²

² Cfr. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/centro-gt>

Los abordajes descriptos pueden replicarse en el resto de los países de la región como estrategia para lograr reducir cada una de las brechas enunciadas y generar mejores condiciones de desarrollo en esta nueva era.

A nivel internacional, el BID posee convocatorias para la mejora y transformación de diferentes organismos; durante el período 2021-2023 se definieron cuatro pilares estratégicos: reducción de la pobreza y protección social a los más vulnerables; recuperación económica y desarrollo productivo 4.0; estabilidad macroeconómica y eficacia de las políticas públicas; y transformación digital como eje transversal del desarrollo, acompañando a un enfoque de diversidad y género y de sostenibilidad ambiental (BID, 2023). Oportunidades que pueden ser aprovechadas generando programas similares al Plan de Transformación Digital PyME y Plataforma Industria Argentina 4.0 (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, 2023a). Así como también el recientemente lanzado Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC) para MiPyME, que consta de créditos con un plazo de amortización de veinticinco años, un período de gracia de aproximadamente cinco años y una tasa de interés basada en SOFR, que ronda el 5 %. Además, incluirá la asistencia técnica y capacitación a aproximadamente 1.300 empresas para apoyar proyectos de innovación, esto se encuentra alineada con la Visión 2025, Reinvertir en las Américas (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, 2023b).

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME) son una parte fundamental del entramado productivo de Argentina, ya que representan el 99,4 % del total de empresas, emplean al 64 % de los asalariados registrados y concentran el 51 % de la masa salarial total (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, 2022).

En este mismo sendero, el Banco de Desarrollo de América Latina, antiguamente Corporación Andina de Fomento (CAF), posee líneas de crédito muy interesantes para cada uno de los vectores de desarrollo planteados en el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030 de Argentina (Ministerio de Ciencia, Tecnología e

Innovación, s/f). Dentro de los puntos de trabajo, se incluyen el desarrollo satelital y radarización, sectores que además desprenden conocimiento hacia otras áreas como el tratamiento digital de imágenes. Dentro de los vectores de desarrollo, es posible mencionar la misión SABIA-Mar (CONAE, s/f b). Originalmente la misión fue un programa de cooperación entre la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) de Argentina, la Agencia Espacial Brasileña (AEB) y el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE) de Brasil, en el marco del Acuerdo de Integración y Coordinación Bilateral Argentina-Brasil; sin embargo, debido a las diferencias políticas, el país vecino abandonó su participación en el proyecto, situación que sería interesante revertir a fin de fomentar la cooperación regional. Un caso de éxito actual es el proyecto LLAMA (por sus siglas en inglés, *Large Latin American Millimeter Array*), que se trata de un emprendimiento científico y tecnológico conjunto de Argentina y Brasil, destinado a la instalación, operación y mantenimiento de un radiotelescopio de doce metros de diámetro en el noroeste de Argentina.³ Con esta misma intención, es posible realizar acuerdos y convenios entre los miembros de la UNASUR para poder aprovechar toda la información generada por los satélites SAOCOM y SABIA-MAR, potenciando la agroindustria, protegiendo las costas y recursos marítimos de la región suramericana (CONAE, s/f a).

En conclusión, nos encontramos ante una oportunidad histórica para consolidar acuerdos de cooperación entre nuestras naciones, en miras de generar nuevas oportunidades y de esta manera mejorar las condiciones de calidad de vida de sus habitantes. El afianzamiento de lazos y la toma de decisiones conjuntas, que propicien una adecuada integración con las nuevas tecnologías como pieza clave de esta nueva era de conocimiento, pueden conducir al fortalecimiento de mercados locales competitivos junto a un crecimiento regional sostenido y coordinado.

³ Cfr. <https://www.llamaobservatory.org/es/LLAMA.html>

Bibliografía

Agrofy News (2 de enero de 2023). *Récord exportadores de granos y subproductos*. <https://news.agrofy.com.ar/noticia/203065/re-record-exportadores-granos-y-subproductos-ingresaron-mas-us-40000-millones-durante>

Aguilera, Lucas (16 de marzo de 2023). ¿Qué se esconde detrás de la reducción de la jornada laboral? *Nodal*. <https://www.nodal.am/2023/03/que-se-esconde-detras-de-la-reduccion-de-la-jornada-laboral-por-lucas-aguilera/>

Argenconomics (30 de diciembre de 2022). Estudios económicos sobre la industria del conocimiento. Informe 2022, 1er semestre. https://www.argencon.org/Informes/Argenconomics_2022_1erS_web.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (30 de mayo de 2023). *Argentina-Perspectiva General*. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/representaciones-por-pais/argentina> Bello, Alessandro (2020). Las mujeres en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas en América Latina y el Caribe ONU-Mujeres. <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/09/mujeres-en-ciencia-tecnologia-ingenieria-y-matematicas-en-america-latina-y-el-caribe>

Bosia, Ulises (2023). *El segundo kirchnerismo (2008-2015)*. Buenos Aires: Prometeo.

Cámara Civil y Comercial (Sala II) de Morón (24 de febrero de 2023). Incumplimiento contractual. Locación de servicios de internet. Irregularidades en la conectividad en tiempos de emergencia sanitaria. Derechos humanos. Daño patrimonial y punitivo. Causa n° 7307. <https://www.scba.gob.ar/novedades.asp?date1=2023-2-24&date2=2023-2-24&expre=7307&id=1&clase=0&cat=0&fuero=>

Comisión Nacional de Actividades Espaciales [CONAE] (s/f a). SAO-COM. <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae/misiones-espaciales/saocom>

Comisión Nacional de Actividades Espaciales [CONAE] (s/f b). SABIA-Mar. <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae/misiones-espaciales/sabia-mar>

DataReportal (s/f). Digital Around the World. <https://datareportal.com/global-digital-overview>

Ente Nacional de Comunicaciones [ENACOM] (7 de octubre de 2022). Gustavo López, presente en el Foro de Gobernanza de Internet 2020. https://www.enacom.gob.ar/institucional/gustavo-lopez--presente-en-el-foro-de-gobernanza-de-internet-2020_n2748

Ente Nacional de Comunicaciones [ENACOM] (18 de marzo de 2023). Penetración de Internet fijo (accesos por cada 100 hogares). <https://datosabiertos.enacom.gob.ar/visualizations/32226/penetracion-de-internet-fijo-accesos-por-cada-100-hogares/>

Ente Nacional de Comunicaciones [ENACOM] (s/f). Servicio Universal. <https://www.enacom.gob.ar/SU>

Forbes (2023). Forbes Billionaires 2023: The Richest People In The World. <https://www.forbes.com/billionaires/>

Foro Económico Mundial (2022). Acelerando los pagos digitales en América Latina y el Caribe. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18235/0004256>

GSMA (s/f). Mobile Money Metrics. <https://www.gsma.com/mobilemoneymetrics/#global>

International Telecommunication Union [ITU] (2022). Internet use. <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2022/11/24/ff22-internet-use/>

International Telecommunication Union [ITU] (25 de abril de 2023). Women and girls in ICT. <https://www.itu.int/women-and-girls/girls-in-ict/es/>

Jung, Juan y Katz, Raúl (2022). *Impacto del COVID-19 en la digitalización de América Latina*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/48486>

Lachman, Jeremías et al. (2022). El potencial del agro 4.0 en Argentina. Diagnóstico y propuestas de políticas públicas para su promoción. Ministerio de Desarrollo Productivo https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/04/28_-_agtech_-_argentina_productiva_2030.pdf

McKinsey & Company (5 de octubre de 2020). How COVID-19 has pushed companies over the technology tipping point—and transformed business forever. <https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/how-covid-19-has-pushed-companies-over-the-technology-tipping-point-and-transformed-business-forever>

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (s/f). Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030. <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/plan-nacional-cti/plan-cti>

Mission of the People's Republic of China to the European Union (25 de mayo de 2018). Ambassador: Jointly Building the Belt and Road Initiative Leads to a Better Future for All. http://eu.china-mission.gov.cn/eng/dshdjh/201805/t20180529_8268968.htm

Organización de las Naciones Unidas (1 de octubre de 2015). Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/>

Ramírez Gallegos, René (2022). *La vida y el tiempo. Apuntes para una teoría ucrónica de la vida buena*. Buenos Aires: CLACSO.

Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (8 de agosto de 2022). BID aprueba US\$80 millones para aumentar la productividad de las MiPyMEs en Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/bid-aprueba-us80-millones-para-aumentar-la-productividad-de-las-mipymes-en-argentina>

Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (11 de abril de 2023a). Plan de Transformación Digital PyME y Plataforma Industria Argentina 4.0. <https://www.argentina.gob.ar/produccion/medidas-desarrollo-industrial/transformacion-digital>

Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (30 de mayo de 2023B). Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC). <https://www.argentina.gob.ar/produccion/programa-de-apoyo-la-competitividad-pac>

Secretaría de Innovación Pública (22 de abril de 2021a). Día Internacional de las niñas en las TIC. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/dia-internacional-de-las-ninas-en-las-tic>

Secretaría de Innovación Pública (8 de Junio de 2021b). Firma de un convenio para brindar conectividad a trece cruces internacionales. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cafiery-de-pedro-encabezaron-la-firma-de-un-convenio-para-brindar-conectividad-trece>

Secretaría de Innovación Pública (30 de mayo de 2023). Creá e innová con TIC desde tu casa. Ideas con recursos digitales para todas las edades. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/pais-digital/crea-e-innova-con-tic-desde-tu>

Silvestris, Aristides (15 de agosto de 2021). ¿Es Internet una herramienta necesaria para la Era digital? *Ámbito*. <https://www.ambito.com/opiniones/internet/es-una-herramienta-necesaria-la-era-digital-n5250795>

Stiglitz, Joseph Eugene (1999). Knowledge as a global public good. En Inge Kaul; Isabelle Grunberg y Marc Stern (Eds.), *Global public goods: International cooperation in the 21st century* (pp. 308-325). Oxford: Oxford University Press.

Stiglitz, Joseph Eugene y Greenwald, Bruce (2014). *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*. Nueva York: Columbia University Press. <https://doi.org/10.7312/stig15214>

The White House (12 de junio de 2021). FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>

Vargas, Betiana (2023). Digitalización y capitalismo de plataformas. Una aproximación a las principales tendencias en la nueva etapa de transformación digital. En René Ramírez Gallegos y Santiago Hernández (Comps.), *Defender la democracia en la era digital*. Lanús: Edunla.

Yochai, Benkler (2006). *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven: Yale University Press.

Análisis de la compra conjunta de medicamentos como forma de cooperación en América Latina

Cecilia Abulafia y Nira Dinerstein

Introducción

En este ensayo se analiza la compra conjunta de medicamentos como forma de cooperación en América Latina ante la dificultad que representa para los países de la región la adquisición de medicamentos de alto precio, los cuales representan un gran porcentaje de los presupuestos de salud.

Como punto de partida se revisarán algunos aspectos generales que servirán de marco conceptual para problematizar las oportunidades y desafíos que plantea una cooperación de este tipo. En este sentido, en el primer apartado se desarrollará el concepto de salud como derecho fundamental, se analizarán las particularidades de la industria farmacéutica y las del mercado de medicamentos que resultan en precios muy elevados de medicamentos y, por último, se revisarán los antecedentes registrados en materia de cooperación regional que evidencian resultados muy positivos.

Una política como la compra conjunta de medicamentos no está exenta de dificultades propias de la heterogeneidad que caracteriza a los países de la región en materia de sistemas de salud, tamaño del mercado de medicamentos, poder de compra de la población, entre otras. Asimismo, es necesario analizar las políticas complementarias y los posibles derrames hacia otros sectores de la economía y la salud. En el apartado “Oportunidades y limitantes a considerar ante la propuesta de reanudar la política de compra conjunta de medicamentos” se analizan estas variables.

Finalmente, las conclusiones del ensayo demuestran que una compra conjunta de medicamentos podría significar un gran alivio en los presupuestos de salud y un importante aporte hacia la integración latinoamericana.

Relevancia de la temática

La relevancia de este ensayo puede enmarcarse en cuatro ejes que se desarrollan a continuación. En primer lugar, la concepción de la salud como derecho fundamental. En segundo término, las características del mercado de medicamentos y las particularidades de la industria farmacéutica. En tercer lugar, es importante describir el lugar que ocupa para los países de la región la dificultad de adquirir medicamentos de alto precio, y las discrepancias que se registran en términos de precios y presentación de los medicamentos. Finalmente, anticipando la propuesta de este ensayo de retomar la cooperación regional como política para enfrentar el problema de los medicamentos de alto costo, se analizan los antecedentes y avances registrados en MERCOSUR y UNASUR desde principios de siglo hasta la actualidad.

La salud como derecho fundamental

En materia de salud, la bibliografía es extensa y pueden encontrarse textos concebidos desde la perspectiva de las ciencias médicas, la economía, la sociología e incluso la filosofía. Sin embargo, no existe un consenso acerca de la definición de salud. ¿Cuáles son los alcances de pensar en una población saludable? ¿Está relacionado con vivir más años, vivir en mejores condiciones, cuáles son esas condiciones? Las subjetividades y discusiones acerca del concepto de salud tienen tantas aristas como el concepto de desarrollo económico o la noción del bienestar en sí mismo. ¿Qué necesitan las poblaciones para lograr el mayor bienestar? ¿Alcanza con tener acceso a determinados bienes de consumo, con acceso a la cultura, con tener libertad de acción? No es materia de este ensayo profundizar en estos debates, pero sí es relevante acordar como punto de partida dos afirmaciones que permiten delimitar el cuadro general en el que se enmarca la discusión.

En primer lugar, seguiremos la premisa de que existen condiciones mínimas que son necesarias para que los pueblos se desarrollen y mejoren su bienestar material y emocional. El acceso a la salud es una de esas condiciones. De hecho, la salud es considerada un derecho fundamental de las personas y los pueblos para conseguir una mejor calidad de vida.¹

En segundo término, el vínculo entre economía y salud, lejos de representar una dicotomía como a menudo parece afirmar buena parte de la bibliografía, es de hecho la expresión de dos disciplinas que se definen mutuamente. No es posible concebir una población saludable que viva en condiciones de pobreza, ni con mala alimentación, o viviendas de materiales que no cubren las necesidades de aislamiento ante situaciones adversas del clima y la higiene. Tampoco es posible concebir una población saludable con un alto índice de desempleo, por las consecuencias económicas y emocionales que implica. Asimismo, la concepción de desarrollo económico contiene

¹ La Constitución de la OMS afirma que “el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano” (OMS, 2022).

a la noción de mejor calidad de vida, que resulta inescindible del acceso a la salud.

El derecho a la salud forma parte de los derechos constitucionales en la mayoría de los países. Sin embargo, en tanto exista desigualdad e inequidad, y no puedan asegurarse las condiciones mínimas para una vida saludable, así como un acceso sin discriminaciones a los medicamentos, el derecho a la salud no puede garantizarse. Vale la pena precisar el uso del término “medicamento”, el cual será utilizado para referirse a los compuestos que han sido estudiados y catalogados por la comunidad científica como la mejor forma de afrontar determinados problemas de salud. Esto no implica la reducción del concepto de salud al mero acceso a medicamentos, sino que se enmarca en una variedad de condiciones necesarias para llevar una vida saludable. Federico Tobar, especialista en la temática, asegura que

[e]l estado de salud de la población constituye una dimensión de la calidad de vida de los pueblos. Contrariamente a lo que parecería a primera vista, la salud de la población depende en pequeña medida de las políticas y de los sistemas de salud. Es consecuencia de un conjunto de factores combinados, tales como las conductas y estilos de vida, el ambiente, la genética y, por último, el sistema de salud (2000, p. 2).

Sin desconocer la dimensión de la problemática, en este ensayo nos concentramos en este aspecto en particular del acceso a la salud: los medicamentos. Dado el sistema mercantil en el que vive la mayor parte del planeta, el acceso a los medicamentos está determinado por los diferentes grados de poder y las lógicas capitalistas. Es evidente que la salud que se genera no se distribuye en forma equitativa ni adecuada entre la población. Por el contrario, la tendencia parece indicar que los avances médicos son desarrollados y apropiados por y para grupos privilegiados. Continúa siendo muy débil la investigación y el desarrollo para responder a las enfermedades que prevalecen en poblaciones más vulnerables, como la malaria (que genera entre trescientos y quinientos millones de casos y un millón de

muertes cada año), la tuberculosis (con 8,8 millones de nuevos casos anuales) o la fiebre amarilla (doscientos nuevos casos anuales). La industria farmacéutica reconoce el poder adquisitivo de los diferentes países y pone el foco en el desarrollo de medicamentos para tratar enfermedades de baja prevalencia presentes en países de altos ingresos, mientras que muchas enfermedades de alta prevalencia presentes en países en vías de desarrollo no tienen lugar en las agendas de investigación de los laboratorios (Tobar, 2017).

De acuerdo a OCDE (2011), el gasto en medicamentos constituye, en promedio, el 19 % del gasto total en salud en países miembros de dicha Organización. En particular, el gasto en medicamentos llamados “de alto costo” (MAC) son determinantes a la hora de analizar el gasto en salud por su alto nivel de participación en los presupuestos. Se trata de compuesto complejos, destinados principalmente a tratamientos oncológicos, enfermedades reumáticas, y las que afectan al Sistema Nervioso Central (a menudo conocidas como enfermedades poco frecuentes). La industria ha instalado el término “alto costo” aunque un análisis más preciso podría revelar que en rigor deberían ser referidos como “medicamentos de alto precio”. Por citar un ejemplo, el caso del Sofosbuvir, medicamento utilizado para el tratamiento de la Hepatitis C, resulta ilustrador: el mismo compuesto en los países de altos ingresos cuesta USD 1.000, en los países de renta media cuesta USD 100 y en los de renta baja, USD 10 (Gollán, 2017). ¿Cómo puede explicarse que el mismo compuesto registre tanta variedad en su precio de venta? A continuación, se examinan algunos de los rasgos distintivos de la industria farmacéutica y del mercado de medicamentos en la búsqueda de una respuesta.

El mercado de medicamentos y la industria farmacéutica

En el mercado de medicamentos, tanto la demanda como la oferta presentan particularidades que lo diferencian de otros mercados. Considerando la demanda, un primer rasgo distintivo es que el consumidor desconoce las características de los productos que demanda.

Por el contrario, buena parte de los medicamentos consumidos son recetados por médicos, y los pacientes se entregan a las recomendaciones profesionales. De esta manera, no solo los consumidores desconocen las características de los medicamentos, sino que la propia decisión de su consumo, las cantidades y la marca, son tomadas por un médico. El consumo está diferido. Este fenómeno se conoce como relación de agencia. En segundo lugar, la demanda tiene un fuerte carácter inelástico: sería esperable que a pesar de un aumento en los precios de los medicamentos, los consumidores mantuvieran su voluntad de adquirirlos, puesto que se trata de un bien fundamental. En el mismo sentido, si se analiza la demanda realizada por los Estados nacionales como garantes del derecho a la salud, considerando que los medicamentos son la respuesta terapéutica más utilizada por los médicos, tanto para la prevención y el diagnóstico como para el tratamiento de una enfermedad o para modificar sistemas fisiológicos en beneficio de la persona a quien se le prescribe, los medicamentos son considerados bienes preferentes. Esto significa que, aun cuando no sean demandados por los consumidores, la población debería tener acceso a ellos (Verna, 2017).

Así, solo teniendo en cuenta las particularidades de la demanda, aun las corrientes más ortodoxas de la economía reconocen la inconveniencia de tratar al mercado de medicamentos como un mercado ordinario, semejante a un mercado de competencia perfecta en donde podrían cumplirse los equilibrios resultantes del libre funcionamiento de la oferta y demanda. En otras palabras, sin necesidad de recurrir a ideologías heterodoxas, el mercado de medicamentos requiere de regulaciones externas que atiendan las rigideces de la demanda. Esta situación se acentúa notablemente cuando se analizan las características de la oferta: la industria farmacéutica.

Marcia Angell,² en su libro *La verdad acerca de la industria farmacéutica* (2006), realiza una caracterización de los mecanismos y

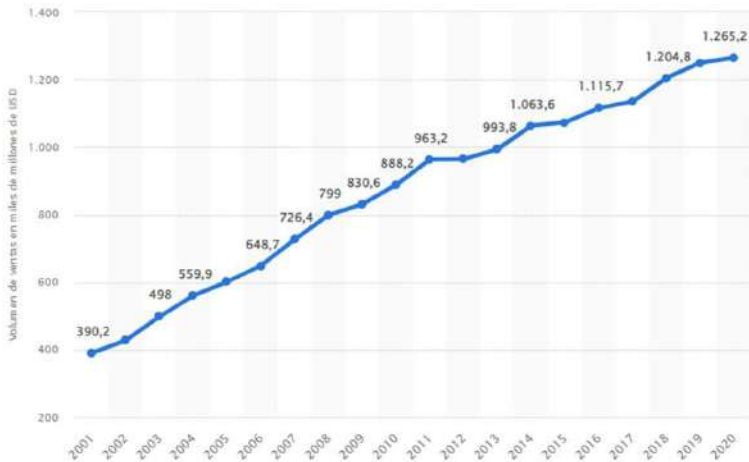
² La Dra. Marcia Angell fue jefa de edición de la revista *New England Journal of Medicine*, una de las revistas científicas más respetadas en el mundo por más de

regulaciones que permiten a los laboratorios productores de medicamentos hacer uso de su poder de mercado cobrando un precio muy por encima del costo, convirtiéndolos en una de las ramas industriales más rentables de la economía. La autora se pregunta, siguiendo la lógica instalada, si la rentabilidad proviene tal vez de innovaciones introducidas por la industria. Si así fuera, los altos precios podrían ser entendidos como una recompensa a los esfuerzos invertidos para su desarrollo. En respuesta a este planteo, muestra que el componente innovación y desarrollo pasó de representar el 11 % de los presupuestos en 1990 a 14 % en el año 2000, y en ese mismo año la partida principal fue comercialización y administración alcanzando casi el 36 % de los presupuestos. En el libro se analiza principalmente la industria estadounidense, pero las compañías europeas tienen composiciones presupuestarias similares. De manera que la composición presupuestaria en donde la asignación de recursos a la comercialización más que duplica a los destinados a innovación y desarrollo deja en evidencia las intenciones de una industria que persigue los mismos propósitos que tantas otras: registrar beneficios económicos. La dificultad radica en que las mercancías producidas son en este caso bienes sociales.

En el siguiente cuadro puede apreciarse la evolución anual del volumen de ingresos de la industria farmacéutica a nivel mundial entre los años 2001 y 2020. Es fácil concluir que durante este período los ingresos se han incrementado año tras año.

veinte años. Además, es escritora de libros que cumentan principalmente factores éticos del ámbito de la salud como el citado en este ensayo.

Gráfico 1. Evolución anual del volumen de ingresos de la industria farmacéutica a nivel mundial de 2001 a 2020 (en miles de millones de dólares)



Fuente: Statista Research Department, 2022.

Angell asegura que, a través de publicidades, los laboratorios instalan la idea de que se obtiene exactamente lo que se paga, es decir, los medicamentos son caros porque son muy difíciles de producir y requieren una gran inversión en investigación y desarrollo. Sin embargo, como se describió en los párrafos precedentes, si se analizan los presupuestos de las grandes farmacéuticas, la investigación y desarrollo son solo una pequeña parte en comparación a lo destinado a comercialización. ¿Cuáles son los productos lanzados al mercado por la industria farmacéutica si no se tratan entonces de medicamentos innovadores?

Angell expone las cifras que permiten llegar fácilmente a la conclusión de que la estrategia de estos actores es principalmente comercial y no innovadora. Así, de las ochenta drogas aprobadas por la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (FDA) en 2002, diecisiete contenían nuevos ingredientes activos, de los cuales solo siete fueron calificados como más eficaces que los ya existentes. Las restantes sesenta y un drogas aprobadas eran

variaciones de antiguos medicamentos ya circulantes. Estos últimos son conocidos como medicamentos “yo también”. Esta clase de medicamentos se caracteriza por tener una pequeña variación química, pero las mismas propiedades farmacológicas que un medicamento ya existente, o incluso solo pueden diferenciarse de medicamentos que circulan en el mercado por variar en la presentación para la venta al público (cápsulas en lugar de pastillas, por ejemplo). Para poder patentar un medicamento nuevo hay que demostrar su eficacia, pero no es necesario demostrar una eficacia superior a algún medicamento existente, pueden incluso patentarse medicamentos peores a los existentes. Las guías de patentabilidad presentes en algunos países buscan limitar este fenómeno estableciendo la posibilidad de patentar solo aquello que asegura una mayor eficacia. Angell afirma contundentemente:

a las grandes farmacéuticas les gusta referirse a sí mismas como una industria basada en la investigación, pero realmente no lo son. Una descripción más adecuada sería la de una industria que licencia ideas, fabrica y concibe fármacos, realiza pruebas químicas, patenta drogas y se dedica a la comercialización de sus productos (2006, p. 94).

En la búsqueda de acrecentar las ganancias, algunas de las estrategias de los laboratorios consisten en crear un medicamento lo suficientemente distintos como para poder patentarlo y luego convencer al cliente de usar el nuevo producto, o bien realizar ensayos con diferentes tipos de pacientes para poder promocionar distintos usos (por ejemplo, edición especial para pacientes cardíacos), o solicitar la aprobación de drogas existentes en distintas dosis, aunque no siempre mayores dosis impliquen una mejor solución para los pacientes. Los medicamentos “yo también”, por lo tanto, están en el centro de las estrategias de las empresas farmacéuticas puesto que no requieren de grandes inversiones para su desarrollo y reportan grandes márgenes de utilidad. Así, este sector, como tantos otros en el modo de producción capitalista, tiene como objetivo principal la

obtención de beneficios, y logra con el falso argumento de la innovación productiva la posibilidad de cobrar precios muy por encima de los costos. Tal es así que, como se dijera anteriormente, a los medicamentos más caros se los denomina “medicamentos de alto costo”, aunque en rigor debieran llamarse “medicamentos de alto precio”.

Las intenciones de este sector productivo son fáciles de identificar si se estudian el tipo de productos que introducen en el mercado. Por ejemplo, es frecuente encontrar lanzamientos de productos destinados a grandes mercados de enfermedades frecuentes y duraderas. En el mismo sentido, la industria presenta a menudo nuevos productos destinados a consumidores de altos ingresos. Sin embargo, enfermedades prevalentes en el tercer mundo o en poblaciones pobres tales como la tuberculosis o la malaria no reciben la misma atención por parte de la industria.

Vale preguntarse, ¿por qué los y las médicas y la comunidad científica en su conjunto no denuncian este comportamiento y dejan en evidencia la falta de innovación de la industria? Lo cierto es que los profesionales de la salud están sujetos a constantes capacitaciones para mantenerse actualizados. Las principales fuentes de información son las publicaciones en revistas científicas y los trabajos presentados en congresos médicos y ninguno de estos eventos son imparciales. Los estudios de eficiencia son realizados cada vez en menor medida por agencias estatales acorde aumenta la participación de investigaciones privadas, las cuales tienen estrategias para tergiversar los resultados tales como usar grupos de pacientes más jóvenes para que se registren mejores indicadores, o comparar con dosis mínimas de los medicamentos que existen en el mercado, o bien mostrar solo una parte de los estudios realizados, puesto que no existen mecanismos que obligue a la industria a publicar la totalidad de los estudios de eficiencia que realizan. Se desdibuja así el límite entre lo pedagógico y lo promocional en las instancias de difusión científica. El 36 % de los presupuestos de industrias de medicamentos destinado a administración y mercadeo al que hace referencia Ange-ll se compone por poco más de un 5 % destinado a administración

y un 30 % destinado a mercadeo. La autora se pregunta en esta instancia, considerando que los medicamentos son bienes de primera necesidad, cuál es la necesidad de promocionar medicamentos que son mejores a los anteriores. Son estrategias de venta, el *marketing* al servicio de concebir un mercado de la salud.

Adicionalmente, al presentarse como innovadora, la industria tiene acceso a los beneficios de las leyes que protegen la propiedad intelectual. El rol de las patentes de medicamentos, que constituye una forma de monopolio de hecho, es sin duda la mejor estrategia que puede perseguir una empresa farmacéutica para ampliar sus beneficios y es un factor fundamental para explicar el motivo de que el rubro farmacéutico es de los más rentables a nivel mundial.

En suma, en el mercado de medicamentos, se enfrenta una demanda rígida a una oferta concentrada, y el resultado son medicamentos comercializados a muy altos precios bajo una lógica mercantil. El trabajo de Angell en donde se revelan las estrategias comerciales y los verdaderos objetivos de la industria farmacéutica desmiente la noción de que políticas de negociación o de control de precios redunden necesariamente en desincentivos a la inversión y desarrollo. En otros términos, queda en evidencia el espacio para la realización de negociaciones que hagan frente al fuerte poder de negociación de la industria sin perjudicar la investigación y el desarrollo científico que empujan el avance de la ciencia.

América Latina frente a los medicamentos de alto precio

El acceso a medicamentos de alto precio es un motivo de preocupación para los países latinoamericanos. Por un lado, el acceso a estos medicamentos puede salvar vidas y, al mismo tiempo, el costo de estos productos puede aumentar extraordinariamente el riesgo de que las personas sufran dificultades económicas, empobrecimiento o se vean expuestas a gastos catastróficos, y puede constituir un reto para la sostenibilidad de los sistemas de salud (OPS, 2016).

Las limitaciones en el acceso a los medicamentos han representado un problema para los países de todo el mundo. En el 2004, la OMS indicó que dos mil millones de personas carecían de acceso a medicamentos esenciales. En ese mismo año, los países en desarrollo destinaban el 30 % o más del gasto de salud a productos farmacéuticos. A pesar de ello, 30 % de la población mundial carecía de acceso regular a medicamentos esenciales. En el 2010, los países de América Latina y el Caribe gastaron en promedio 7,65 % del producto interno bruto (PIB) en salud y, de esa suma, 1,7 % correspondió a medicamentos. Del gasto total en medicamentos, 70 % provino de fuentes que no eran el gasto público. A menudo, los medicamentos y otras tecnologías sanitarias representan el porcentaje más alto del costo del tratamiento y la atención. En América Latina y el Caribe, los medicamentos antirretrovirales representan 75 % del costo de la atención de los pacientes con infección por el VIH/sida, llegando a más de 90 % en algunos casos. En general, un número reducido de medicamentos de alto costo representa una porción importante de los gastos (OPS, 2016).

Todos los países de la región deben enfrentarse a los precios abusivos de la industria farmacéutica. En este ensayo se pone el foco en la integración regional para hacer frente al poder de una industria concentrada con gran poder de negociación. Pero esta estrategia se enfrenta a la dificultad de que la industria mantiene negociaciones bilaterales con los distintos países. Más aún, ofrecen medicamentos en distintas dosis y presentaciones, lo cual dificulta la comparación. Asimismo, los precios a los que los países latinoamericanos adquieren los medicamentos registran una gran variabilidad.

Un trabajo publicado por Roberto Álvarez y Aldo González en la Revista de CEPAL en 2020 compara precios de medicamentos en las seis mayores economías de América latina entre los años 2010 y 2015. Entre otras especificaciones metodológicas, el trabajo muestra cuántos de los datos tomados para la muestra coinciden en formato de presentación en cada país.

Tabla 1. Coincidencias de envases entre seis países de América Latina. Muestra total

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú
Argentina	492	291	249	266	278	239
Brasil		581	244	286	275	233
Chile			401	226	236	203
Colombia				467	269	238
México					489	236
Perú						371

Fuente: Álvarez y González, 2020.

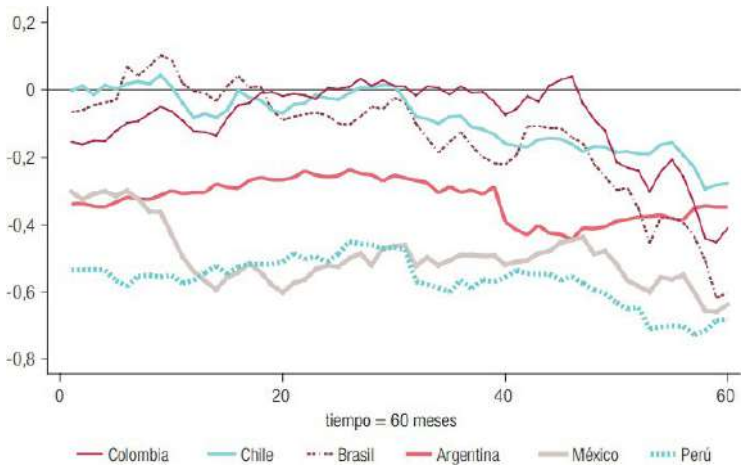
Hasta aquí es posible señalar dos conclusiones. En primer término, la propia publicación como la de CEPAL que está destinada a relevar las variaciones que presente el mercado entre países de cuenta de la heterogeneidad existente. La falta de sistematización de información acerca de los precios de medicamentos en América latina es una debilidad para la región puesto que reduce su poder de negociación. Ha habido avances en este sentido a través de proyectos como el de la confección de un Banco de precios, pero falta una práctica continua que permita un monitoreo permanente.

En segundo lugar, el hecho de que las presentaciones de los medicamentos no coincidan en los distintos países parecería revelar una intencionalidad por parte de la industria. ¿Por qué un mismo laboratorio ofrece píldoras a Chile y cápsulas a Argentina del mismo medicamento? El documento de CEPAL lo expresa en la primera línea del apartado en que se describe la metodología:

[U]na de las principales deficiencias de la simple comparación de precios de medicamentos es que estos últimos presentan características muy heterogéneas. Esta situación se complica aún más si se pretende comparar los precios entre los países y a lo largo del tiempo (Álvarez y González, 2020, p. 34).

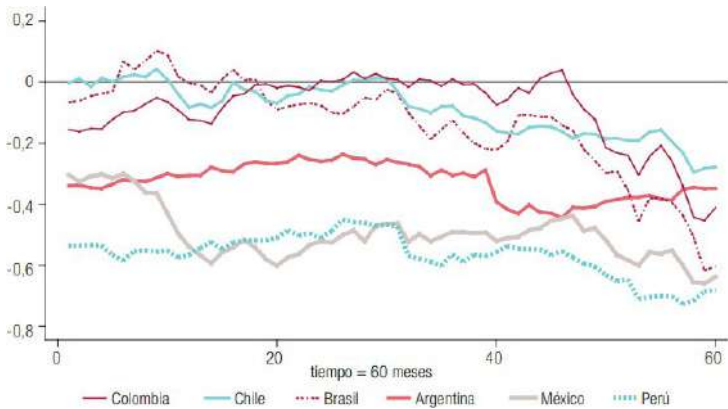
Los autores logran sortear esta dificultad a través de la utilización del logaritmo del precio unitario tomado en dólares, aunque este mecanismo implique una relativa pérdida de especificidad. En el siguiente cuadro tomado del texto se observa cómo los precios de venta al público y en salida de fábrica difieren entre países, así como su evolución a lo largo del tiempo.

Gráfico 2. Evolución de los precios de los medicamentos en seis países de América Latina.
Precio al público, octubre de 2010 a noviembre de 2015.
(Logaritmo del precio unitario en dólares)



Fuente: Álvarez y González, 2020.

Gráfico 3. Evolución de los precios de los medicamentos en seis países de América Latina.
Salida de fábrica, octubre de 2010 a noviembre de 2015.
(Logaritmo del precio unitario en dólares).



Fuente: Álvarez y González, 2020.

El informe resume los resultados observados de la siguiente manera:

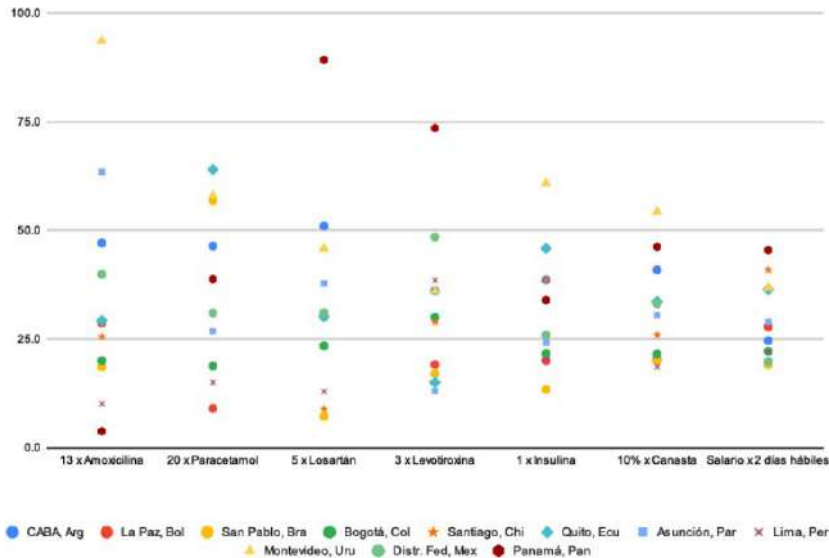
A salida de fábrica y a nivel agregado de remedios, la clasificación de países del más barato al más caro es la siguiente: 1° Argentina, 2° Perú, 3° México, 4° Chile, 5° Colombia y 6° Brasil. A este respecto, la posición de Chile no difiere en términos estadísticos de la de México. En la venta al público final, solo cambian los lugares iniciales de la clasificación, siendo el más barato el Perú, seguido de México y luego la Argentina, mientras que el resto de los países mantiene su posición. En cuanto a la magnitud del diferencial de precios, en salida de laboratorio la diferencia entre el país más caro y el más barato es de un 54 %, valor que alcanzaría a un 60 % en salida de farmacia (Álvarez y González, 2020, p. 42).

Asimismo, un estudio del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) realizado por Guillermo Oglietti y Gerardo Esteban Gómez Santiago en 2021 muestra los resultados de un análisis comparativo de los precios de medicamentos que afectan particularmente el gasto de bolsillo de los hogares latinoamericanos, puesto que casi el 8 % de los hogares gastan más de un 10 % de su ingreso en gastos sanitarios, situación que genera que un 1,7 % de la población caiga por debajo de la línea de pobreza como consecuencia. Se concentran en la comparación del precio de cinco medicamentos en once ciudades y países de América Latina. Uno de ellos es el analgésico paracetamol de venta libre y uso masivo. El segundo es la amoxicilina, un antibiótico de amplio espectro de uso popular y de venta libre en una mayoría de países donde la venta de antibióticos no está estrictamente regulada. Los siguientes tres medicamentos relevados se venden solo bajo prescripción médica: losartán, que regula la presión arterial, levotiroxina, que trata el hipotiroidismo y la insulina, que trata la diabetes. Estos tres últimos cubren patologías que en conjunto acumulan al menos el 40 % de la mortalidad en la región. Con estos cinco medicamentos los investigadores de CELAG crearon una canasta hipotética, cuyo valor sería el equivalente a gastar

aproximadamente un quinto del salario promedio latinoamericano en cada uno de estos cinco productos.

Los resultados obtenidos se resumen en los siguientes gráficos. En el primero de ellos se observa la variabilidad de los precios registrados según medicamentos y ciudad. Se muestran los valores en dólares corrientes correspondientes a trece unidades de amoxicilina, veinte de paracetamol, cinco de losartán, tres de levotiroxina, uno de insulina, el valor correspondiente al 10 % de la canasta hipotética presentada en el artículo y el salario mínimo de dos días hábiles (Gómez y Oglietti, 2021).

Gráfico 4. Precio de medicamentos y salarios mínimos en ciudades seleccionadas.
(Dólares corrientes)

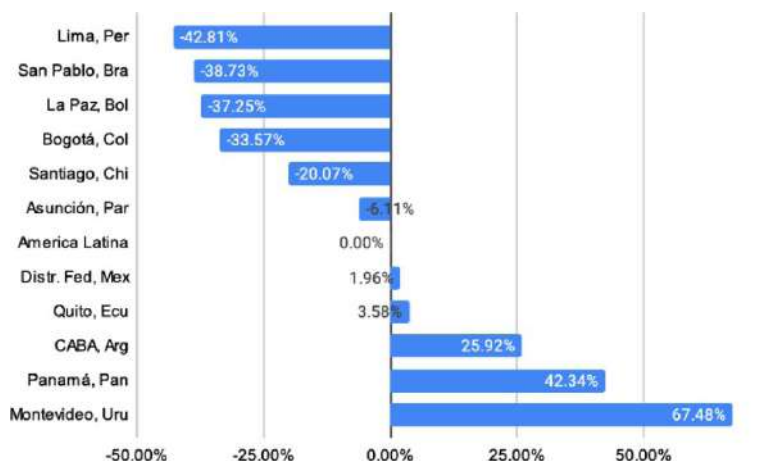


Fuente: Gómez y Oglietti, 2021.

En segundo lugar, el informe de CELAG deja en evidencia las discrepancias en los precios relativos en el gráfico que sigue, en donde se evidencia la diferencia porcentual del valor de la canasta estipulada

para cada país con respecto al promedio de países seleccionados de Latinoamérica.

Gráfico 5. Precios relativos. Diferencia porcentual del valor de la canasta en cada país respecto al promedio de países seleccionados



Fuente: Gómez y Oglietti, 2021.

El informe también analiza el poder de compra de la canasta de medicamentos propuesto en relación a los salarios de los países estudiados. Se observan enormes diferencias. Si bien los latinoamericanos tienen que trabajar ocho horas para adquirir la canasta hipotética diaria, en tres países, Argentina, México y Uruguay, los ciudadanos deben trabajar más horas que en el conjunto de la región para adquirir la canasta diaria. Contrasta esta diferencia con lo que ocurre en Chile y Bolivia, que son los países que tienen que realizar el menor esfuerzo.

Las conclusiones del informe de CELAG aseguran que las claves que explican el poder adquisitivo de medicamentos depende de las políticas regulatorias de cada país. Tener salarios altos no es garantía suficiente para lograr el acceso a medicamentos a precios razonables, sino que, en muchas ocasiones, solo sirven de nutriente para

engordar la renta de los laboratorios que explotan su poder de mercado. Tales parecen ser los casos de Panamá y Uruguay, que muestran los salarios más altos de la región, pero también los precios más altos de los medicamentos. En forma similar, los salarios altos de Ecuador no logran transformarse en mayor poder adquisitivo, a diferencia de Chile, que tiene el poder adquisitivo más alto de la región y no se debe solo a su alto nivel de salarios, sino al aporte de una aceptación popular de los medicamentos genéricos.

Así, la provisión pública, la cultura y una regulación eficaz de los precios son materias ineludibles para cualquier gobierno que priorice la salud de su población.

Los esfuerzos conjuntos y coordinados como los que se proponen en este ensayo pueden representar una política que fortalezca y acompañe las políticas nacionales en materia de adquisición de medicamentos.

Antecedente de cooperación regional para afrontar la problemática de los medicamentos de alto precio

A continuación, se resumen las experiencias de cooperación latinoamericana para enfrentar la problemática de los altos precios en medicamentos. En primer lugar, se describe la experiencia registrada a principios de siglo, en el marco del MERCOSUR, donde se estableció la voluntad de los países miembros de diseñar políticas conjuntas con el objetivo de mejorar los precios de adquisición de medicamentos, y se avanzó en negociaciones y puesta en marcha de mecanismos para la sociabilización de información entre países. En segundo lugar, haremos referencia a la compra conjunta de un antirretroviral usado en el tratamiento del VIH/sida, que significó, en primer término, un gran ahorro para los países participantes, y en segundo término, un precedente de cooperación en forma de compra conjunta con resultados exitosos.

Mercosur 2003-2005

En 2003 diez países de América Latina –Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela– lanzaron una política global de negociación conjunta de medicamentos que se inició con antirretrovirales (ARV) y reactivos. Esta iniciativa estaba basada en la inquietud relacionada con la falta de acceso a estos medicamentos esenciales en la región debido, entre otros factores, al precio elevado y la aplicación de las políticas de precios diferenciales, las cuales no necesariamente se basaban en la equidad. En junio del mismo año, los países iniciaron la Primera Negociación Conjunta de precios de antirretrovirales y reactivos (OPS, 2009).

El resultado de la negociación resulta muy ilustrativo a los efectos de mostrar el potencial de un accionar conjunto: de los treinta y siete ítems negociados, en quince de ellos se obtuvieron propuestas por debajo del precio menor existente en aquel momento en la región, obteniéndose disminución en el costo del tratamiento de primera línea de terapia triple de entre 30 % y 93 %, y de entre 9 % y 72 % para la terapia triple de segunda línea. En todos los asuntos negociados se acordaron los estándares de calidad. Hubo también, en reactivos, reducción del rango de precios máximos y mínimos variando según tipo de reactivo: pruebas rápidas entre 62 % y 81 %, pruebas de ELISA entre 13 % y 33 %, para CD4 entre 5 % y 70 % y para carga viral entre 22 % y 82 %.

Si bien las reducciones de precios acordadas en las rondas de negociación resultaron esperanzadoras, los meses posteriores revelaron varias dificultades en la vinculación de la negociación conjunta regional con los procesos de adquisición nacional. Los acuerdos alcanzados no siempre eran compatibles con la regulación y política comercial, de propiedad intelectual y de contratos de los países participantes en la negociación, y una parte de los medicamentos ARV, objeto de negociación, no estaba registrado en todos los países participantes en la negociación de precios.

Un año más tarde, se lanzó la segunda ronda de negociación conjunta de medicamentos antirretrovirales con la participación de once países y veintiséis compañías farmacéuticas. Como resultado, se logró una reducción de entre 15 % y 55 % para los esquemas terapéuticos más utilizados en la región. Un esquema de terapia básica (AZT+3TC+NVP), cuyo costo ofrecido por la industria farmacéutica en el 2003 fue USD 350 anuales por paciente, llegó a costar USD 241 como precio de referencia tras esta negociación.

En los encuentros que siguieron a las etapas de negociación, los países miembros dejaron constancia del acuerdo en la importancia de que los países tengan un adecuado acceso a medicamentos e insumos en términos de oportunidad, calidad y precios. En este sentido, la relevancia del problema parecieran ser un tema saldado en las discusiones de estrategia regional. Algunos años más tarde, en el espacio de UNASUR se profundizaría esta estrategia a partir de la primera experiencia de compra conjunta por parte de la región.

UNASUR 2015

En el mes de noviembre de 2015 se concretó la negociación y posterior compra conjunta de Darunavir 600 mg, un antirretroviral usado en el tratamiento del VIH/sida. Fue la primera vez que se realizaba una compra conjunta en el marco de UNASUR.

El mecanismo para llevar a cabo la compra implicó la creación de un Comité Ad Hoc que se encargó de convocar y llevar adelante las negociaciones con los distintos laboratorios. Además, se contó con la participación de la OPS, quien puso a disposición el Fondo Estratégico facilitando las transacciones implicadas en la compra conjunta.

Algunos puntos establecidos en las reuniones del Comité Ad Hoc fueron las siguientes:

- Se acordó trabajar con un precio único para todos los países para cada ítem negociado.

- El precio techo-referencia sería el menor precio existente en la región para cada ítem negociado.
- Los países participantes se comprometieron a adoptar este mecanismo y adquirir conforme a los resultados del proceso negociador, no estableciendo negociaciones paralelas para los productos seleccionados, salvo para garantizar el abastecimiento provisional hasta la conclusión del proceso de compra.
- Se discutió la problemática de aquellos medicamentos que tenían patente vigente en alguno de los países involucrados. Para esos casos, se acordó realizar una compra desdoblada: adquirir del laboratorio dueño de la patente solamente las cantidades requeridas por el país con vigencia de la patente, y por otro lado adquirir al menor precio el resto de las cantidades demandadas. De esta manera, los países evitarían infringir sus leyes de propiedad intelectual participando de los mecanismos propuestos para la compra conjunta.

Los resultados fueron excepcionales. En la primera ronda de negociaciones, acordaron comprar el medicamento Darunavir, un anti-retroviral usado en el tratamiento del VIH/sida, cuya adquisición se realizó a través del Fondo Estratégico de la OPS. La compra de este medicamento se realizó al precio de USD 1,27 por tableta, que implicó una rebaja en comparación al precio más bajo previamente adquirido por cualquiera de estos países (USD 2,98)³ y que resultó en ahorros de casi USD 20 millones para los países participantes. Además, este precio permaneció disponible para cualquier Estado Miembro de la OPS que participara en el Fondo Estratégico.

Los cambios de bandera política en los gobiernos de la región, la desarticulación de UNASUR, los movimientos en las agendas y

³ Algunos países incluso adquirirían el compuesto a un precio más elevado, de manera que los resultados de la compra conjunta resultaron aún más beneficiosos. En Argentina, por ejemplo, fue una reducción del 68,5 % con respecto al precio conseguido previamente en el país.

prioridades políticas, entre otros factores, impidieron la continuidad del mecanismo de compra conjunta. En este ensayo se pretende dejar en evidencia los beneficios que implicó dicha política para evaluar la posibilidad de repetir la experiencia, e incluso considerarla como práctica permanente.

Oportunidades y limitantes a considerar ante la propuesta de reanudar la política de compra conjunta de medicamentos

La pandemia de COVID-19 puso el foco en la problemática de la salud de manera simultánea a nivel mundial. Los desafíos trazados por la epidemia dejaron en evidencia la necesidad de recuperar y proyectar discusiones de la economía política de la salud, integrando apreciaciones éticas bajo una perspectiva de derechos. Entender a la salud como un derecho llevó a poner sobre la mesa los conceptos de soberanía sanitaria, justicia social y equidad (Muñoz y Amoretti, 2021). En este sentido, la pandemia parece favorecer el contexto para impulsar y fijar en las agendas políticas de los países estrategias que tengan el objetivo de mejorar los sistemas de salud.

En el apartado anterior, se analizó una problemática en particular en el ámbito de los problemas de salud que es la adquisición de medicamentos de alto precio. Se dejó en evidencia que es un problema que afrontan todos los países de la región. Si bien existen diferencias significativas entre los sistemas de salud de los países del Cono Sur, todos ellos deben adquirir medicamentos que ponen en riesgo la sostenibilidad de los sistemas por presionar los presupuestos ante los exorbitantes precios que ofrece la industria. En este sentido, en Latinoamérica se afronta un mismo desafío, y es por eso que la cooperación puede ser una alternativa que ofrezca beneficios mutuos.

Desde principios de siglo, definida por las Naciones Unidas (ONU) en la Conferencia de Nairobi (2009) como “un esfuerzo conjunto de pueblos y países del Sur, nacido de experiencias compartidas y afinidades, basada en objetivos comunes y solidaridad, y orientada, entre

otros, por los principios de respecto a la soberanía nacional, libre de cualquier condicionalidad”, la Cooperación Sur-Sur se convirtió en una estrategia fundamental para los países suramericanos.

En los últimos años, en la Cooperación Sur-Sur creció el enfoque en áreas sociales como desarrollo social, educación y salud. En este sentido, UNASUR aparece como un espacio factible para la promoción de cooperación, en vista de que los países buscan reducir las inequidades regionales, a partir de la creación de espacios de intercambio y acción colaborativa (Vance Mafla et al., 2016).

La experiencia de la compra conjunta del antirretroviral Darunavir llevada a cabo por países de UNASUR en el año 2015 trajo beneficios económicos para todos los países participantes a partir del logro de una reducción considerable del precio. En el marco de una jerarquización de las problemáticas de salud, conjuntamente con enfoque de Cooperación Sur-Sur como política estratégica, deja de manifiesto la oportunidad para volver a realizar de manera conjunta negociaciones y compras de medicamentos de alto precio.

Las oportunidades pueden analizarse en varios sentidos. La reducción de precios y el alivio presupuestario fue analizado previamente, pero existen además otros factores a considerar. En primer lugar, una reducción del gasto destinado a la compra de medicamentos traería a los países de la región beneficios palpables e inmediatos. Es decir que esta estrategia no solo resultaría beneficiosa en términos económicos, sino que es una medida alcanzable. Esto último toma relevancia al tomar en consideración las experiencias históricas de integración en el Cono Sur, en donde, en muchos casos, las propuestas por ser tal vez muy ambiciosas resultaron difíciles de llevar cabo. Una compra conjunta, sucedió hace relativamente poco, no implica la necesidad de coordinar esfuerzos productivos, no necesita de modificaciones en materia aduanera y de frontera, y aun así es una política de cooperación fructuosa. Es una medida factible de realizarse en el corto plazo, con grandes probabilidades de resultar beneficiosa y con impacto en una temática visible y sensible.

Asimismo, vale considerar las oportunidades que generaría en el mediano y largo plazo. Como antecedente, podría significar un punto de apoyo y referencia para futuras experiencias de integración. Y si se considera un plazo más extendido de análisis, también podría pensarse como un primer escalón hacia la integración productiva y de desarrollo coordinado. Si bien aquí solo se propone coordinar las demandas, la política necesita de espacios de coordinación y decisión para ser llevada a cabo. Esos mismos espacios podrían a futuro avanzar sobre la puesta en común de potencialidades y capacidades para, eventualmente, diseñar una estrategia de coordinación más amplia, como podría ser la producción articulada o coordinada de medicamentos.

En este sentido, no solo debe considerarse la producción de medicamentos a la hora de profundizar la integración, los países en la región también pueden integrar sus políticas farmacéuticas, de ciencia y tecnología y de desarrollo económico industrial para promover acceso e innovación –a través de la promoción y financiación de la investigación y desarrollo, la producción, y/o adquisición– de los medicamentos y tecnologías sanitarias consideradas necesarias para la prestación de los servicios de salud en los países (OPS, 2009). El derrame de un desarrollo en este sentido podría alcanzar ámbitos mucho más amplios que el sector salud, dando oportunidades de impulsar sectores generadores de gran valor agregado.

Algunos proyectos complementarios a la compra conjunta ya han sido impulsados, como es el caso del desarrollo de tres proyectos que han sido estudiados y diseñados por el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS), en conjunto con Grupos Técnicos y Redes de UNASUR:

- 1- El primer proyecto se trata de la existencia de un Banco de Precios, una herramienta de apoyo en los procesos de adquisición de medicamentos y de apoyo para control hacia adentro de los países miembros. Ya se han realizado avances en este proyecto con muy buena recepción entre los países, e incluso

se han desarrollado pruebas piloto. Se espera que este esfuerzo permita economizar millones de dólares en la compra de medicamentos. Ecuador, por ejemplo, al realizar un análisis comparativo de los precios de medicamentos en la región, estableció referencias mucho menores a las que hubiera determinado si se basaba solo en el histórico de compra nacional. Logró un ahorro de USD 320 millones en 2016, con la compra inicial de 326 medicamentos por subasta inversa. El proceso realizado por el Servicio Nacional de Contratación Pública del país reveló que una misma firma comercial podía vender el mismo medicamento en diferentes países con variaciones de precios que llegan a 300 % o 600 %.

- 2- El segundo proyecto es un mapeo que tiene como objetivos identificar y generar información y fortalecer las capacidades de producción de medicamentos e insumos de salud en la región.
- 3- El tercer proyecto es la plataforma de intercambio de experiencias y asistencia técnica para prevención y control del cáncer de cuello uterino en Suramérica, que se está desarrollando en conjunto con la Red de Institutos Nacionales de Cáncer de la UNASUR. Este proyecto busca fortalecer los programas de prevención y contribuir a que se reduzca la incidencia y mortalidad por cáncer de cuello uterino en los países de la región, el cual afecta, sobre todo, a las mujeres más pobres (Vance Mafla et al., 2016).

El análisis de las propuestas iniciadas en los ámbitos de salud de la región en sentido amplio, ya no solo considerando la posibilidad de realizar una compra de medicamentos de manera conjunta, augura avances aún más prometedores si logran ser llevadas a cabo.

Sin embargo, no deben desconocerse los importantes desafíos y limitantes que pueden llegar a frustrar todo intento de integración si no se los tiene en cuenta. En primer lugar, siempre es necesaria la voluntad política para impulsar cualquier medida, y en la región

conviven modelos y líderes políticos que muchas veces presentan diferencias ideológicas sustanciales. Cuando esto pasa, por más evidentes que sean los resultados esperados en un sentido, es de esperar que los dirigentes no estén dispuestos a hacer alianzas con gobernantes de fuerzas políticas opuestas. En la misma línea, deben aprovecharse los momentos en que el diálogo y el trabajo conjunto están presentes en los intereses de varios países de la región. Otro elemento a considerar, que es al mismo tiempo una oportunidad y un desafío, son las discrepancias y fragmentaciones de los sistemas de salud de los países latinoamericanos. En Argentina, por ejemplo, el sistema de salud está compuesto por tres subsistemas: la medicina prepaga, las obras sociales y el sistema de atención pública. Además, las normativas que rigen a la salud son en algunos casos de nivel nacional, en otros nivel provincial e incluso ciertas decisiones son tomados a nivel municipal. Esto representa un problema porque, en tanto esté fragmentado el sistema de salud, también los estarán las demandas de medicamentos. Es decir que los esfuerzos por coordinar la estrategia de compra conjunta no solo deben hacerse entre países, sino en muchos casos también hacia el interior de ellos. Es en este sentido que se presenta este tema como una oportunidad, ya que si un proyecto como la compra conjunta de medicamentos lograra aportar también a la problemática de la fragmentación de los sistemas de salud, el impacto sería al mismo tiempo regional y local, potenciando sus beneficios.

En el apartado “América Latina frente a los medicamentos de alto precio” se hizo mención a las diferencias que existen entre países de la región en términos de precios pagados por los medicamentos y presentaciones disponibles. Pero la heterogeneidad entre países de la región tiene muchas aristas, y cada una de ellas podría significar una limitación a la hora de diseñar una estrategia conjunta.

Existen diferencias en términos de:

- el tamaño relativo del mercado interno de medicamentos,
- el desarrollo económico y la capacidad productiva y de innovación tecnológica,

- la capacidad de rectoría de las autoridades sanitarias y el desarrollo de competencias del ente regulador,
- el nivel de fragmentación de sus sistemas de salud,
- los grados de centralización-descentralización de los servicios y los niveles de autonomía regionales en la provisión de medicamentos,
- los niveles de cobertura y financiamiento de medicamentos garantizados a la población,
- la vigencia de tratados bilaterales o multilaterales de cooperación y libre comercio (OPS, 2009).

Además de las diferencias en la arquitectura de los sistemas de salud, también las hay en términos de normativas para, por ejemplo, efectuar compras públicas. Un trabajo realizado por el Instituto Suramericano de Gobierno de Salud (ISAGS, 2018) hace un análisis exhaustivo de las normativas vigentes en los países miembros de UNASUR para la efectivización de compras de medicamentos. El resultado del análisis muestra una gran variedad de procedimientos. El análisis contempla las normativas para la compra pública de medicamentos, la existencia y el estado de una plataforma tecnológica para agilizar el proceso y transparencia de la compra, los métodos para la selección de proveedores, la existencia de experiencias de compras centralizadas, el detalle de los modelos que cada país dispone en las etapas previas y posteriores a la adquisición de medicamentos en términos de ordenamiento de información y criterios, entre otras particularidades analizadas. En el siguiente cuadro se resumen los niveles de cumplimiento de los parámetros y/o requerimientos en los procesos de compra pública de medicamentos en los países de UNASUR.

Imagen 1. Cumplimiento de parámetros y/o requerimientos en los procesos de compra pública de medicamentos en los países de UNASUR



Fuente: ISAGS, 2018.

Las diferencias en normativas y procedimientos pueden representar un obstáculo a la hora de realizar compras conjuntas. La experiencia de la compra conjunta realizada en 2015 tuvo como mecanismo operativo el uso del Fondo Estratégico de OPS, pero incluso en esa instancia se tomó nota de las limitaciones que suponía usar este mecanismo, por ejemplo, porque no todos los países estaban incluidos en el Fondo Estratégico.

Una dificultad adicional es provista por la propia industria farmacéutica que, no casualmente, promociona y distribuye medicamentos en distintos formatos y dosis, aun entre países vecinos.⁴ Así, operativamente relevar la información y acordar presentaciones entre países podría significar motivo de discrepancia.

Por último, debemos considerar el enorme obstáculo que significa la existencia de patentes en el ámbito de los medicamentos. Los derechos de propiedad intelectual (DPI), en la forma de patentes, son un factor clave para lograr dividendos y ganancias para las compañías farmacéuticas. Cuanto más fuertes son los DPI de un país, más largo el tiempo que la compañía mantiene el monopolio sobre sus

⁴ Ver apartado “América Latina frente a los medicamentos de alto precio”.

productos y más cantidad de dinero puede obtener de ellos. Por lo tanto, no debería sorprendernos que la industria farmacéutica intente a toda costa no solo proteger los DPI, sino también fortalecerlos. La industria farmacéutica tiene una historia de más de tres décadas de *lobby* exitoso para lograr DPI más fuertes, comenzando por los acuerdos de comercio ocurridos en la Ronda de Uruguay, que finalmente dieron lugar al nacimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El resultado en 1994 fue el acuerdo ADPIC (Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio) que determinó estándares uniformes de patentes para todos los países miembros de la OMC, estableciendo patentes por veinte años para los productos farmacéuticos y limitando el uso de las licencias obligatorias como herramienta para acelerar la aparición de productos genéricos. El objetivo de la industria farmacéutica era que todos los países adoptaran los mismos DPI que EE. UU., sin tener en cuenta su grado de desarrollo o su capacidad para proveer a la población medicamentos a precios accesibles. Desde entonces, los EE. UU. y la UE han utilizado el acuerdo ADPIC como base mínima para determinar un estándar de DPI aceptable, y han intentado fortalecerlos mediante la incorporación de disposiciones nuevas y más restrictivas en los acuerdos comerciales posteriores (Lexchin, 2017).

En especial, el ADPIC, firmado por más de 180 países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994, ha globalizado los más altos estándares de protección de la propiedad intelectual, y ha transformado a los bienes sociales en mercancías, como una forma de colocación de los mismos en la más alta agenda del comercio mundial a la vez de dificultar la protección de los Derechos Humanos (Di Giano, 2017).

Según Correa (2011), las patentes fueron creadas con el propósito de recompensar la invención, incentivar el progreso técnico y promover la diseminación de las innovaciones. Sin embargo, las patentes en la actualidad han causado una rentabilización exagerada a la industria farmacéutica, ya que se han convertido en un recurso para limitar la competencia, otorgando derechos exclusivos sobre

la producción, venta y uso del elemento patentado, y permitiendo ocupar un espacio exclusivo en el mercado, debido al monopolio que se genera con dicha patente. Esto a partir de que en 1994 la industria farmacéutica presionó fuertemente y logró la generalización de las patentes en el acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre los ADPIC. Esta situación ha generado que los productos patentados cuenten con precios sumamente altos y que, a pesar de dichos precios, los sistemas de salud tengan que afrontar financiamiento de medicamentos patentados, debido a su demanda inelástica.

De lo expuesto, se puede deducir que existen falencias en un sistema de innovación y acceso a medicamentos, en el cual millones de personas pueden ser afectadas cuando el tratamiento farmacológico que requieren puede ser producido y comercializado a un precio razonable, que incluso cubra los gastos de investigación y desarrollo, pero que sin embargo se comercializa a precios exorbitantes. De acuerdo a Lamata et al. (2017), una gran parte de médicos se han pronunciado en contra de la introducción de patentes para los medicamentos, ya que limitan el acceso a la población más pobre. Un incentivo al desarrollo científico en materia de salud es considerar que los descubrimientos puedan ser ofrecidos libremente a la población en general para garantizar su bienestar. A pesar de ello, estos descubrimientos han sido restringidos en beneficio de unos pocos (ISAGS, 2018).

Existen algunas flexibilidades del Acuerdo de la OMC sobre los ADPIC, incluidas aquellas reconocidas en la Declaración relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública (Declaración de Doha) como los usos de la materia de una patente sin autorización del titular de los derechos (licencias obligatorias) (artículo 31) y excepciones de los derechos conferidos (artículo 30). Hasta la fecha se han utilizado licencias obligatorias en la región en los siguientes casos: Canadá otorgó una licencia obligatoria para fines de exportación solamente en la que se autorizó a un fabricante de medicamentos genéricos a exportar a Ruanda medicamentos para el tratamiento de la infección

por el VIH/sida en dos envíos en el 2008 y el 2009; en el 2007, Brasil otorgó una licencia obligatoria con respecto al efavirenz; y entre el 2010 y el 2014, Ecuador otorgó licencias obligatorias con respecto al ritonavir, abacavir+lamivudina, etoricoxib, micofenolato, sunitinib y certolizumab (OPS, 2016). Los ejemplos en este sentido no abundan, y el *lobby* de la industria se esfuerza por desalentarlos.

Conclusiones, propuesta y viabilidad

En este ensayo se han analizado los factores que describen y explican la existencia de un problema común a los países del Cono Sur: los altos precios de medicamentos ponen en riesgo la sostenibilidad de los sistemas de salud y, consecuentemente, el acceso de la población a un derecho elemental y fundamental para su desarrollo. Como estrategia para enfrentar esta circunstancia, se han descrito los antecedentes en materia de cooperación regional. En concreto, de todo lo analizado se desprende una propuesta: reanudar los mecanismos de compra conjunta para aunar esfuerzos y ganar poder de negociación, de manera que sea posible enfrentarse al poder de una industria tan concentrada y poderosa como la farmacéutica. Adicionalmente, en el apartado de oportunidades y limitantes de efectuar la cooperación, se han analizado los aportes que una política de este tipo puede representar, dado que, sin pretender ser la pieza fundamental para el desarrollo de la región, puede aparecer como un avance sólido y efectivo que aliente integraciones más profundas.

Los antecedentes en materia de compra conjunta de medicamentos son relativamente recientes y dejaron resultados exitosos. La reactivación de una política como la propuesta podría retomar muchas de las construcciones preexistentes, como el Consejo Suramericano de Salud, conformado por las ministras y ministros de Salud Pública de la región, las jefas y jefes de Estado y de gobierno de UNASUR. Fue en ese espacio en donde se plantearon constituir una integración regional en salud, entendiendo que los problemas y desafíos en salud

trascienden fronteras y que existen valores e intereses compartidos entre los países. Los aprendizajes y estructuras que puedan rescatarse de las experiencias pasadas facilitarán la reactivación de políticas como la implementada en 2015 en el marco de UNASUR.

Los desafíos a sortear son numerosos, pero la industria farmacéutica no pareciera estar modificando su comportamiento, sino más bien por el contrario, cada vez está más concentrada y enfocada en fortalecer sus estrategias de venta. Los países latinoamericanos tienen una gran oportunidad por delante a juzgar por los resultados esperanzadores que arroja el análisis de las potencialidades de retomar las prácticas de compras conjuntas de medicamentos.

Bibliografía

Angell, Marcia (2006) *La verdad acerca de la industria farmacéutica*. Bogotá: Norma.

Álvarez, Roberto y González, Aldo (2020). Análisis comparativo de los precios de los medicamentos en América Latina. *Revista CEPAL*, (130), 30-43. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45423-analisis-comparativo-precios-medicamentos-america-latina>

Correa, Carlos (2011), Innovación Farmacéutica, patentes incrementales y licencias obligatorias. Documento de Investigación n° 41. Ginebra: South Centre. <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s21395es/s21395es.pdf>.

Díaz-Bermúdez, Ximena Pamela et al. (2016). Determinantes sociales de la salud y convergencias en agendas de salud de

organismos regionales de América del Sur. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 40(5), 325-331.

Feo Istúriz, Oscar (2020). Crisis civilizatoria: impactos sobre la Salud y la Vida. En GT Salud Internacional y Soberanía Alimentaria, VI *Dossier de Salud Internacional Sur Sur*. CLACSO.

Gollan, Daniel et al. (2017). *Revista Soberanía Sanitaria*, Año 1, (1).

Gollan, Daniel; Kreplak, Nicolás y García, Enio (2021). *La salud sí tiene precio*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gómez, Gerardo Esteban y Oglietti, Santiago Guillermo (2021). Informe sobre los precios de medicamentos en América Latina. CELAG. <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2021/07/precios-de-medicamentos-latam.pdf>

Gottero, Laura (2017). UNASUR: construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales. *Estudios Internacionales*, (181), 29-51.

Instituto Suramericano de Gobierno en Salud de UNASUR [ISAGS] (10 de abril de 2018). Compra Pública de Medicamentos en los Países de UNASUR. <https://www.fundacionfemeba.org.ar/blog/farmacologia-7/post/compra-publica-de-medicamentos-en-los-paises-unasur-45572>

Lamata, Fernando et al. (Eds.) (2017). *Medicamentos: ¿Derecho Humano o Negocio?* España: Ediciones Diaz de Santos.

Maceira, Daniel (2015). Diferenciales de Precios en Medicamentos Éticos. Una Comparación Latinoamericana. Documentos de Trabajo CEDES 129/2017. https://www.danielmaceira.com.ar/wp-content/uploads/2018/06/Doc_t129-Diferenciales-de-Precios-en-Medicamentos-E%CC%81ticos.pdf

Muñoz, Laura y Amoretti, Leandro (2021). Derrumbando mitos en tiempos de pandemia. La economía política de la salud en debate. En Daniel Gollan; Nicolás Kreplak y Enio García, *La salud sí tiene precio* (pp. 193-214). Buenos Aires: Siglo XXI.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE] (2011). Pharmaceutical expenditure. En *Health at a Glance 2011: OECD Indicators*, París: OECD Publishing.

Organización de Naciones Unidas [ONU] (2008). El derecho a la Salud. En Folletos informativos sobre los derechos humanos. N° 31, Nueva York. ISSN: 1014-5567 <https://www.ohchr.org/es/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-31-right-health> Organización Panamericana de la Salud [OPS] (2009). El acceso a los medicamentos de alto costo en las Américas: contexto, desafíos y perspectivas. Washington D. C. <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/31319/9789275330388-spa.PDF?sequence=1&isAllowed=y>

Organización Panamericana de la Salud [OPS] (2016). El acceso y uso racional de los medicamentos y otras tecnologías sanitarias estratégicos y de alto costo. Resolución CD55/10.R12. <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/31432/CD55-R12-s.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Statista Research Department (2022). Evolución anual del volumen de Ingresos de la industria farmacéutica a nivel mundial 2001-2021. <https://es.statista.com/estadisticas/635153/ingresos-mundiales-del-sector-farmaceutico/>

Tobar, Federico (2017). Derechos y deberes de los ciudadanos en salud. En Grupo PAIS. Pacto Argentino por la Inclusión en Salud, *¿Podremos tener una política de saludequitativa? El camino de los consensos básicos*. Buenos Aires: Fundación Femeba.

Tobar, Federico (2000). Herramientas para el análisis del sector salud. *Medicina y Sociedad*. 23(2).

Vance Mafla, Carina; Bermudez, Luana y Nascimento, Beatriz (2016). La Cooperación Sur-Sur en salud: la experiencia de UNA-SUR. *Línea Sur. Revista de Política Exteriro*, III(12), 89-102.

Verna, Leonardo (2017). El impacto del programa REMEDIAR. *Revista Soberanía Sanitaria*, Año 1, (1), 80-81.

Litio, integración y sostenibilidad

Desafíos y oportunidades para la cooperación entre Argentina, Bolivia y Chile

Florencia Rubiolo y Gonzalo Fiore Viani

Introducción

El triángulo del litio ha convertido a América del Sur en una renovada reserva de riqueza estratégica global. Esta materia prima es central en un mundo que busca mitigar las consecuencias de décadas de generación de energía por combustibles. Entre sus principales usos, permite acumular y proveer de energía de forma segura, limpia y eficiente a dispositivos eléctricos, medios de transporte y paneles solares, siendo el pilar de la transición energética global.

Los mayores yacimientos de litio del mundo se encuentran en las salmueras de los salares del desierto entre la República de Chile, la República Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia (Barandiarán, 2019). Este territorio, denominado “triángulo del litio”, posee aproximadamente el 68 % de las reservas mundiales conocidas (Fornillo, 2019). En consecuencia, desde finales de la década del 2000, los

tres países comenzaron a adoptar medidas que tenían como propósito aumentar la localización en sus territorios de actividades vinculadas al litio (Obaya y Céspedes, 2021).

El incremento de la demanda mundial de este mineral presenta desafíos y retos a los países de la región respecto de la explotación comercialización e industrialización del litio, y su vinculación con los modelos de desarrollo e integración a escala regional. Asimismo, supone desafíos, teniendo en cuenta las heterogeneidades en las normativas nacionales, las presiones medioambientales y los posibles costes sociales y ecológicos de la producción de litio.

En este ensayo, abordamos el contexto regional e internacional y las condiciones que afectan las posibilidades de integración en torno a la industria del litio en el Triángulo sudamericano. En este sentido, nuestra pregunta central busca aportar al debate regional sobre las posibilidades de encontrar una posición común sobre la base de intereses compartidos entre los tres países, que permita avanzar en un proceso regional de integración en torno al litio. Para ello, en las siguientes páginas realizamos, en primer lugar, un repaso del contexto internacional, con foco en la competencia entre China y Estados Unidos con impacto en las dinámicas regionales sudamericanas y particularmente en el sector de minería e industrialización del litio.

En segundo lugar, abordamos las orientaciones de política exterior y los modos de inserción económica internacional de los Estados sudamericanos, dado que conforman un elemento clave para analizar las posibilidades de avanzar en iniciativas de integración sobre la base de intereses compartidos. Finalmente, nos concentramos en dos donaciones internas de los Estados del triángulo: la forma de organización interna en términos de autonomía de las provincias y la legislación respecto de los recursos naturales a nivel nacional. En este último sentido, nos preguntamos cómo estas divergencias pueden generar limitaciones u oportunidades al posicionamiento común.

En el apartado final, reflexionamos sobre propuestas que puedan tender a una articulación subregional que permita dar

paulatinamente forma a una gobernanza sostenible regional del litio, considerando obstáculos y condiciones de oportunidad en este sector de relevancia estratégica para Sudamérica. A modo de conclusión, subrayamos la centralidad de los Estados nacionales como vectores de la definición de una estrategia unificada de desarrollo de la industria del litio, que funcione como superadora de las heterogeneidades subnacionales e intrarregionales y que evite que se configure un escenario de competencia intrasudamericano por el acceso a inversiones externas. Asimismo, que focalice en la industrialización del mineral en el territorio regional, de modo de desincentivar las condiciones de dependencia que la exportación de la materia prima a través de multinacionales de bandera extranjera terminaría reproduciendo ante la ausencia de una estrategia de valor agregado regional.

Desafíos y oportunidades para la cooperación estratégica en el marco de un contexto global de competencia

En un contexto de competencia entre Washington y Beijing, con el telón de fondo del conflicto en Ucrania y la consecuente escasez energética, el triángulo del litio adquiere una nueva relevancia internacional para las potencias. Dado que las cadenas de suministro de litio serán cruciales para el futuro de la tecnología y las energías limpias, el litio desempeñará un papel central en esa competencia. De acuerdo a las estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), se prevé que la transición energética mundial multiplique por cuarenta la demanda de litio para 2040 (Ellerbeck, 2023). En consecuencia, la necesidad de obtener fuentes confiables de abastecimiento de la materia prima estimulará la carrera por el incremento de inversiones que garanticen un acceso estable y sostenido que permita la industrialización del mineral en diferentes puntos del globo.

De esta manera, en línea con lo que sostienen Bos y Forget (2021, p. 168), el litio pone en cuestión “cómo la transición energética,

embanderada sobre todo en el Norte Global y China, afecta a las regiones extractivas, en su mayoría en el Sur Global, donde la explotación de recursos naturales para la exportación constituye una importante actividad económica”. Se configura así una nueva geopolítica basada en el litio, que tiene como eje rector la renegociación del acceso a nuevos recursos centrales por parte de actores estatales y empresas transnacionales. Enmarcando, nuevamente, el acceso a recursos estratégicos en una competencia global estratégica por los recursos territorialmente concentrados en los países del Sur Global. En este escenario de competencia energética, garantizar el acceso a los recursos esenciales, negociar con los países ricos en recursos y aumentar la capacidad de fabricación de baterías son objetivos prioritarios para los países asiáticos, Estados Unidos y Europa.

En este proceso, subrayan los autores, las cadenas de extracción y fabricación de la industria del litio muestran estructuras y prácticas organizativas multiescalares conformadas por relaciones interconectadas de cooperación y competencia entre las principales partes interesadas (empresas y Estados). En esta dinámica, los Estados desempeñan un papel central como mediadores (Bos y Forget, 2021).

No obstante, mientras la disponibilidad de este recurso mineral clave en la transición energética se encuentra principalmente en países periféricos del sistema internacional, la producción de baterías de iones de litio se encuentra concentrada en países desarrollados, hoy mayormente asiáticos, aunque con creciente desarrollo en Europa Occidental y Estados Unidos. A nivel mundial, China está liderando el proceso de transición energética, siendo el principal productor y exportador de paneles solares, turbinas eólicas, baterías y vehículos eléctricos (Sánchez López, 2023; Sun, 2023). Su necesidad de acceso a fuentes estables de este recurso ha llevado al gobierno de Beijing a desarrollar una política más asertiva de ingreso en los países con reservas de este mineral, entre los que se encuentran tanto Australia como Argentina, Chile y Bolivia.

Entre las industrias que están impulsando la demanda de litio a nivel global, la protagonista es la de vehículos eléctricos.

La electrificación del sector del transporte se considera crucial para hacer frente al cambio climático; sólo el sector del transporte es responsable de una cuarta parte de las emisiones mundiales de CO₂ relacionadas con la energía. En la actualidad, los vehículos eléctricos representan menos del 0,55 % del parque automovilístico mundial, pero se prevé que en 2040 el 31 % del parque mundial de turismos será eléctrico (Sánchez López, 2023, p. 23).

China lidera actualmente la producción mundial en esta industria y también es el principal mercado mundial para la electromovilidad. Las empresas chinas concentran más del 70 % de la producción global de baterías para vehículos eléctricos (Gong y Hansen, 2023). Este despegue y el crecimiento sin precedente en la producción de baterías de litio en China tiene como principal limitación el acceso a las materias primas. El país depende en un alto porcentaje de la provisión de carbonato de litio de mercados internacionales. En 2021 fue el mayor importador de este ítem, con un total de 583 millones de dólares. Sus dos principales proveedores fueron Argentina y Chile representando el 98 % del total de la importaciones (OEC, 2023).

Aunque el mineral está presente en cantidades importantes en diferentes territorios, las condiciones de extracción varían y el incremento de la demanda ha generado cuellos de botella en el suministro para su refinación e industrialización. De allí que, aunque China ostenta el liderazgo en esta industria, su dependencia de la materia prima aumenta su vulnerabilidad y su necesidad de garantizar fuentes de suministro sostenidas.

América del Sur tiene así un rol protagónico como espacio de competencia entre distintos actores estatales internacionales, como parte de una carrera tecnológica y ambiental global. La ventaja competitiva de China se sostiene principalmente sobre la capacidad de expansión de las inversiones de sus megaempresas mineras. Las principales son Ganfeng Lithium y Tianqi Lithium que representan dos de las tres principales empresas mineras de litio del mundo. Como ejemplo, en Sudamérica Ganfeng Lithium es el accionista

mayoritario de la operación argentina Cauchari Olaroz que opera desde 2022, y en Chile, Tianqi Lithium se convirtió en el segundo mayor accionista de SQM, la mayor empresa minera de litio de Chile, con un 23,8 % de las acciones (Berg y Sady-Kennedy, 2021).

Para Estados Unidos, desde la mirada de la competencia con China, la creciente presencia del país asiático en territorio sudamericano continúa fortaleciendo discursos de tinte intervencionista, que apuntalan una mayor presencia de empresas norteamericanas en el sector productivo. En su declaración ante la Comisión de Servicios Armados de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos con fecha del 8 de marzo de 2023, Richardson volvió a referirse a la importancia estratégica que le otorga su país al triángulo del litio, además de su preocupación por los vínculos de los países latinoamericanos con la República Popular China (RPC) y Rusia (Committee of Armed Services, 2023). En este tipo de declaraciones, queda patente el interés que se le otorga a la región en general y al triángulo del litio en particular desde las altas esferas de la dirigencia política y militar estadounidense.

No obstante, su mayor preocupación derivada del cálculo geopolítico, la administración Biden tiene ante sí otros numerosos desafíos en torno a la industria del litio. Uno de ellos, reducir la brecha de producción que en la actualidad tiene con China en términos de baterías de litio que impacta directamente en la capacidad de contribuir a la transición energética, que constituye uno de los principales compromisos globales de Washington.

Finalmente, en este contexto de competencia política y transición energética, América Latina cuenta con un estimado de veintiocho proyectos vinculados al litio en diferentes estadios de desarrollo (Bnamerica, 2023). Frente a la creciente demanda global y las implicancias de la competencia geoeconómica que impactan en los tres países sudamericano de manera similar, son las variables internas –como la orientación de inserción externa y el ordenamiento político– las que tienen un rol fundamental en la capacidad de coordinar una estrategia de concertación regional.

Orientaciones y prioridades de política exterior e inserción internacional de Argentina, Bolivia y Chile

En el marco del escenario de competencia geoeconómica referido en el apartado anterior, es importante destacar cuál es el rol de las orientaciones y prioridades de política exterior de los tres países del triángulo a la hora de desarrollar una política en común. Las estrategias de inserción internacional de los tres países son diferentes en varios aspectos. En este sentido, es necesario describir brevemente las estrategias de desarrollo e inserción de los tres países del triángulo para luego pensar de qué manera desarrollar una cooperación más profunda respecto de la exploración, explotación y exportación del litio.

Chile cuenta con una economía abierta que favorece la exportación de materias primas al mismo tiempo que presenta condiciones flexibles de financiamiento e inversiones. El país adoptó una perspectiva de desarrollo neoliberal, en la cual su economía se enfoca principalmente en el sector primario a través del extractivismo, y su estrategia de inserción en la comunidad internacional se basa en el regionalismo abierto, lo que ha llevado a la formación de veinticuatro tratados de libre comercio (TLC) actualmente en vigencia (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2023), lo que implica una estrategia de inserción económica internacional basada principalmente en el libre mercado y el regionalismo abierto (Mejía Baños et al., 2020).

Argentina integra el MERCOSUR mientras que Chile es parte de la Alianza del Pacífico, en ambos casos se trata de iniciativas de integración regional. El segundo crea zonas de libre circulación de bienes, servicios y capitales al mismo tiempo que pone el eje en la inserción al mercado del Asia Pacífico, mientras que el primero busca desarrollar un mercado común regional a través de la eliminación de aranceles al interior del bloque con una política más restrictiva en materia de TLC, ya que ningún país miembro puede celebrarlos

por separado, y para que el bloque sea capaz de llevarlos a cabo, es imprescindible la aprobación de todos los miembros (Mejía Baños et al., 2020). Tras la crisis de 2001, Argentina optó por un enfoque neodesarrollista en su modelo de desarrollo, con una mayor diversificación en su estructura productiva, aunque con un incremento en la importancia del sector primario, y una estrategia de inserción internacional basada más en un regionalismo cerrado (Rubiolo y Baroni, 2019).

Bolivia se encuentra en proceso de convertirse en miembro pleno del MERCOSUR. Luego de un largo ciclo neoliberal donde su modelo de desarrollo e inserción internacional se basó en la privatización de empresas públicas y la atracción de capitales internacionales, a partir del gobierno de Evo Morales, Bolivia adoptó un enfoque basado en la revalorización y el control estatal de sus recursos estratégicos a partir de la industrialización de los mismos dirigida por el Estado asociado a capitales extranjeros de distintos orígenes. En ese marco, el país llevó adelante una política exterior enfocada en diversificar sus relaciones comerciales y reducir su dependencia de mercados externos, abriendo nuevos mercados en países de Asia o África, explorando oportunidades comerciales en sectores como la agricultura, la minería y el turismo (Cunha y Mendonça, 2015).

En el marco de estrategias internacionales disímiles, también lo es la forma en la que se lleva adelante la política respecto de los recursos naturales. Especialmente en los últimos dos años, entre 2021 y 2023, se vienen sucediendo distintos movimientos en la región que dan cuenta de cómo la dirigencia política de los países del triángulo observa la cuestión del litio y la consecuente necesidad de profundizar la cooperación de diversas maneras como elementos claves y estratégicos para el desarrollo regional futuro, así como también para su inserción internacional.

En abril de 2023, el presidente chileno Gabriel Boric anunció la Política Nacional del Litio, cuyo objetivo es expandir el sector con una posición dominante del Estado y hacer foco en la industrialización del litio (Risso, 2023). Si bien no se trata de una “nacionalización” en

el sentido clásico del término, sí se puede hablar de que el gobierno chileno muestra una estrategia nacional en relación con este recurso, de manera similar a la que ha mostrado Bolivia bajo los gobiernos de Morales y Arce, con la idea de darle valor agregado al litio. Sin embargo, en Argentina, la consecución de una política de Estado a nivel nacional es muy compleja debido no solo a factores políticos, sino al ordenamiento jurídico y particularmente a las barreras constitucionales mencionadas anteriormente.

De acuerdo con publicaciones en la prensa argentina de fuentes cercanas a los gobernadores de las provincias de Salta, Jujuy y Catamarca, estos tampoco estarían de acuerdo con crear lo que se denominó una “OPEP del litio” en referencia a la Organización de Países Exportadores de Petróleo reconocida por Naciones Unidas en 1962. Estos temen que “se espante a las inversiones” y los numerosos proyectos de explotación que ya se encuentran en marcha (Rosemberg, 2022). En septiembre de 2022, el Estado nacional, a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), anunció su primer proyecto en una superficie de veinte mil hectáreas en Fiambalá, provincia de Catamarca (*La Nación*, 2022), esto dio un paso más allá cuando en febrero de 2023 YPF, a través de Y-Tec, firmó un convenio con la compañía estadounidense Livent para la producción de baterías a base de litio en Catamarca (*Infobae*, 2023).

De acuerdo con algunos autores, la constitución de una especie de OPEP del litio podría resultar de mucha utilidad para coordinar la producción entre los tres países que, a su vez, sería clave para influir sobre el precio del recurso en el futuro (Fadel, 2022). Para los más optimistas, esto podría incrementar las rentas para los países productores, además de contribuir a establecer políticas que tengan como objetivo perseguir un desarrollo industrial, científico y tecnológico sustentable y sostenible (Kricas, 2021). En esa línea, el presidente boliviano declaró en marzo de 2023:

Debemos estar unidos en el mercado, de manera soberana, con precios que benefician a nuestras economías, y una de las vías, ya

propuesta por el presidente (de México), Andrés Manuel López Obrador, es pensar en una especie de OPEP del litio (Fest, 2022).

Sin embargo, hay obstáculos técnicos a esta iniciativa que no pueden ser soslayados, más allá de las barreras que existen en los ordenamientos jurídicos de los tres países del triángulo, que se abordarán más adelante. De acuerdo con los expertos, una OPEP del litio sería inviable sin la participación de Australia (Muñoz, 2022). En 2022, el país concentró más del 50 % de la producción mundial, siendo el líder de exportación del mineral con un volumen estimado de 61.000 toneladas métricas, seguido por Chile con 39.000, China con 19.000 y Argentina con 6.200 (Statista, 2023).

En esta línea, fue el entonces canciller Felipe Solá cuando en una visita a La Paz en el año 2021 habló sobre la necesidad de una cooperación con Bolivia, específicamente en lo que tiene que ver con la explotación y exportación del litio:

Ambos países somos productores primarios en distintas formas. Nosotros creemos que Bolivia tiene una capacidad tecnológica desarrollada muy importante y queremos una cooperación más amplia en relación al litio de tipo tecnológico que pueda derivar en una producción conjunta [...] vamos a recoger la experiencia de Bolivia, y luego tomar decisiones que ojalá podamos implementarlas juntos (*La Política Online*, 2021).

En 2022, su sucesor al frente de la cancillería argentina, Santiago Cañero, se reunió con su entonces par chilena Antonia Urrejola, siendo uno de los principales temas de interés conjunto la cooperación con el objetivo de desarrollar la cadena de valor del litio con énfasis en Argentina, Chile y Bolivia (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2022). Sin embargo, el sucesor de Urrejola al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Alberto van Klaveren, descartó la posibilidad de crear una institucionalización más profunda tendiente a la cooperación en el triángulo del litio en marzo de 2023, afirmando que “cada país tiene una realidad que es distinta”, lo que

impediría la creación de una “alianza productiva” entre ellos, ya que también los regímenes legales de los países son disímiles, aunque sin cerrar la puerta a un “intercambio de experiencias, académico y científico” entre ellos (*Infogate*, 2023).

En lo que respecta a las inversiones externas en los proyectos regionales, la situación es diferente en los países integrantes del triángulo. Gran parte de las empresas que explotan litio en las provincias del noroeste argentino (NOA) se encuentran conformadas por capitales chinos, canadienses, australianos y británicos. Existen proyectos y operaciones activas como Fénix Project, de Livent, en Catamarca (Borda, 2019), Salar de Olaroz, de la empresa australiana Allkem, en Jujuy (*El Cronista*, 2020), o el proyecto en fase final de construcción de la planta de Cauchari Olaroz también en Jujuy, por parte de la empresa Jiangxi Gangfeng Lithium, de origen chino (Ganapolsky, 2019).

Otras empresas destinadas a la explotación del mineral que se encuentran activas en las provincias del NOA son: Millennial Lithium Corp –Canadá– (Borda, 2019), Galaxy Resources Limited –Australia– (*Página 12*, 2021), Liex-Zijing Mining –RPC– (Borda, 2019), Eramine Lithium Project –propiedad de la corporación Eramet Group, una multinacional con sede en París, Francia– o Rincón Lithium Project –propiedad del Río Tinto Group, una multinacional con base en Australia y el Reino Unido– (Albornoz, 2019).

En el caso de Bolivia, el litio se explota de manera estatal, a través de Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB), sin embargo, durante el gobierno de Arce se estableció, como parte de un programa de industrialización, un programa piloto donde empresas extranjeras compiten por contratos de explotación del mineral. Allí, cuatro empresas chinas, Lilac Solutions, de capitales mayoritariamente estadounidenses, y Uranium One Group, subsidiaria de Rosatom de Rusia, están en carrera para lograr los contratos, la empresa estadounidense EnergyX, propiedad de Elon Musk, había comenzado las pruebas de producción en el salar de Uyuni, pero fue descalificada en la última parte de 2022 (Pinell, 2022).

En febrero de 2023, Arce firmó un acuerdo de mil millones con las empresas chinas CATL, BRUNP y CMOC (CBC) junto a YLB para explorar depósitos de litio, el gobierno estima que el mineral podrá ser exportado en el primer trimestre de 2025. Arce anunció la construcción de dos instalaciones modernas de explotación y transformación en los salares de Uyuni y Coipasa, en el suroeste del país. Estas instalaciones se encargarán de la extracción y transformación del litio, que se utilizará principalmente en la producción de baterías de iones de litio, vehículos eléctricos y otros dispositivos electrónicos. Las empresas chinas se encargarán de construir la infraestructura necesaria para estas plantas y coordinarán las actividades de extracción con YLB (Bouchard, 2023).

Durante los últimos meses del 2022 y los primeros del 2023 se produjeron declaraciones de actores importantes vinculados al complejo militar-industrial de los Estados Unidos, así como también de sectores de la política de aquel país que demuestran el interés respecto de la posesión y explotación del litio en la región de América del Sur.

La jefa del Comando Sur estadounidense, Laura Richardson, que visitó Argentina en abril de 2022 y en abril de 2023, declaró en enero de 2023 en una reunión del Atlantic Council que el litio es “necesario hoy en día para la tecnología” y que “el 60 % del litio del mundo se encuentra en ese triángulo”, por lo que “tenemos que empezar nuestro juego allí” (*Página 12*, 2023), en referencia a Argentina, Bolivia y Chile. En respuesta a lo expresado por Richardson, el expresidente boliviano Evo Morales afirmó en su cuenta de Twitter:

Le recordamos a la jefa del Comando Sur de EEUU, Laura Richardson, que América Latina no es patio trasero ni su hacienda para explotar recursos naturales. Ante la nueva amenaza intervencionista yanqui, reiteramos que los pueblos libres de la Patria Grande defenderán su soberanía (*Página 12*, 2023).

En Chile, por su parte, la industria del litio es liderada por dos empresas: Albemarle, de capitales mayoritariamente estadounidense, y la

chilena Sociedad Química y Minera (SQM). Estas compañías jugaron un papel crucial en la explotación del litio del país trasandino y realizaron una significativa contribución al fisco. En conjunto, Albemarle y SQM aportaron más de 5.600 millones de dólares por concepto de explotación y arriendo. Este flujo de ingresos representa una importante fuente de recursos para el gobierno chileno, impulsando el desarrollo económico y financiando proyectos en diversos sectores (*La Jornada*, 2023).

Si bien en Chile hubo distintas opiniones al respecto de acuerdo con los cambios políticos que se fueron produciendo en el seno del gobierno de Boric, sectores ligados a la minería parecen interesados en una cooperación más profunda e integral. De la misma manera sucede en la Argentina, donde el Estado nacional y los gobiernos provinciales cuentan con diferentes miradas. Bolivia cuenta con una planta de baterías a escala laboratorio, pero para la producción de mayor magnitud se necesita el abastecimiento de otros metales, por lo que la integración con otros países de la región se presenta como una necesidad, y eso también explica, en gran medida, el interés declarado del gobierno boliviano en profundizar la cooperación con Argentina y Chile (Lewkowicz, 2022).

Teniendo en cuenta lo expresado en los párrafos anteriores, queda claro que el control sobre la producción primaria y sobre los salares en Argentina se encuentra mayormente en manos de capitales extranjeros y empresas privadas, lo que podría ser una barrera para la coordinación de estrategias regionales, ya que esto no sucede ni en Chile ni en Bolivia, donde los Estados nacionales tienen el control sobre el recurso mineral, su explotación y las concesiones que se otorgan. Sin embargo, a pesar de no tener un dominio directo sobre el mineral, una de las apuestas del Estado argentino es avanzar en la cadena de valor del litio, y fabricar celdas para baterías de litio que podrían utilizarse como forma de almacenaje de energía en parques solares. En ese sentido, es clave fortalecer la relación entre los países con el objetivo de explorar alternativas de integración que sean

de utilidad a la hora de pensar su rol en la gestión en la transición energética.

Condiciones internas para una cooperación tripartita en la explotación del litio en Argentina, Bolivia y Chile

En este apartado, nos adentramos en dos aspectos clave: la forma de organización interna en términos de autonomía de las provincias y la legislación referente a los recursos naturales a nivel nacional de los tres países. Estos elementos merecen una atención detallada, ya que su comprensión es fundamental para evaluar las condiciones internas, así como también las posibles limitaciones y oportunidades en el desarrollo de un posicionamiento común. A lo largo de esta sección, analizaremos cómo las diferencias en las organizaciones internas y las legislaciones pueden influir en la cohesión de los Estados del triángulo. Al hacerlo, esperamos arrojar luz sobre la complejidad y las implicaciones de estos aspectos internos y cómo pueden afectar la cooperación regional en esta área.

En primer lugar, una cooperación o alianza productiva más profunda entre Argentina, Bolivia y Chile para la explotación del litio enfrentaría varios obstáculos legales debido a las diferencias que existen entre sus distintos ordenamientos jurídicos. En principio, podría ser más sencillo avanzar en ese sentido para Bolivia, ya que el control de la propiedad, acceso, explotación, extracción y producción del litio se encuentran en manos del Estado (Sánchez, 2020). Por su parte, Chile, si bien el Estado es mayoritariamente dueño de las concesiones, utiliza un régimen legal de contratos con empresas privadas (García, 2019). Mientras que en Argentina estos recursos son explotados a través de concesiones adquiridas por empresas privadas integradas por capitales internacionales, sumado a que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, según lo establece el artículo 124 *in fine* de la Constitución Nacional de 1994 (Azpiazu, 2020).

A diferencia de Chile y Bolivia, cuya base del Estado es unitaria, Argentina es un país federal, por lo que las provincias cuentan con atribuciones y competencias propias e indelegables, al igual que existen competencias que le son exclusivas al Estado federal y otras que se llevan adelante de manera conjunta. El artículo 75 inc. 12 de la Constitución Nacional argentina establece que es una de las facultades del Congreso Nacional el dictado de la legislación de fondo, como el Código de Minería, “sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales”, las provincias tienen capacidad para dictar códigos de procedimiento.

El Código de Minería argentino establecido por ley 1.919 (Senado y Cámara de Diputados de la Nación, 1997) regula los derechos, obligaciones y procedimientos que refieren a la adquisición, explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales, tomando a las minas como una institución jurídica de individualidad propia. A partir de esta ley, los minerales metálicos solo pueden ser explotados por personas físicas o jurídicas que hayan obtenido una concesión legal otorgada por el ente de aplicación correspondiente. Esta concesión establece las condiciones y términos bajo los cuales se puede llevar a cabo la explotación, tales como la duración de la concesión, el monto de la garantía, las regalías y otros aspectos técnicos y ambientales.

Además de la Ley de Minería, en Argentina existe la Ley de Inversiones Mineras número 24.196 (Senado y Cámara de Diputados de la Nación, 1993). Esta ley establece un régimen de incentivos para la inversión en la exploración y explotación de recursos minerales en el país. Una de las medidas más destacadas de esta ley es la invariabilidad tributaria por un período de treinta años para los proyectos mineros nuevos o la ampliación de los existentes. Esto significa que durante dicho período no se pueden aumentar los impuestos, tasas, contribuciones impositivas, aranceles o gravámenes aplicables a la importación y exportación, con la excepción del impuesto al valor agregado (IVA).

La Ley de Inversiones Mineras también establece que el Estado nacional podrá otorgar garantías para la obtención de créditos

destinados a la exploración y explotación minera y que las empresas mineras estarán exentas del pago de derechos aduaneros por la importación de maquinarias y equipos destinados a dichas actividades. Cabe destacar que esta ley ha sido objeto de críticas por parte de algunos sectores de la sociedad que consideran que los incentivos fiscales que establece son excesivos y que las empresas mineras deberían pagar más impuestos y contribuir de manera más equitativa al desarrollo económico y social del país. Durante los mandatos de Néstor y Cristina Kirchner, entre 2003 y 2015, se produjo una etapa de profundización del modelo extractivo minero, consolidado en los indicadores macroeconómicos (Moscheni y De la Torre, 2017).

En Bolivia, la explotación del litio está regulada por la ley N° 535 (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2014) de Recursos Evaporíticos, aprobada en 2014, conocida como “ley del litio”. Según esta ley, el litio y otros recursos evaporíticos son considerados recursos estratégicos y patrimonio del Estado boliviano. El artículo 35 de la ley expresa:

Los actores productivos mineros privados reconocidos para el ejercicio de actividades mineras de acuerdo a la presente Ley, podrán proponer o participar en la constitución y conformación de sociedades de economía mixta, empresas estatales mixtas y empresas mixtas, con actores productivos mineros estatales de acuerdo a las normas que sean aplicables para cada caso.

Es decir que la participación privada se produce a través de empresas mixtas junto a empresas públicas. En 2017, mediante la ley 928 (Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, 2017), se creó la empresa estatal Yacimientos de Litio Bolivianos, con el objetivo de concentrar la producción de litio.

La ley boliviana establece que la exploración, explotación, industrialización y comercialización de estos recursos deben ser realizadas por el Estado, ya sea directamente o mediante empresas públicas, y bajo la supervisión del Ministerio de Energías. Allí se establece que “los recursos minerales, cualquiera sea su origen o forma de presentación existentes en el suelo y subsuelo del territorio del

Estado Plurinacional de Bolivia, son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano”, mientras que su administración corresponde al Estado nacional. Esto es una diferencia notable respecto del ordenamiento jurídico argentino. Asimismo, cualquier actividad relacionada con los recursos evaporíticos debe ser realizada en armonía con el medio ambiente y las comunidades locales, respetando sus derechos y garantizando su participación en los beneficios generados por la explotación de estos recursos.

La ley 16.319 de Chile, promulgada en 1966, creó la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN) y estableció que ciertos materiales, entre ellos el litio, son considerados de interés nuclear (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de la República de Chile, 1966). En este sentido, la CCHEN tiene la responsabilidad de controlar la venta y exportación de litio en el país, con el objetivo de evitar su desvío hacia fines no autorizados, como la producción de armas nucleares. Es importante destacar que la CCHEN no tiene un rol en la explotación o producción de litio, sino que se enfoca en regular y controlar la venta y exportación del mineral, con el objetivo de garantizar su uso pacífico y evitar su desvío hacia fines no autorizados. En la práctica, el rol de la CCHEN se traduce en que las empresas interesadas en la explotación y comercialización del litio en Chile deben obtener autorización de esta para la venta y exportación del mineral. Para ello, deben presentar una solicitud y cumplir con ciertos requisitos técnicos, de seguridad y de control de calidad.

Una alternativa en Argentina para sortear el modelo jurídico imperante es la declaración del litio como recurso estratégico, lo que podría conllevar una nacionalización y una probable suspensión de todas las concesiones a nivel nacional. Sin embargo, esto es polémico debido, justamente, a la Constitución Nacional, por lo que dicha medida sería probablemente judicializada. La provincia de La Rioja ya declaró el litio como recurso estratégico a comienzos de 2023, lo que suscitó la oposición de otras provincias integrantes del triángulo del litio como Salta, Jujuy y Catamarca (Brizuela, 2023).

La existencia de estas divergencias legales complica la posibilidad de establecer una cooperación profunda y una alianza productiva entre los tres países. Sin embargo, a pesar de las dificultades legales, una mayor cooperación y coordinación entre los tres países podría ser beneficiosa para el desarrollo sostenible de la industria del litio en la región. La armonización de las regulaciones, la promoción de estándares ambientales y sociales, y el establecimiento de mecanismos de diálogo y colaboración podrían allanar el camino para una explotación conjunta y equitativa de este recurso estratégico que potenciaría el desarrollo de la región y contribuiría a una inserción internacional más eficaz.

Conclusiones y propuestas de cooperación

Durante la última década ha habido un debate creciente respecto de la importancia de los recursos naturales y cómo deben ser considerados. A diferencia del paradigma neoliberal que los define como *commodities* que deben ser sometidos a la lógica de mercado, con eficiencia de costos y ausencia del Estado, el debate actual gira en torno a la dimensión estratégica de estos recursos y el rol del Estado en su desarrollo.

En estas páginas realizamos un recorrido de las cuestiones que consideramos centrales en las discusiones contemporáneas sobre la explotación, comercialización e industrialización del litio. La pregunta central, no obstante, aún queda sin responder. ¿Es posible, teniendo en cuenta las condiciones exploradas, que se articulen espacios de cooperación regional entre los países del triángulo del litio para avanzar en estrategias comunes para su explotación comercialización e industrialización?

Para responder a esta cuestión neurálgica, partimos de la premisa que este escenario de coordinación regional es el deseable considerando la importancia estratégica que representa este mineral en el proceso global de transición hacia energías limpias que está

atravesando el mundo y que llevará a una reconversión de la matriz energética. No obstante, las condiciones de posibilidad están limitadas por las variables que exploramos en este ensayo y que resumimos a continuación.

En primer lugar, la competencia entre grandes potencias, principalmente China y Estados Unidos, y las implicancias divisivas que tienen sus estrategias económicas en la región, producto de la carrera por el acceso a los mercados de recursos naturales estratégicos. Esta condición fortalece el ya consolidado modelo de inserción de los países del triángulo del litio como exportadores de materia prima y refuerza la permanencia en los eslabones menos desarrollados de la cadena de valor del litio, desincentivando su industrialización de manera local.

Por otro lado, las diferencias entre los ordenamientos jurídicos y la organización política de los tres países condicionan el tratamiento del litio como recurso estratégico nacional. Asimismo, delimita márgenes de acción disímiles para los tres Estados nacionales frente a las unidades subnacionales. Ambas condiciones institucionales funcionan, en este caso, como limitantes de la cooperación interregional.

Finalmente, las diferentes orientaciones en la inserción económica internacional y en las formas de integración regional desalientan la concreción de políticas conjuntas. Concretamente, los tres países muestran trayectorias disímiles, y por momentos, opuestas de inserción internacional. Sumado a esto, el modelo de inserción externa tiene un eje central en la matriz productiva y exportadora, con limitaciones estructurales dadas por la especialización en la producción. En este sentido, mientras en Chile y Bolivia el sector industrial nacional tiene un menor nivel de desarrollo comparativo y ambos países tienen una estructura exportadora basada en la exportación casi exclusiva de materias primas, Argentina posee una estructura industrial de desarrollo medio, con una matriz exportadora diversificada entre materias primas y manufacturas industriales, dirigidas estas últimas principalmente al mercado regional. Estas condiciones económicas estructurales tienden a favorecer distintas estrategias

nacionales de inserción externa, basadas en intereses sectoriales disímiles. Esto también dificulta la cooperación en el desarrollo industrial del litio en la región.

Estas barreras y desafíos no implican, necesariamente, que no se estén llevando adelante acciones cuyo objetivo sea profundizar la cooperación entre los países del triángulo. En septiembre de 2022, la División de Recursos Naturales (DRN) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) organizó una reunión entre los Institutos de Normalización de Argentina (IRAM), Bolivia (IB-NORCA) y Chile (INN) para identificar oportunidades de intercambio de conocimiento y de colaboración en el campo de la normalización del litio.

Dicha reunión se desarrolló en el marco del Foro Permanente de Diálogo Técnico sobre Innovación, Desarrollo Tecnológico y Agregación de Valor al Litio que congrega a representantes de empresas y entidades de los tres países. Los Institutos de Normalización resaltaron el estado de situación de su respectiva participación en el Comité Técnico para la elaboración internacional de normas relacionadas con el litio (ISO/TC 333) y su involucramiento en la elaboración y aprobación de proyectos de norma internacional (CEPAL, 2022).

Las divergencias mencionadas anteriormente son un obstáculo para la cooperación, pero de ninguna manera una imposibilidad, por ello, a continuación, desarrollamos algunas propuestas que consideramos contribuyen a superar los desafíos que se presentan a la cooperación interregional y que pueden constituirse en insumos para la elaboración de un plan de acción regional en los países del triángulo del litio:

1. La declaración del litio como recurso estratégico por parte del Estado argentino para obtener mayor potestad respecto de la dirección de la explotación, exportación e industrialización del mineral. Esto abriría la puerta a una mayor cooperación entre Argentina, Bolivia y Chile a pesar de las diferencias jurídicas y de organización política existentes. La consideración

del litio como un recurso estratégico en Argentina no implica una nacionalización ni una intención de apropiación indebida y de ninguna manera alteraría ni vulneraría el dominio constitucional de los recursos por parte de las provincias.

Diversos autores califican al litio como estratégico debido a su importancia en el sistema de producción, su potencialidad de diversificación energética, la relevancia geopolítica de sus reservas y el valor y la diversidad de sus usos. Es importante tener en cuenta que hay otros recursos naturales que también son considerados estratégicos, como el agua dulce, los recursos marítimos y fluviales, el petróleo, el gas, diversos minerales, los bosques y la biodiversidad. Los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus políticas ambientales y de desarrollo, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional.

2. La creación de un espacio permanente de consulta y diálogo entre los *stakeholders* regionales y extrarregionales vinculados a la industria del litio en los países de América del Sur. Entre otros fines, este espacio puede contribuir a: mantener canales sostenidos de comunicación multinivel y multiactoral, generar oportunidades de transferencia de conocimiento y prácticas, establecer agendas comunes de objetivos de desarrollo que incorporen las dimensiones económica, social y ambiental, confeccionar documentos de trabajo regionales periódicos que traten y actualicen los indicadores vinculados a todo el proceso industrial del litio como parte de una agenda común.
3. Desarrollar de manera coordinada proyectos que vinculen la industria de la electromovilidad o movilidad sustentable y la producción de baterías de manera regional con el objetivo a mediano plazo de diversificar la producción del litio y

dotarlo de valor agregado con el fin de mejorar las estructuras productivas y darle un impulso cuantitativo, pero sobre todo cualitativo, a las exportaciones de los tres países, y al mismo tiempo, articular con cadenas de valor regionales ya existentes, principalmente la automotriz. En Argentina ya se encuentra presentado el proyecto de ley de Movilidad Sustentable que propone un régimen promocional de incentivos a la producción y compra de autos eléctricos hasta el 2040. Se constituye en un avance hacia la promoción de energías limpias, a través de incentivos a empresas nacionales. En este marco, la implementación de proyectos que promuevan la producción regional de baterías de litio podría articularse con el estímulo a la electromovilidad en los países de la región a partir de la infraestructura industrial ya existente en la cadena automotriz e incentivando nuevas inversiones que permitan su expansión a otros países de la región.

A modo de cierre, entendemos que la explotación de los recursos naturales no puede basarse únicamente en la lógica de mercado y el lucro de empresas privadas, sino que también debe tener en cuenta el interés del conjunto del Estado como un todo y su contribución al desarrollo, al empleo, a la distribución y a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Es importante también considerar los intereses de los directamente afectados o de los “dueños” de ese recurso, como las provincias, y las dimensiones sociales, ambientales y de calidad de vida que esa explotación debe generar para evitar el efecto enclave o de riqueza que se evade y empobrece (García y Reynaldo, 2014).

Es insoslayable que, en países naturalmente dotados de recursos naturales estratégicos como el litio, su explotación puede contribuir a incrementar el ingreso de divisas y mejorar la situación macroeconómica de los Estados, condiciones que generan constante vulnerabilidad en América del Sur. Sin embargo, la ausencia de políticas y estrategias de mediano y largo plazo para su explotación, para la

participación de actores privados y públicos externos, para su exportación y principalmente para su industrialización, volverá a reproducir mecanismos de inserción primaria y la consecuente relación de dependencia sobre intereses y condiciones externas a la región. La necesidad de un diálogo sostenido entre la diversa red de actores de los tres países es un paso ineludible en la identificación de posibles vías de acción comunes. El rol de los Estados nacionales en el proceso de toma de decisiones sobre el litio y la cooperación intraregional se convierten de esta manera en una piedra angular para dar forma a un escenario virtuoso que permita la explotación sostenible y la generación de un proceso industrial anclado en la región.

Bibliografía

Asamblea Legislativa Plurinacional del Estado Plurinacional de Bolivia (2017). Ley N° 928 de la empresa pública nacional estratégica de Yacimientos de Litio Bolivianos. https://www.ylb.gob.bo/resources/normativa_legal/04_ley_928.2017.pdf

Azpiazu, Daniel (2020). Minería y pueblos originarios en la Argentina. CELAG. <https://www.celag.org/mineria-y-pueblos-originarios-en-la-argentina/>

Barandiarán, José Manuel (2019). Lithium and development imaginaries in Chile, Argentina and Bolivia. World Development. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X18303516?via%3Dihub>

Berg, Ronald y Sady-Kennedy, Allison (17 de agosto de 2021). South America's Lithium Triangle: Opportunities for the Biden Administration. Commentary. Center for Strategic and International

Studies. CSIS. <https://www.csis.org/analysis/south-americas-lithium-triangle-opportunities-biden-administration>

Bnamericas (16 de febrero de 2023). Data Insights: Latin America powers up lithium production, but can it keep up with global demand? <https://www.bnamericas.com/en/features/spotlight-10-latam-lithium-projects-to-reduce-global-supply-shortages>

Borda, Fals (17 de agosto de 2019). Extranjeros se quedan con el negocio del litio. *La Gaceta*. <https://www.lagaceta.com.ar/nota/807820/economia/extranjeros-se-quedan-negocio-litio.html>

Bos, Vincent y Forget, Marie (2021). Global Production Networks and the lithium industry: A Bolivian perspective. *Geoforum*, (125), 168-180.

Bouchard, Joseph (2023). In Bolivia, China Signs Deal For World's Largest Lithium Reserves. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2023/02/in-bolivia-china-signs-deal-for-worlds-largest-lithium-reserves/>

Brizuela, Analía (15 de enero de 2023). Divergencias sobre el litio como recurso estratégico. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/515856-divergencias-sobre-el-litio-como-recurso-estrategico>

CEPAL (2022). Institutos de Normalización de Argentina, Bolivia y Chile compartieron experiencias y oportunidades. <https://www.cepal.org/es/notas/institutos-normalizacion-argentina-bolivia-chile-compartieron-experiencias-oportunidades>

Cunha, Filho, Clayton Mendoza (2015). *Estrategias de desarrollo e inserción internacional en la Bolivia de Evo Morales*. Lima: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

Committee on Armed Services (8 de marzo de 2023). Prepared statement by the Honorable Laura J. Richardson, Commander,

United States Southern Command. House of Representatives. <https://armedservices.house.gov/sites/republicans.armedservices.house.gov/files/03.08.23%20Richardson%20Statement.pdf>

Diálogo Chino (2023). América Latina: coordinan estrategia regional del litio para la transición energética. <https://dialogochino.net/31369-america-latina-coordinan-estrategia-regional-del-litio-para-la-transicion-energetica/>

El Comercio (16 de marzo de 2023). Evo Morales ratifica denuncia de “planes intervencionistas” desde Estados Unidos. <https://elcomercio.pe/mundo/actualidad/evo-morales-ratifica-denuncia-de-planes-intervencionistas-desde-estados-unidos-bolivia-litio-jarahn-hillsman-laura-richardson-argentina-chile-jeanine-anez-noticia/>

El Cronista (28 de diciembre de 2020). Litio y su potencial: estiman que las exportaciones argentinas pasarán de U\$S 190 a U\$S 2100 millones. <https://www.cronista.com/economia-politica/Litio-y-su-potencial-estiman-que-las-exportaciones-argentinas-pasaran-de-us-190-a-us-2100-millones-20201228-0007.html>

Ellerbeck, Stefan (14 de enero de 2023) Litio: por qué América Latina es clave para la transición energética mundial. World Economic Forum. <https://es.weforum.org/agenda/2023/01/litio-por-que-america-latina-es-clave-para-la-transicion-energetica-mundial/>

Fadel, Mario (2022). Litio: La necesaria unidad de Argentina, Bolivia y Chile. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/497238-litio-la-necesaria-unidad-de-argentina-bolivia-y-chile>

Fest, Sebastián. (17 de julio de 2022). El triángulo sudamericano del litio explora una OPEP del ‘oro blanco’ para dominar el mercado de las baterías. *El mundo*. <https://amp.elmundo.es/economia/2022/07/17/62d15e23e4d4d8f6488b4582.html>

Fornillo, Bruno (Coord.) (2019). Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios. Buenos Aires: El Colectivo/CLACSO/IEALC. https://www.exactas.unlp.edu.ar/uploads/docs/libro_litio_en_sudamerica.pdf

Gandhi, Shubham et al. (2021). India's Strategy to Procure Lithium to be a Leading Lithium-Ion Battery Manufacturer. *International Journal of Engineering and Management Research*, 11(5). <https://ijemr.vandanapublications.com/index.php/ijemr/article/view/149/149>

García, Paola (2019). La explotación del litio en Chile: desafíos para una minería sustentable. *Revista de Ciencias Sociales*, (33), 34-49. <https://revistadecienciasociales.uc.cl/article/download/422/562/>

García, Paola y Delgado, Daniel (2014). Recursos Naturales Estratégicos: El rumbo a seguir. *Estado y Políticas Públicas*, (3), 13-15.

Gong, Hiwien y Hansen, Teis (2023). The rise of China's new energy vehicle lithium-ion battery industry: The coevolution of battery technological innovation systems and policies. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, (46), 1-19.

Infobae (2023). YPF Tecnología y Livent firmaron un acuerdo para la primera planta de producción de celdas de litio de la región. <https://www.infobae.com/economia/networking/2023/02/14/ypf-tecnologia-y-livent-firmaron-un-acuerdo-para-la-primera-planta-de-produccion-de-celdas-de-litio-de-la-region>

Infogate (2023). Canciller Van Klaveren descarta "triángulo del litio" porque cada país tiene una realidad que es distinta. <https://infogate.cl/2023/03/30/canciller-van-klaveren-descarta-triangu-lo-del-litio-porque-cada-pais-tiene-una-realidad-que-es-distinta/>

Krikas, Carlos (2021). Litio, una oportunidad histórica para el desarrollo. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/359705-litio-una-oportunidad-historica-para-el-desarrollo>

La Nación (26 de septiembre de 2022). Litio: YPF comenzó a explorar su primer proyecto en busca del “oro blanco” en Catamarca. <https://lanacion.com.ar/economia/litio-ypf-comenzo-a-explorar-su-primer-proyecto-en-busca-del-oro-blanco-en-catamarca-nid26092022/>

La Jornada (2023). Chile apuesta a ser el primer productor de litio del mundo. <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/04/21/economia/chile-apuesta-a-ser-el-primer-productor-de-litio-del-mundo/>

La Política Online (11 de marzo de 2021). En Bolivia, Felipe pidió una cooperación más amplia para desarrollar el litio. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/132634-en-bolivia-felipe-pidio-una-cooperacion-mas-amplia-para-desarrollar-el-litio/>

La Prensa Austral (24 de julio de 2022). Litio: Chile y Argentina anuncian reunión trilateral con Bolivia. <https://laprensaaustral.cl/2022/07/24/litio-chile-y-argentina-anuncian-reunion-trilateral-con-bolivia/>

León, Mauricio; Muñoz, Cristina y Sánchez, Jeanette (Eds.) (2020). *Panorama social de América Latina 2020*. Santiago: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46479/S2000535_es.pdf

Lewkowicz, Javier (16 de agosto de 2023). América Latina discute una estrategia regional para la producción del litio. *Diálogo Chino*. <https://dialogochino.net/es/articulo/57203-america-latina-discute-una-estrategia-regional-para-la-produccion-del-litio/>

Mejía Baños, Manuel; Meriño Polo, Moisés y Ruiz Araque, Clara (2020). La integración en Latinoamérica: entre el regionalismo cerrado y el regionalismo abierto.. *Podium*, (38), 105-122.

Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de la República de Chile (1966). Ley N° 16.319 que crea la Comisión Chilena de Energía Nuclear y regula la posesión y uso de fuentes radioactivas. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=2758&idParte=9756001>

Ministerio de Minería y Metalurgia (2014). Ley N° 535 de Recursos Evaporíticos. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. https://www.autoridadminera.gob.bo/public/uploads/Ley_535.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (2022). Argentina y Chile avanzan en proyectos conjuntos de desarrollo del litio. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-y-chile-avanzan-en-proyectos-conjuntos-de-desarrollo-del-litio>

Moscheni, Margarita y De la Torre, Delia (2017). Tres décadas de políticas estatales mineras en Argentina: la continuidad de la omisión. *RevIISE*, 10(10). <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/181>

Muñoz Lima, Rosa (15 de noviembre de 2022). Argentina, Bolivia, Chile y el sueño de una OPEP del triángulo del litio. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/argentina-bolivia-chile-y-el-sue%C3%B1o-de-una-oep-del-tri%C3%A1ngulo-del-litio/a-63753447>

Obaya, Martín y Céspedes, Mauricio (2021). *Análisis de las redes globales de producción de baterías de ion de litio*. Santiago: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46943/1/S2100250_es.pdf

Observatory of Economic Complexity [OEC] (2023). Lithium Carbonates fact sheet. <https://oec.world/en/profile/hs/lithium-carbonates>

Página 12. (2023). Litio, petróleo y agua dulce: Estados Unidos ni disimula sus intereses en América Latina. <https://www.pagina12.com.ar/517903-litio-petroleo-y-agua-dulce-estados-unidos-ni-disimula-sus-i>

Pinell, Edgardo (2022). Las empresas chinas y rusas dominan la carrera por explotar el litio en Bolivia. *El Debate*. https://www.el-debate.com/internacional/20221029/empresas-chinas-rusas-dominan-carrera-explota-litio-bolivia_67481.html

Risso, Natali (2023). Nacionalización del litio en Chile: ¿cómo impacta en Argentina? *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/543346-nacionalizacion-del-litio-en-chile-como-impacta-en-argentina>

Rosemberg, Jaime (2022). Las provincias productoras de litio están en alerta por la idea del Gobierno de crear una OPEP. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/las-provincias-productoras-de-litio-estan-en-alerta-por-la-idea-del-gobierno-de-crear-una-opep-con-nid25102022/>

Sánchez, Agustina (2020). Detrás del Golpe: la industrialización del litio en Bolivia. *CLACSO*. <https://www.clacso.org/detras-del-golpe-la-industrializacion-del-litio-en-bolivia/>

Sanchez-Lopez, M. Daniela (2023). Geopolitics of the Li-ion batteryvalue chain and the Lithium Triangle in South America. *Latin American Policy*, (14), 22-45.

Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (1993). Ley de Inversiones Mineras N° 24.196. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/594/texact.htm>

Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (1997). Código de Minería de la República Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43797/texact.htm>

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la República de Chile. (2023). Acuerdos económicos vigentes. <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/>

Sun, Li (13 de mayo de 2023). In China, the world's biggest producer of electric vehicles and batteries, recycling is the key to lithium self-sufficiency. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3220194/china-worlds-biggest-producer-electric-vehicles-and-batteries-recycling-key-lithium-self-sufficiency>

Statista (2023). *Ranking* de los principales países productores de litio a nivel mundial en 2022. <https://es.statista.com/estadisticas/600308/paises-lideres-en-la-produccion-de-litio-a-nivel-mundial/#:~:text=En%202022%2C%20Australia%20fue%20el,y%2019.000%20toneladas%20métricas%2C%20respectivamente.>

Voskoboynik, Daniel y Andreucci, Diego (2022). Greening extractivism: Environmental discourses and resource governance in the “Lithium Triangle”. *Environment and Planning E: Nature and Space*, 5(2), 787-809. <https://doi.org/10.1177/25148486211006345>

¿Un club de países deudores?

El Consenso de Cartagena recargado

Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco J. Cantamutto

Introducción

¿Por qué mientras los acreedores negocian de manera concertada con los Estados prestatarios, estos no constituyen, de manera semejante, clubes de deudores? ¿Cuáles son los problemas de acción colectiva que enfrentan los Estados deudores? ¿Existieron experiencias –aun fallidas– en la región y en el mundo que implicaran esfuerzos por constituir redes articuladas de deudores soberanos a fin de negociar sus deudas de manera coordinada? ¿Qué lecciones se pueden aprender de las experiencias históricas, sobre todo del Consenso de Cartagena, que sean útiles para concebir estrategias de concertación entre Estados deudores de la región en el actual contexto financiero y político? Estas son las preguntas que se propone abordar en este ensayo.

La oportunidad de reinstalar los debates en torno a iniciativas de concertaciones de Estados deudores de la región a los fines de negociar de forma articulada con los acreedores viene dada por las circunstancias actuales mismas. Desde 2008 en adelante la deuda

pública creció a nivel internacional, merced a las políticas de expansión monetaria de los países centrales: al momento de estallar la crisis de la pandemia, la deuda pública mostraba ya niveles récord históricos (Cantamutto y Castiglioni, 2021). A su vez, la deuda en la región ha crecido de manera sistemática en la última década, alcanzando un pico durante la pandemia y sin mostrar señales de una reducción significativa desde entonces. Si esta tendencia aplica, en general, para los países periféricos, resulta especialmente problemático en ALC que en el decenio que cierra en 2023 habrá crecido menos que en la “década perdida” de los ochenta (CEPAL, 2023a). ALC es la segunda región con mayores niveles de deuda, detrás de los llamados países emergentes de Asia (CEPAL, 2023a).

La deuda funciona, de hecho, como un mecanismo que sostiene la subordinación de los países deudores, y está determinada por las coyunturas e intereses de las economías de los países acreedores. La deuda permite colocar capitales sobrantes en muy rentables colocaciones, puesto que el interés recarga sobre los deudores el riesgo percibido, lo cual se hace evidente en el hecho de que las primas de riesgo no se reintegran a los deudores aun cuando hayan sido excelentes pagadores (Pahnecke y Bohoslavsky, 2021). Al tratar de cumplir con los pagos de deuda, los países deudores suelen poner en riesgo su capacidad de cumplir con otras obligaciones de inversión social (en educación, salud, vivienda, etc.). Esto puede llegar al extremo de dificultar el acceso a alimentos o agua (como lo mostró el reciente caso de Sri Lanka o en 2006 Bolivia).

La deuda pública es un problema histórico, que vincula a los países periféricos –o del Sur global– en forma asimétrica con los países centrales –del Norte global–. Se trata de un escenario internacional asimétrico, un sistema (Toussaint, 2018) en el que no existe un mecanismo integral de resolución en caso de dificultades de pago de deuda pública. Se han propuesto y aprobado principios rectores en materia de reestructuraciones respetuosas de los derechos humanos en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU), pero su aplicación aún dista de ser general. Los acreedores no aceptan

foros democráticos para lidiar con los procesos de negociación. La inexistencia de un mecanismo preestablecido y uniforme lleva a que se negocie caso por caso, en una clara asimetría de poder, donde los acreedores manejan carteras de crédito muchas veces superiores a la capacidad productiva de los países deudores (Munevar, 2021). Justamente, en tratamientos por separado de los deudores soberanos, los acreedores maximizan su capacidad de presión.

Pero no solo eso. Los acreedores de los Estados suelen coordinarse entre sí para negociar con sus deudores. El Club de París (acreedores bilaterales), el Club de Londres (y el resto de los numerosos comités de acreedores privados), así como el tándem que en la práctica asumen las instituciones de Bretton Woods, epitomizan la organización de los acreedores frente a deudores soberanos comunes. La racionalidad de un enfoque cooperativo (Shubik, 1996) entre acreedores frente a deudores estatales comunes es obvia: se fortalece la posición negociadora frente a los deudores, mejorando las perspectivas de ejecución de la deuda sobre el patrimonio del deudor y de imposición de condicionamientos a los países deudores. En general, se busca evitar que un acreedor obtenga privilegios a costa de otros, lo cual podría llevar a una negociación donde el deudor haga prevalecer sus intereses en una negociación por partes.

En teoría, a fin de aspirar a un fortalecimiento de su poder de negociación, que pudiera contrapesar la capacidad de los acreedores, del lado de los Estados deudores debería esperarse un cierto nivel de concertación para negociar con acreedores comunes. La acción coordinada entre deudores podría funcionar como reflejo frente al poder concentrado de los acreedores: evitar concesiones parciales bilaterales (en función del interés de los acreedores) en aras de obtener soluciones más beneficiosas de manera multilateral. Si un país deudor se niega a cumplir con las demandas de sus acreedores, puede ser amenazado con sanciones; si los deudores que se niegan a cumplir son muchos, esas sanciones se vuelven menos creíbles. Sin embargo, la historia político-financiera de los deudores soberanos

indica, llamativamente, que las prácticas de concertación entre deudores soberanos han sido escasísimas.¹

Luego de esta sección introductoria, en la sección siguiente se describen los problemas de acción colectiva que entraña la concertación de deudores soberanos. A continuación, se presentan experiencias históricas en este sentido, focalizando en los esfuerzos registrados en América Latina, sobre todo con el Consenso de Cartagena, y algunas iniciativas más limitadas desplegadas en África. Finalmente, se postula cómo mayores niveles de concertación entre países serían propicios para facilitar las condiciones de su desarrollo, explicando los desafíos y oportunidades que se presentan hoy para la acción colectiva de los países deudores en ALC. La última sección contiene una recapitulación de las discusiones planteadas en este trabajo.

Problemas de acción colectiva en la concertación de deudores soberanos

Tanto la teoría como la práctica indican que resultan notables los problemas de acción colectiva que enfrentan los clubes de deudores: a) los deudores suelen presentar situaciones económicas y políticas dispares, así como sus vínculos con los acreedores; b) las disputas e intereses internos pueden inhibir el interés “real” de sumarse a un club de deudores; y c) dado el poder de los acreedores, la amenaza de sanciones y el ofrecimiento de concesiones generan incentivos para los Estados deudores *free riders* (Rama Iglesias y Schultz, 2015). En general, los países deudores se enfrentan a un dilema de prisionero en relación a la coordinación con otros deudores, por el cual la solución

¹ Mientras que las experiencias cooperativas de Estados deudores han sido sumamente limitadas, sí en cambio se destacan las experiencias comunitarias (a veces llamadas “revueltas crediticias”) de concertación de deudores hipotecarios o de microcréditos que han exigido –y obtenido– respuestas sistémicas y justas frente a los abusos de los acreedores, como ha sucedido en Chile, España, Nicaragua, Marruecos, India y Sri Lanka (Thornton y Mader, 2020), entre otros países.

común –que sería óptima, pero resultaría solo de la acción colectiva– es desplazada por la posibilidad de tener concesiones parciales –subóptimas, pero al alcance de cada país por separado– (O'Donnell, 1987). Esto lleva a esperar que un país deudor actúe como el osado (y potencial perdedor, o *sucker*), apostando obtener ganancias en una suerte de “juego del gallina” con los acreedores. En esta apuesta, claro, los deudores individuales cargan con las probabilidades en contra, incluso si el deudor tiene un peso relativo elevado (O'Donnell, 1987). Si un país intenta iniciar por su cuenta un proceso de negociación coordinada con otros deudores, los demás países deudores se verán tentados de abandonarlo en el esfuerzo ante la perspectiva de obtener concesiones parciales (pagos laterales) de parte de los acreedores (*free riders*). De este modo, el costo reputacional (expresado en mayores costos de refinanciación, menores plazos, etc.), así como las potenciales sanciones (interrupción del acceso a fondos de cooperación internacional o financiamiento de la banca de desarrollo, pérdida de mercados comerciales, etc.) recae sobre el país que “se las juega”, aquel que muestra más determinación. El resto opera con una lógica de “autopreservación crediticia” (*credit rating self-preservation*), evitando asociarse con socios “mal comportados” y quedar así en una mejor posición comparada de riesgo (Cline, 1983; Tussie, 1988).

Un planteamiento conjunto del problema tiene como principal ventaja para los países deudores la posibilidad de obtener mejores términos de reestructuración, tales como menores tasas de interés, menores costos y cargos, mayores plazos y períodos de gracia, que los que se obtendrían de manera bilateral. También se podría aspirar a que los acreedores reconozcan criterios comunes para la definición de los términos de las reestructuraciones, por ejemplo, que no se pueda exigir a los Estados deudores más allá de una cierta proporción de lo recaudado en concepto de exportación o permitir que los pagos fluctúen en función del crecimiento de la economía. Para ello, se reconoce como principal instrumento la amenaza implícita de *default* colectivo que se podría generar (CIA, 1986), aunque esto bien podría formularse de manera explícita. Incluso el intercambio

de información legal y técnica entre países deudores podría llevar a una reducción del costo operativo. Si además se pudiera lograr un marco común en el cual los deudores se comprometieran a compartir los logros diferenciados (posiblemente utilizados por los propios acreedores como estrategias desmovilizantes de acciones colectivas) mediante cláusulas del tipo *pari passu*, disminuiría el poder discrecional de los acreedores.²

La coordinación entre deudores soberanos puede presentar diversos niveles. Supone cierto grado de articulación de las políticas financieras y de relaciones exteriores de los respectivos países, que puede alcanzar diversos planos (ver sección siguiente). No hay una guía que señale una gradación o camino, aunque la experiencia puede servir de orientación. Lo que existe son tentativas de organización, confluencias, que no han logrado culminar en un proceso consolidado.

De hecho, se pueden identificar en el presente esfuerzos concretos de este tipo de coordinación, incluso entre países de ALC. Por ejemplo, cuando el G-24 (que integran, entre otros países, Argentina, Colombia, Perú, Brasil, India, Sudáfrica y México) expresó en 2021 su crítica a la política de sobrecargos del FMI (Argentina.gob.ar, 2021) o cuando Lula Da Silva en 2023 le adelantó al presidente argentino que “pretend[ía] conversar a través de [su] ministro de Hacienda con el FMI para quitarle el cuchillo del cuello a la Argentina” (*Página 12*, 2023). Desde una mirada histórica más prolongada, esta clase de concertación se puede observar en los patrones de votación en los órganos políticos de las Naciones Unidas respecto de resoluciones que involucran la gobernanza económica mundial, como fueron los debates sobre el “nuevo orden económico internacional” en la década de los setenta,³ y más específicamente los asuntos relacionados

² Si bien la interpretación de esta cláusula ha variado en el tiempo, remite a la igualdad de condiciones y trato equitativo. En este caso, indicaría la imposibilidad de discriminar no ya a los acreedores, sino a los países deudores.

³ Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1974), UN Docs. 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI), que contienen la Declaración y el Programa de acción sobre el

con la deuda externa, donde los países del Sur global suelen unificar criterios para impulsar iniciativas en esta temática.⁴ Otro tanto puede señalarse respecto de las negociaciones entre Estados en lo relativo a asuntos de deuda que preceden cada cuatro años la renovación del mandato de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés).

Sin embargo, en lo que atañe a organización formal y coordinación colectiva entre Estados deudores para beneficiarse de la negociación específica de la deuda con los acreedores, mediante la creación de un cartel, club o foro *ad hoc* para la consecución de tal objetivo, ciertamente se registran escasísimos casos. Una experiencia incipiente de esas características fue el llamado Consenso de Cartagena, un grupo de once gobiernos de ALC que se reunieron entre 1984 y 1987 con el propósito de ofrecer “definición y aceptación de lineamientos generales [...] que sirvan de referencia a las negociaciones individuales de cada país” (párrafo I.10 del Consenso). También se planteó la creación de un “mecanismo de consulta y seguimiento” (párrafo III.20) para los países integrantes del grupo, de intercambio de información técnica relativa a la deuda y sus efectos, y el llamamiento al diálogo político con los países industrializados (párrafo II.23) –dado que el origen del sobreendeudamiento se veía en las políticas implementadas desde los países centrales (O’Connell, 1988, pp. 380-385)–. Se reclamaba específicamente: “períodos de repago de más largo plazo, el no incremento del costo de la deuda como resultado de la refinanciación y el establecimiento de un nexo entre el servicio de la deuda y los ingresos por exportación” (Tussie, 1988, pp. 69-70). Si bien nunca se dejó de enfatizar la voluntad de pago y la negociación

establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

⁴ “Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos” (Consejo de Derechos Humanos, 2011), “Principios Básicos sobre reestructuración de deudas soberanas” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015) y los “Principios Rectores sobre evaluación de impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos” (Consejo de Derechos Humanos, 2019).

caso por caso, esta incipiente confluencia fue percibida como amenaza por parte de los acreedores.

Si bien se ha criticado la falta de compromiso real de los países con esta confluencia, que careció de mecanismos de exigibilidad concretos, así como la definición de responsabilidades específicas para efectivizar las propuestas (Crisorio, 2013; Osorio Paz, 1994), la propia posibilidad de constituirse como club funcionó. Tal como se presenta en la siguiente sección, el camino recorrido por el Consenso de Cartagena implicó una amenaza para la política exterior de Estados Unidos y, a pesar de no haberse materializado en un cártel (Tussie, 2013), logró incidir en la relación con los acreedores. Documentos de la CIA recientemente desclasificados (CIA, 1986) contienen análisis pormenorizados que dan cuenta de ello.

La experiencia histórica de concertación de países deudores

En América Latina

La constitución de clubes o carteles de países deudores es una buena idea aunque nunca haya podido ser realizada de manera plena. Y hay algunas pistas en torno a la racionalidad de que esto no ocurra. Entre ellas, destacan: a) la diversidad de situaciones nacionales en materia económica, política y de vínculo con los acreedores; b) la composición de sus deudas y la evaluación de sostenibilidad en cada caso; c) los intereses sociopolíticos internos en cada país en relación al problema de la deuda; d) las amenazas de sanción y los pagos paralelos que utilizan los acreedores; e) la cartelización de los acreedores; f) las certezas de ciertos riesgos frente a la incertidumbre de los logros; y g) la capacidad de crear un relato que otorgue sostén ético y político a las demandas de los deudores. Es decir, existen incentivos concretos para que los países deudores no elijan el camino de la concertación entre sí, y persistan bajo un esquema de reglas que no los beneficia.

En este sentido, no debe dejar de señalarse que entre los países acreedores también han existido conflicto y competencia. No se trata de una confluencia automática, armoniosa ni obvia. Tras la Segunda Guerra Mundial, con la firma de los acuerdos de Bretton Woods (1944), Estados Unidos quiso asegurar una estructura de coordinación a nivel financiero que evitara competencia entre potencias –asegurándose para sí el lugar de *primus inter parís*–. La creación del FMI intentó garantizarle este lugar privilegiado en la resolución de conflictos de pago. Otras estructuras menos formales también aparecieron con el tiempo (Ugarteche, 2013). En 1956, ante los problemas de pago de deuda de la Argentina, y por pedido de reunión del deudor, se creó el Club de París, un arreglo informal entre acreedores oficiales, que aún hoy les permite a los acreedores coordinar sus acciones. Actúan bajo principios que se niegan a los deudores (Cosío-Pascal, 2008): la toma de decisiones por consenso entre los involucrados, compartiendo información, yendo caso por caso pero comprometiéndose a no otorgar mejor trato de otro acreedor (dentro o fuera del club). Las propuestas de del Consenso de Cartagena se parecían mucho a las guías del Club de París, aunque desde el ángulo de los deudores. En 1976 se creó el Club de Londres, que reúne acreedores privados, ante los problemas de pagos de Zaire.

Los países deudores identificaron tempranamente que el problema de la deuda no era una cuestión estrictamente nacional. En septiembre de 1979, la VI Conferencia de los gobiernos del Movimiento de Países No Alineados, y en línea con los llamados a la constitución de un “nuevo orden económico internacional”, la cuestión de la deuda apareció vinculada a la necesidad de que los países se desarrollen de manera independiente y pacífica (Martínez Carreras, 1980). Es importante remarcar esta idea: el peso de la deuda impide desarrollarse, pues genera una creciente divergencia entre deudores y acreedores, alimentando la inestabilidad social y política, lo cual llega a amenazar la paz y seguridad internacionales. Esta lectura fue desplegada por Fidel Castro en 1979, en la Asamblea General de la ONU, donde además la asoció al creciente proteccionismo

de los países industrializados, que impedía reunir los recursos para pagar. En esa alocución, que representaba lo discutido por noventa y seis países el mes anterior durante la VI Conferencia, llamó a ofrecer un alivio de la deuda para los países del Tercer Mundo y la directa cancelación de la misma para los países muy pobres (Castro, 1979). Castro reiteró estas demandas en la siguiente reunión (VII Conferencia) del Movimiento de Países No Alineados, celebrada en Nueva Delhi en 1983: ante la crisis de la deuda, la alternativa es la “huelga de la deuda” (Instituto Tricontinental de Investigación Social, 2023).

Este antecedente es significativo, pues señala una confluencia amplia de países periféricos de diversas regiones, que atravesaban problemas similares y exigían soluciones comunes. Aunque la deuda aparece aquí como un elemento clave de la caracterización de la situación, no era el eje de la construcción política. En tal sentido, sin dejar de ser un antecedente valioso, no compone estrictamente una coordinación de países deudores, sino una coordinación entre países periféricos (del Tercer Mundo, no alineados) con diversos problemas económicos, entre los cuales destaca la deuda.⁵ Fuera del llamado al alivio o condonación, según el caso, no se proponían mecanismos propios para avanzar en tal sentido –más allá de la presión política–.

Merced a la suba de la tasa de interés de referencia en Estados Unidos a fines de 1979, el llamado *shock* Volcker (por el Presidente de la Reserva Federal, Paul Volcker), la renovación de deuda de la región se encareció de manera acelerada. Los flujos de capitales, que habían inundado la región durante la década previa (Estay Reyno, 1996), se revirtieron. En agosto de 1982, el gobierno de México anunció la suspensión de los pagos de deuda, ante lo cual recibió un veloz paquete de ayuda por parte de Estados Unidos y el FMI. Al mes siguiente, Brasil anunció lo mismo, y a inicios de 1983 se sumaría Argentina. La visión del FMI era que se trataba de un problema de liquidez,

⁵ Estas experiencias motivaron la creación del Comité para la Abolición de las Deudas del Tercer Mundo (CADTM). Ver <http://www.cadtm.org/La-genealogia-del-CADTM-y-de-su>

ante lo cual la única salida era el ajuste fiscal. Los bancos actuaron tempranamente de manera cartelizada, bajo la lógica de los créditos sindicados, por la cual las entidades más grandes fungían como coordinadores, trabajando junto al FMI y al gobierno estadounidense (Val, 2017). La exposición de los bancos estadounidenses ante la mora latinoamericana, sin embargo, era muy alta y generalizada, y los problemas de pago ocasionaban previsiones contables que podían llevar a una crisis bursátil de magnitudes. Esto preocupaba a las autoridades del gobierno norteamericano y las impulsó a actuar ante la situación.

En febrero de 1983, el presidente de Ecuador, Osvaldo Hurtado, envió una carta a las autoridades de la CEPAL y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), encomendándoles la elaboración de un informe de situación y alternativas, que presentaron en mayo de ese año. La carta surgía un mes después de la constitución del Club de Contadora, orientada a buscar soluciones pacíficas a la crisis en Centroamérica. La búsqueda de soluciones coordinadas a nivel latinoamericano anuda la cuestión económica de la deuda con la situación social y política, en especial, la paz y la transición democrática (Green, 1990).

El informe conjunto (CEPAL-SELA, 1983) enfatizaba el origen externo de la crisis, debido a la recesión y el proteccionismo de los países desarrollados, el aumento de las tasas de interés y la reversión de los flujos de capitales. Ante esto, las negociaciones caso por caso, con la guía del FMI, habían resultado lentas y costosas, centrando el ajuste en los países deudores. Ante ello, sugerían contar con un servicio de refinanciamiento automático y voluntario en función de indicadores objetivos, que haga más sencillo el proceso de renegociación, incluyendo cláusulas especiales en los convenios de reprogramación que hicieran depender los pagos según las condiciones económicas del país deudor (una suerte de prima atada al crecimiento del PBI). Se sugería contemplar plazos más largos de pago, ampliar los recursos disponibles para el desarrollo y del FMI (incluso crear una línea especial para países afectados por subas súbitas de la tasa de interés),

flexibilizando la concepción teórica que acompaña a sus préstamos “para adecuarse mejor a las diversas metas socioeconómicas de sus cada vez más heterogéneos países miembros”. Se recomendaba, finalmente, la creación de un centro latinoamericano de información sobre financiamiento externo. El documento se presentó formalmente en Bogotá durante los días 18 al 20 de mayo de 1983, en una reunión de expertos convocada por CEPAL (González Rubí, 1983), donde se enfatizó la necesidad de acción coordinada.

Este análisis y sus sugerencias fueron retomados en la Conferencia Económica Latinoamericana que sesionó en Quito entre el 9 y el 13 de enero de 1984. Esta conferencia, centrada en el problema urgente de la paz y la consolidación de las nacientes democracias, elaboró la Declaración de Quito con un plan de acción que enfatizaba la responsabilidad conjunta de los deudores y acreedores.⁶ Allí se señalaban como origen de la crisis la caída del comercio internacional y de los términos de intercambio, la suba de las tasas de interés y la reversión de los flujos de capitales (puntos 8, 17, 18 y 20). Es decir, se enfatizaba el origen externo de la crisis, la corresponsabilidad de deudores y acreedores y por ello la necesidad de criterios comunes para salir de la crisis.

Se proponía allí como criterios básicos: i) que no se comprometan ingresos por las exportaciones más allá de porcentajes razonables, compatibles con el mantenimiento del crecimiento interno; ii) que se reduzcan los intereses, comisiones y márgenes por todo concepto, para estabilizar en el tiempo los recursos asignados a deuda; iii) ampliación de los plazos y de períodos de gracia; iv) la necesidad de acceso a nuevos recursos financieros; y v) mejorar el acceso de productos de la región a mercado mundial. Para ello se proponía que

⁶ El ítem 16 señalaba: “La actitud de los gobiernos de América Latina y el Caribe, al reconocer y asumir sus obligaciones, reclama de parte de los gobiernos de los países acreedores, de los organismos financieros internacionales y de la banca privada internacional, una actitud de corresponsabilidad en la solución del problema de la deuda externa, teniendo en cuenta, además, sus implicaciones políticas y sociales”.

los ministerios de Finanzas, Economía o Hacienda y los bancos centrales de los países de la región *establezcan intercambios efectivos, directos y confidenciales de información* sobre las condiciones en que se den la refinanciación y la reprogramación de la deuda externa de dichos países. Asimismo, [...] que cuando algún país o países de la región lo soliciten, los organismos internacionales competentes como el SELA, el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), la CEPAL, la UNCTAD, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como los gobiernos de los países de la región, presten asistencia técnica (énfasis agregado).

Es decir, se promovía activamente el *intercambio de información, la coordinación y asistencia técnica* entre gobiernos y mediante organismos internacionales. Accesoriamente, reclamaban la necesidad de aumentar los recursos del FMI y la banca para el desarrollo, elevando la disponibilidad por cuota y acelerando los desembolsos. Aún más, se sugería revisar las condiciones que los organismos exigían en los países periféricos, para ser más acordes a los objetivos de crecimiento y empleo, pero también de las políticas de los países desarrollados, para poder coordinar un ajuste equitativo. Es decir, se le asignaba un nuevo rol de coordinación a los organismos internacionales. Finalmente, se sugería reducir las barreras comerciales y fomentar la integración comercial, tanto entre países latinoamericanos como con los centrales.

Es decir, se establecía una serie de recomendaciones concretas. Según Rama Iglesias y Schultz (2015), si bien esta reunión no tuvo efectos prácticos, creó la atmósfera de solidaridad entre países latinoamericanos. Tussie (1988) acuerda en ese punto, enfatizando un aspecto clave: la declaración firmada por presidentes y ministros dejaba en claro que el problema de la deuda era político. Osorio Paz (1994) criticó la insistencia en la tesis de la corresponsabilidad que emergió allí, puesto que habilitó la exigencia de que los deudores siguieran pagando, mientras que no tenía ninguna implicación real para exigir la adecuación a los acreedores.

Sin embargo, de parte de los acreedores no hubo un cambio sustantivo de las exigencias ni mecanismos. En marzo de 1984, Argentina suspendió un acuerdo firmado por la dictadura con el FMI, y señaló que estaba a la búsqueda de una solución más acorde a las posibilidades del país. Esto abría la posibilidad de que la situación financiera se endureciera para toda la región. Ante ello, Brasil, Colombia, México y Venezuela decidieron durante la asamblea anual del Banco Interamericano de Desarrollo, en Punta del Este, prestarle a la Argentina para realizar un pago (Tussie, 1988). Sin embargo, una nueva suba de las tasas de interés en esos meses hicieron fútiles los esfuerzos de ajuste para lograr sostener los pagos. El 19 de mayo, los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México se pronunciaron a la vez sobre los efectos del alza de interés, mostrando sintomática política. Se enfatizaba que esto generaba una situación de riesgo para la democracia y la seguridad económica que no podía extenderse indefinidamente, y era necesario reorientar los esfuerzos para el crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida de la población. Navarrete (1987) señala que esta carta fue la que “conjuró el espectro de un club de deudores”. El 5 de junio, en una reunión de cancilleres y ministros de economía de los mencionados países junto a Ecuador, Perú y Venezuela, se emitió un documento reclamando la necesidad de un cambio en la gestión de la deuda. Ese documento se presentó ante el G7 reunido en Londres, que reaccionaron señalando que la deuda seguiría siendo tratada de manera bilateral –no en bloque– (Crisorio, 2013). Es decir, los países acreedores –de manera coordinada– se negaban a considerar la situación común de los países deudores y remitían como el foro apropiado al FMI y el Banco Mundial (Navarrete, 1985).

La situación se tensó más cuando en junio de ese 1984, Argentina envió una carta de intención al FMI, redactada por primera vez de manera unilateral (sin acordar el texto con los técnicos del organismo), apoyándose de alguna manera en la llamada doctrina de la deuda odiosa al expresar que la obligación fue contraída por un gobierno militar contra los intereses del pueblo argentino (O’Connell,

1988; Tussie, 2013). El 21 y 22 de junio de 1984 se reunieron los cancilleres y ministros de economía de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, lanzando el llamado Consenso de Cartagena. En ese momento, la Argentina, Bolivia y Ecuador habían interrumpido pagos y República Dominicana sus negociaciones con el FMI. Los acreedores, tratando de evitar la confluencia, habían otorgado líneas ventajosas de crédito (concesiones parciales) a Brasil, México y Perú.

Este recorrido muestra que a Cartagena se llega tras una sucesión de declaraciones, reuniones y estudios previos, en el marco de una creciente coordinación regional no solo centrada en temas económicos –sino también vinculados a la paz y la defensa de la democracia–, ante la negativa de los acreedores a ofrecer salidas coordinadas que adopten –y materialicen– un principio de corresponsabilidad. Incluso aparecían en agenda salidas más radicales (los llamados de los Países No Alineados por alivios y cancelaciones) y presiones unilaterales de deudores (Argentina y Brasil). Este marco es central para entender por qué, a pesar de los incentivos que lo hacían improbable, la confluencia de los deudores ocurrió (O'Donnell, 1987).

En Cartagena se adoptó una declaración cuyos puntos centrales se apoyaron en los esfuerzos previos (incluyendo el documento de la CEPAL y el SELA, así como la Declaración de Quito). Argentina y Bolivia presentaron las posiciones más radicales de coordinación, sugiriendo incluso delegar en una comisión centralizada la negociación. No obstante, la mayoría de los países consideraba que su propio caso tenía características especiales que le permitirían tener un tratamiento preferencial y condiciones menos rigurosas, de modo que la acción coordinada no debía exagerarse (Tussie, 1988). Se cuidaron por ello de dejar claro que no se conformaría un club de deudores: el tratamiento seguiría siendo caso por caso, mientras los países deudores sostenían las medidas de ajuste para reafirmar su compromiso con los pagos. Pero demandaban darle prioridad al desarrollo económico y encauzar las negociaciones bajo un marco común que

priorice el diálogo político (Navarrete, 1987). Se enfatizaban la corresponsabilidad y la afectación mutua en materia económica.

Las propuestas concretas del Consenso se pueden resumir de la siguiente manera (Palma, 1984; Tussie, 1988): 1) adoptar medidas para reducir las tasas de interés internacionales o implementar un mecanismo para reducir el impacto de las altas tasas en los países deudores; 2) tomar en cuenta en cada negociación la capacidad de cada país para recuperarse y pagar; 3) establecer un límite razonable para los compromisos de los deudores en relación a sus ingresos por exportaciones; 4) reforzar la capacidad de crédito de los organismos internacionales de crédito; 5) revisar los criterios con los que el FMI condiciona sus préstamos para hacerlos más tolerables para los países deudores; 6) establecer períodos de repago más largos y tasas de interés más favorables; 7) eliminar las barreras tarifarias y otras medidas proteccionistas de los países industrializados para incrementar la capacidad exportadora de los países deudores. Como se puede ver, estas propuestas recuperaban las demandas previas.

Además, se creó el Mecanismo de Consulta y Seguimiento que sesionó, a nivel técnico y ministerial, entre 1984 y 1986 (Green, 1990). Tras la primera reunión de Cartagena, se sumaron dos nuevas reuniones ministeriales: en Mar del Plata (el 13 y 14 de septiembre de 1984) y en Santo Domingo (7 y 8 de febrero de 1985). Durante estas reuniones se debatió profundamente la posibilidad de invitar a los países acreedores a un encuentro de diálogo político, a lo que estos se negaron rotundamente (O'Connell, 1988). Esto hubiera implicado poner en un plano de igualdad a los países deudores y acreedores, dando entidad política a la confluencia de los primeros. Esta negativa posiblemente facilitó la presencia de 1.200 delegados de casi todos los países de la región en el encuentro sobre la Deuda Externa de Latinoamérica y del Caribe, que se realizó el 3 de agosto de 1985 en La Habana.⁷ Allí Fidel Castro señaló que la deuda era matemática

⁷ En rigor solo Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, Nicaragua y Panamá enviaron representantes oficiales, mientras que el resto de los emisarios participaron de manera

y económicamente impagable, además que no era moral ni políticamente aceptable pagarla. Se trataba, pues, de un llamado más radical a desconocer parte de esa deuda –incluso con países socialistas– de manera coordinada. Allí aparecía expresada de manera explícita la amenaza identificada por la CIA (1985). La crítica al proceso de Cartagena realizada en Cuba era que no se incluyeran allí a todos los países de la región, puesto que no tenían presencia allí ningún gobierno de Centroamérica o el Caribe (Castro, 1985).

Apenas un mes antes, en julio de 1985, al asumir como presidente del Perú, Alan García había señalado que no aceptaría la mediación del FMI y limitaría los pagos de la deuda al 10 % de los ingresos por exportaciones.⁸ Los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay allí presentes, más el anfitrión, crearon el Grupo de Apoyo a Contadora, formando así lo que se conoció como Grupo de los Ocho. El anuncio de García contaba así con el aval de sus pares, y además el problema de la deuda se insertaba en el marco de los procesos de paz y consolidación de la democracia en la región. Perú declaró una moratoria unilateral por seis meses en agosto de 1985 (y de hecho, incumpliría los pagos con el FMI desde abril de 1986).

Es probable que esta intensificación de la confluencia ejerció presión sobre los acreedores (Tussie, 2013; Ugarteche, 1988), puesto que en septiembre se lanzó el Plan Baker, oficializado por el entonces secretario del Tesoro norteamericano. Este plan proponía un “programa para el crecimiento sostenido”, desplazándose del paradigma de ajuste recesivo previo –donde el problema era visto como exclusivamente de liquidez, para ser entendido ahora como un problema de insolvencia (Val, 2017)–, aunque reforzando el lugar de coordinación del FMI y la obligación de avanzar en reformas estructurales para relanzar el crecimiento. Se aceptaba la corresponsabilidad al poner a disposición nuevos fondos de parte de los organismos internacionales de crédito, aunque por apenas un tercio de lo que se debía pagar

extraoficial (Córdova-Claure, 1985).

⁸ Por una revisión de los alcances de esta propuesta y sus logros, ver Ugarteche (1988).

por las deudas. Para desarmar la confluencia, el Banco Mundial ofreció a México el primer Trade Policy Loan en un programa comprensivo de ajuste y apertura, y luego a la Argentina para apoyar el Plan Austral. Sin embargo, el Plan Baker no proveía suficiente alivio ni nuevos fondos, reposando con demasiada confianza en la anuencia de la banca comercial (Navarrete, 1986; Rosales, 1986). A pesar de comprender que era necesario que la región creciera para poder pagar, el plan hacía descansar este proceso sobre el ajuste y estabilización en los países deudores, sin contemplar medidas de impulso a la actividad ni tampoco políticas específicas en los países acreedores para traccionar la demanda agregada mundial (Cusminsky y Gitli, 1987).

En diciembre de 1985, los países del Consenso se reunieron en Montevideo, donde emitieron una nueva declaración, explicando que, en caso de no adoptarse el conjunto de medidas propuestas, la región se vería obligada a detener las transferencias al exterior. Es decir, se abandonaba parcialmente el sesgo consensual, amenazando con una suspensión coordinada de pagos. Allí se expresó que el Plan Baker implicaba la consideración parcial de sus demandas (O'Connell, 1988). En febrero de 1986, se reunieron en Punta del Este solo los países que integraban el comité de seguimiento de Montevideo. Elevaron de allí una iniciativa de coordinación a Grupo de los Ocho, que constituye una coordinación a nivel presidencial, y el tema de la deuda fue considerado detenidamente en la su reunión de Acapulco en noviembre de 1987.

En febrero de ese año, Brasil había declarado una moratoria unilateral de los pagos, y gracias a ello Argentina, México y Chile obtuvieron negociaciones más favorables (O'Donnell, 1987). A Brasil, en cambio, le recortaron crédito comercial, amenazando con intensificar las sanciones. La estrategia de los acreedores de realizar concesiones parciales y al mismo tiempo amenazar con sanciones a los que se empeñaban en acciones unilaterales tuvo éxito en contener esta incipiente confluencia latinoamericana. Los países de la región quedaban expectantes de no resultar castigados y utilizar la

coordinación como amenaza. Entre 1984 y 1987 hubo cierto intercambio de información legal y técnica, apoyos diplomáticos mutuos y declaraciones políticas conjuntas. Si bien se inició llamando al diálogo a los países acreedores para lograr una solución coordinada, la falta de respuestas favorables llevó a la amenaza de suspensiones unilaterales de pago. Sin embargo, desde 1988 no pareció que hubiera países dispuestos a realizar amenazas más intensas ante los acreedores (Tussie, 2013).

Las negativas de los acreedores a las demandas de los países deudores y sus estrategias para desmontar posibles confluencias se conjugaron con el cambiante escenario internacional en materia de comercio (cantidades y precios) así como movimientos de la tasa de interés, que producían alivios temporales que cada país debía interpretar en su propia estrategia. Con todo, a pesar de la magnitud de la crisis, la región no incurrió de manera generalizada y sistemática en cesaciones de pagos, lo cual compone una anomalía histórica (si se lo compara, por ejemplo, con la crisis de la década del treinta –Estay Reyno, 1996; Marichal, 1988–). El esfuerzo denodado por cumplir con las obligaciones generadas por la deuda supuso una permanente transferencia de recursos al exterior, que tuvo por reflejo el crecimiento nulo en la región, aumento de la pobreza y la inflación durante la década de los ochenta (Bértola y Ocampo, 2021).

Del lado de los acreedores, se logró sortear una cesación de pagos generalizada, y si bien se realizaron concesiones parciales, el mayor logro fue evitar la cartelización de los deudores, es decir, sostener el desbalance de poder (O'Donnell, 1987). Fue un éxito para estos actores lograr el pleno involucramiento del gobierno de Estados Unidos, que promovió un rol más activo de las instituciones de Bretton Woods, en especial del FMI, que se volvió así central en la reformulación de las políticas económicas centradas las reformas estructurales (Ugarteche, 2009). Esta lógica alcanzaría su epítome con la presentación del plan Brady en 1989 (por el entonces secretario del Tesoro), que potenciaba el acceso a fondos privados mediante la titularización de las deudas, con un alivio de entre el 20 % y 30 % (lo cual

contrastaba con el valor de mercado de esas deudas, que en el mejor de los casos llegaba a la mitad del valor nominal). Los nuevos bonos serían avalados por el Tesoro norteamericano junto los organismos internacionales de crédito a cambio de la aplicación de las reformas estructurales, que incluían la valorización de los propios títulos en el marco de las privatizaciones de empresas públicas. La siguiente década trajo un acceso renovado a fondos con tasas de interés bajas, lo cual terminó de desmontar toda búsqueda de confluencia en la región en torno al problema de la deuda.

Esfuerzos de concertación en África

Aunque la experiencia latinoamericana de articulación de Estados deudores descripta en la subsección previa ha sido sin dudas la más importante en términos de su alcance, se han registrado otros esfuerzos tendientes a alcanzar cierta coordinación entre países deudores.

En otra latitud, el problema de la deuda también crecía en África. En julio de 1987, en un contexto regional signado por altísimas proporciones de recursos fiscales destinados al reembolso de la deuda en concomitancia con indecentes niveles de pobreza y pobreza extrema en el continente africano, el presidente de Burkina Faso, Thomas Sankara, brindó en el marco de la reunión de la Organización para la Unión Africana realizada en Addis Abeba su reconocido discurso postulando el no pago de la deuda africana, denunciando los orígenes colonialistas de la deuda y su perpetuación, y el correlativo llamamiento a la coordinación entre países deudores de la región. Explicó entonces Sankara:

La deuda no puede ser reembolsada porque, en primer lugar, si no pagamos, los prestamistas no se van a morir. Estemos seguros de esto. En cambio, si pagamos, somos nosotros los que vamos a morir. Estamos igualmente seguros de ello. Los que nos han conducido al endeudamiento han jugado como en un casino. Mientras ellos ganaban no había debate. Ahora que pierden en el juego, nos exigen el

reembolso. Y se habla de crisis. No, señor presidente, ellos jugaron, ellos perdieron, es la regla del juego [...]. Querría que nuestra conferencia adoptara la necesidad de decir con claridad que no podemos pagar la deuda. No con un espíritu belicoso, belicista. Esto es para evitar que nos hagamos asesinar aisladamente. Si Burkina Faso, solo, se negara a pagar la deuda, ¡yo no estaré presente en la próxima conferencia! En cambio, con el apoyo de todos, que mucho necesito, podríamos evitar pagar. Y evitando el pago podríamos dedicar nuestros magros recursos a nuestro desarrollo (1987).

Dos meses después de leer este discurso, Sankara fue asesinado en un golpe de Estado en Burkina Faso.⁹

Sankara citó explícitamente a Fidel Castro en ese discurso. Los países de ambos lados del Atlántico habían participado de las sesiones del Movimiento de Países No Alineados, y la experiencia de Cartagena aún no había terminado de desmontarse. Sankara llamó a constituir un Frente Unido contra la deuda. Del lado de América Latina, las propuestas de buscar marcos comunes negociados para extender plazos de reembolso y los períodos de gracia, así como reducir las tasas de interés, resonaban con eco (es lo que intentaba, por ejemplo, Perú en ese momento –Ugarteche, 1988)–).

En diciembre de 1987, la Organización para la Unión Africana aprobó en su sesión extraordinaria de noviembre/diciembre una resolución sobre la crisis de la deuda externa africana (OUA, 1990), planteando la creación de un foro para los acreedores internacionales y los Estados africanos deudores a fin de arribar a medidas apropiadas para el alivio de la situación de la deuda africana. Esta resolución contuvo además la llamada “Posición Africana Común sobre la Crisis de la Deuda Externa Africana”, que exigía que “[l]a estrategia para la solución del problema de la deuda de África debe estar basada en la cooperación, el diálogo continuo y la responsabilidad

⁹ Las acciones políticas de Thomas Sankara en materia de deuda y sus posibles implicaciones en la evolución del Consenso de Cartagena, pueden consultarse en los documentos de análisis que elaborara la CIA (CIA 1985).

compartida”. Y, más importante aún para los fines de este ensayo, los Estados afirmaron: “Nos comprometemos a intensificar la cooperación intraafricana y las consultas a través del intercambio de información y *armonización de posiciones sobre la negociación y reestructuración de deuda*” (párrafo IV.A.vii del documento de Posición, énfasis agregado). En 1988 la Organización para la Unión Africana emitió otra resolución específicamente sobre el endeudamiento de la región, recordando la convocatoria a una conferencia internacional para los acreedores y Estados africanos deudores antes mencionado (OUA, 1988).

El calado moral y político de los postulados de Sankara galvanizaron en la década de los noventa, con un creciente movimiento global a favor de la cancelación de la deuda de los países fuertemente endeudados. La presión de la sociedad civil internacional se hizo sentir: el relato construido por Sankara caló profundo más allá de su país de origen. A raíz de ello, hubo una reacción por parte de los acreedores. Fue el tiempo de la Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados auspiciada por el FMI, que facilitó la cancelación de deuda multilateral de países muy pobres. Con todo, solo treinta y seis países aprovecharon esta iniciativa, la mayoría de África.

En el 2020, en plena pandemia del coronavirus, altos representantes de Etiopía, Senegal, Sudáfrica y la Unión Africana reclamaron de manera conjunta y coordinada el aplazamiento de la deuda externa, e incluso la cancelación de los pagos. El primer ministro etíope (y Premio Nobel de la Paz) Abiy Ahmed, el jefe de Estado senegalés, Macky Sall, y el presidente de Sudáfrica y de la Unión Africana, Cyril Ramaphosa, llevaron el requerimiento al plenario del G20 (Naranjo, 2020). A mediados de abril de 2020, el G20 concedió un aplazamiento de los servicios de la deuda que duró hasta fines de 2021 (ver sección siguiente), mientras que el FMI anunció su programa de reducción de deuda de países pobres (Fondo Fiduciario para la Contención de Catástrofes), por el cual se dio alivio a treinta y un países en total, veinticinco de ellos africanos.

Desafíos, oportunidad y perspectivas para la acción colectiva de los deudores en ALC

Tras el estallido de la crisis en 2008, los países centrales pusieron en marcha políticas de expansión monetaria que mantuvieron las tasas de interés reales bajas (incluso negativas), lo cual promovió el uso del crédito entre los Estados. Esto hizo que la deuda pública alcanzara niveles récord antes de la pandemia (Cantamutto y Castiglioni, 2021). No obstante, con la crisis pandémica los niveles de endeudamiento tuvieron un nuevo salto, por el cual la deuda pública alcanzó el PBI mundial, representando un 40 % de la deuda total –un hecho sin parangón desde la década de los sesenta– (UNCTAD, 2021a). Esto obligó a que apenas iniciada la pandemia, los propios Estados acreedores, que tienen presencia predominante en el G20, el FMI y el Banco Mundial, elaboraran propuestas para lidiar con la potencial crisis de deuda. Entre ellas, se propuso un muy limitado mecanismo de alivio –utilizado por treinta y un países muy pobres, por un exiguu total de 965 millones de dólares–, una iniciativa de suspensión de pagos de servicios de deuda –DSSI por sus siglas en inglés– que aprovecharon cuarenta y seis países y la propuesta de un marco común de negociación. Estas iniciativas tuvieron severos problemas por no incluir a otros acreedores oficiales –como China, que es actualmente el principal acreedor oficial– ni a los privados. El FMI creó dos líneas de emergencia y en agosto de 2021 emitió 650.000 millones de dólares en Derechos Especiales de Giro. Ninguna de estas medidas incluyó la consideración de las urgencias sanitarias y humanitarias de los países deudores, los desafíos de su recuperación, ni mucho menos les dio un espacio de diálogo para presentar sus demandas.

Apenas el mundo empezó a salir de la pandemia, los problemas del endeudamiento se hicieron sentir nuevamente, en especial por la guerra en Ucrania y la suba de las tasas de interés de referencia en Estados Unidos y Europa (Banco Mundial, 2022; CEPAL, 2023b; Guénette, Kose y Sugawara, 2022). No debe llamar la atención entonces

que Jubileo identificara en 2022 que cincuenta y cuatro países estaban atravesando una crisis de deuda.¹⁰ El análisis que realiza FMI sobre las setenta economías de ingresos más bajos (países pobres) señalaba que a abril de 2023, nueve países estaban en crisis de deuda y veintisiete países mostraban un alto riesgo de estarlo, incluyendo tres países de ALC (Dominica, Haití, San Vicente y las Granadinas).

Justamente, ALC no es la excepción a esta situación generalizada. Si bien los datos de 2022 indicaban una reducción del peso de la deuda, estaba aún por encima de los niveles prepandemia, en torno al 56 % (CEPAL, 2023a). A modo de comparación, en 1980, cuando la crisis de la década perdida inició, las deudas públicas pesaban en promedio del 35 % del PBI (Ugarteche, 2013). De modo que objetivamente la situación es más delicada en el presente. En los últimos años, además, creció el peso de la deuda externa en el total, lo cual añade dificultades centradas en el acceso a divisas (CEPAL, 2023a), y el peso de los acreedores privados –en especial, a través de la emisión de bonos, que explica el 74 % de la deuda pública externa– (Colodenco, Horas y Wiedenbrüg, 2023). De modo que los principales acreedores de la región no están contemplados en las iniciativas de los acreedores oficiales,¹¹ y la renegociación depende centralmente del tratamiento caso a caso.

Dado que la reducción de la deuda de 2022 reposó en la recuperación del PBI, a medida que nuevas amenazas se ciñen sobre este dinamismo (CEPAL, 2023a), se torna más difícil esperar que este limitado alivio continúe. Todo esto genera un cuadro preocupante: la tendencia de aumento en el peso de la deuda, así como los servicios asociados, ha escalado a una velocidad y nivel comparables con la crisis de los años ochenta. El peso de los servicios de la deuda externa respecto de las exportaciones ha crecido de manera particularmente

¹⁰ Ver <https://data.debtjustice.org.uk/our-analysis.php>

¹¹ El FMI se ha esforzado por involucrar otros acreedores oficiales en el Marco Común más allá de la DSSI, algo que logró en mayo de 2023 al involucrar a China en el comité de acreedores de Ghana (G20, 2023). No obstante, en términos agregados, para América Latina y el Caribe el peso central lo tienen los acreedores privados.

severa en la región, oscilando en torno al 25 % y 30 % (Colodenco, Horas y Wiedenbrüg, 2023).

De modo que el conjunto de la periferia mundial parece estar enfrentando una situación delicada en materia de endeudamiento público, frente a lo cual no parecen haber grandes respuestas. La sucesión de pandemia, guerra en Ucrania y puesta en marcha de políticas monetarias restrictivas parece indicar que la deuda es y será un problema sistémico en los años por venir. Esta realidad colisiona frontalmente con las urgencias de inversiones frente al cambio climático, los compromisos estatales en relación los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos económicos y sociales. En ALC, a esta tensión se añade la larga serie de inequidades preexistentes, en la región más desigual del planeta en materia de distribución de la riqueza.

Considerando el cuadro descripto, existe una necesidad objetiva de abordar el problema de sobreendeudamiento soberano y la imposición sistemática por parte de los acreedores de políticas económicas contractivas que afectan a un elevado número de países. La concertación de países deudores de ALC sin dudas fortalecería su posición negociadora frente a los acreedores. Ahora bien, de lo analizado hasta aquí, se pueden identificar una serie de desafíos para concebir y llevar a la práctica una instancia de organización y cooperación de este tipo.

En primer lugar, los países tienen que percibir sus intereses comunes o complementarios de modo que participar en esa organización sea valorada como una opción mejor que estar fuera de ella (Keohane, 1984, p. 72 y ss.). Sin embargo, los países suelen tener intereses divergentes por el solo hecho de que son golpeados por la crisis de una manera diferenciada, por su situación externa en la balanza de pagos (Hojman, 1987), así como por su cercanía con los países acreedores (Rama Iglesias y Schultz, 2015, p. 13). Además, las posiciones y estrategias geopolíticas de los países deudores tienden a incidir sobre decisiones financieras determinantes. Estas diferencias son

explotadas por los acreedores para maximizar las diferencias internas (CIA, 1985).

En este punto, los gobiernos de la región deberían focalizar y realzar las coincidencias antes que las divergencias, lo cual supone un trabajo político y diplomático tan creativo como cauteloso. Resulta clave visibilizar los efectos socioeconómicos adversos resultantes del agobio de la deuda. Si bien estos fenómenos golpean a los países de manera diferenciada, el efecto dominó puede afectar a toda la región a través de diversos canales: el comercio regional, el acceso a crédito –dado que los flujos de capitales muestran determinantes regionales–, o incluso en caso de una crisis más severa, debido a fenómenos de migración interna.

De ese modo, los siguientes aspectos también resultan clave en la dinámica de coordinación entre Estados deudores: la fiabilidad en la comunicación entre esos gobiernos (O'Donnell, 1985, p. 30); las experiencias positivas de acciones coordinadas anteriores; y la estrechez de los vínculos políticos y económicos entre los países que conformen el grupo, de manera que existan lazos que desincentiven a que los gobiernos que defeccionen. A ese fin, serviría crear una instancia institucional que represente externamente al grupo (Ostrom, 1990, p. 94 y ss.).

En este punto, es importante insistir en los beneficios cooperativos en términos generales, más allá del problema específico de la deuda. A diferencia de los años ochenta, hoy existen experiencias de integración con recorridos y resultados diversos pero reconocibles. Entre ellos, por ejemplo, el MERCOSUR cumple casi tres décadas de vigencia, o la CELAC –que incluye a las treinta y tres economías de la región– tiene ya trece años de actuación. En términos más políticos que económicos, la UNASUR llegó a coordinar acciones significativas que involucraron cierto nivel de confrontación con países centrales, como fue la prohibición de entrada a puertos de buques con bandera de Malvinas, en apoyo al reclamo de soberanía argentina sobre las islas. Esta experiencia compartida es una fuente de confianzas recíprocas, que no están exentas de amenazas, pero pueden

servir de base para la acción diplomática concertada. Estos espacios de integración atraviesan un momento político de relanzamiento, donde la unidad latinoamericana es vista como un importante activo y objetivo a consolidar.¹²

Es así necesario pensar en la reconstrucción de espacios comunes de integración, que ubiquen a la deuda en relación a intereses más amplios de la región, como la paz, la democracia y el bienestar de sus pueblos –tal como se lo hiciera durante la confluencia de los años ochenta–. De hecho, es desde esta región que se lanzó al mundo la iniciativa de Bridgetown (UNCTAD, 2021b). Esta propuesta parte de la grave situación de endeudamiento de los países de la periferia (enfocado en los pequeños Estados insulares) y la asocia a las exigencias urgentes en materia de inversión ante el cambio climático. En este sentido, hay propuestas muy concretas para impulsar, cuyo calado moral no ha encontrado disputa seria hasta el momento.

La posibilidad de recrear un mecanismo de consulta, que esté centrado en facilitar información y asesoramiento técnico y legal, sería de una enorme ayuda, especialmente para países con menos recursos.¹³ Los organismos multilaterales existentes cuentan con las capacidades para llevar a cabo tal tarea, y más aún si se trabajara de manera combinada con las dependencias nacionales correspondientes.

No puede soslayarse el peso de la amenaza de sanciones y el uso de pagos laterales de parte de los acreedores a fin de desincentivar y bloquear iniciativas de concertación de deudores. En tal sentido, la posibilidad de contar con fuentes alternativas de crédito para poder atravesar las coyunturas de mayor conflicto resulta de utilidad. En este punto, los países que no atraviesan con especial severidad

¹² La UNASUR, por caso, fue limitada severamente con la salida de integrantes durante la ola de gobiernos conservadores en la región. Actualmente, Brasil está llamando a reconstituir tal espacio. Ver *gov.br* (2023).

¹³ E incluso para entidades públicas de escala subnacional, que recurren a los mercados de crédito sin estructuras administrativas, legales y contables adecuadas, que les permitan lidiar ante los requerimientos de los acreedores.

la crisis de deuda pueden colaborar con recursos. Pero también es posible explorar otras fuentes de crédito competitivas, como se ha presentado recientemente el caso con los préstamos de la banca de desarrollo vinculada a los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) o incluso de manera bilateral con China. Esto no supone la neutralidad de las fuentes alternas ni su carácter solidario: más bien se trata de explotar las posibilidades existentes para forzar a los acreedores a realizar concesiones que aseguren que la deuda es sostenible sin que ello implique condenar a los países deudores a la miseria. Esta posibilidad de fuentes alternativas no se encontraba disponible cuando se desplegó el Consenso de Cartagena.

Respecto de los acreedores privados, debe llamarse la atención sobre la fuerte asimetría existente respecto de los países deudores. Tal como exploró Munevar (2021), la incidencia de los bonos públicos sobre los activos totales de los grandes inversores es realmente baja. Inversamente, los países enfrentan pocos acreedores con gran capacidad de coligarse, anulando el efecto de las Cláusulas de Acción Colectiva con facilidad. De modo que si, por un lado, cualquier mora implica un grado de afectación sobre el valor de los activos de los acreedores (y por ello, una amenaza efectiva), por el otro, la dispersión de los acreedores y su menor exposición sistémica quita incentivos directos a los Estados de esos mismos acreedores a intervenir de manera directa. La sobreexigencia de los acreedores privados, y su falta de anuencia con marcos comunes, ponen en riesgo la recuperación económica y la transición verde a escala mundial, por lo cual incluso los Estados de origen de los acreedores se ven ante cierto dilema que podría explotarse de manera inteligente.

Incluso más, se debería explorar la posibilidad de remitir a tribunales internacionales y regionales con competencia en materia de derechos humanos para buscar la prevención o resolución de conflictos entre acreedores y países deudores. Por ejemplo, un grupo de Estados de ALC podría requerir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una opinión consultiva en torno a cómo deben armonizar sus obligaciones financieras (deuda) y las obligaciones en

materia de derechos humanos, de modo que un proyecto político de concertación entre deudores pueda reconocerse en tal objetivo de armonización jurídica. En todo caso, se debe explicitar (aun de manera oficial y en foros internacionales) que bajo el derecho internacional el principio de cooperación entre Estados¹⁴ no solo inhibe a los Estados acreedores de que intervengan en asuntos propios de un Estado deudor (como lo son sus finanzas públicas), sino que también prohíbe la discriminación contra los Estados –trato desigual sin razón legítima–.

Asimismo, para reducir la capacidad directa de presión de los acreedores privados sobre los deudores, debería recuperarse la idea planteada durante la pandemia de constituir una agencia calificador de riesgo de carácter público, puesto que esta delicada tarea está hoy en manos de unas pocas agencias privadas –cuyo control accionario también está en manos de acreedores, que por ende, tienen intereses en conflicto para una evaluación neutral–.

También se debe apuntar que los países suelen registrar intereses domésticos en conflicto y no necesariamente los intereses de la mayoría de la población se verán reflejados en la política exterior financiera, dado los diversos pesos relativos de los actores que operan en la sociedad (Rama Iglesias y Schultz, 2015, p. 15). En general, los actores que dependen del acceso a financiamiento externo son apenas un puñado de empresas de las que operan en cada país, que tienen un gran poder estructural. Dado que ese sector tiene acceso privilegiado a los medios de comunicación, a la difusión de sus ideas, incluso mayor capacidad de *lobby* frente a y dentro del Estado, es vital dar cuenta de esta confluencia de intereses, lo cual implica cierto grado de conflicto político. No es posible que los gobiernos que se embarquen en un trabajo de esta naturaleza esperen poder hacerlo mediante una lógica de conciliación total: aun sin una confrontación

¹⁴ Carta de las Naciones Unidas, arts. 1 y 55; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 1, 2 y 11.

directa y permanente, es necesario tener en cuenta que los gobiernos deben ser capaces de limitar la influencia de estos actores.

Las potenciales sanciones de los acreedores, pues, se combinan con la presión ejercida por los socios locales. Esto puede incluso tomar la forma de desestabilización económica, por la vía de corridas cambiarias o financieras. Si esto ocurriera, ¿en qué medida la población estará dispuesta a apoyar a un gobierno que exige sacrificios en el corto plazo para obtener beneficios en el mediano y/o largo plazo (Fernández y Glazer, 1989, p. 25)? Es necesario contener las amenazas a través de mecanismos que aligeren las sanciones. Entre ellos, es relevante marcar la posibilidad de asociar a estas disputas la necesidad de revisar reformas estructurales neoliberales que les dieron mayor poder a estos actores y no siempre fueron revisadas. El acceso a vías alternas de financiamiento puede ayudar a aligerar el peso de las potenciales sanciones. Asimismo, las coyunturas de altos precios internacionales de los productos de exportación de la región son un mecanismo que relaja la presión sobre las arcas fiscales.

Las potenciales sanciones de los acreedores no se limitan a cuestiones financieras o comerciales, sino también en términos de la imagen externa de los países. El conflicto que Argentina atravesó con los llamados “fondos buitres” entre 2012 y 2015 ilustra este punto, pues el país fue sistemáticamente hostigado legal y mediáticamente por negarse a pagar a estos acreedores un monto por encima del canjeado con el resto de los bonistas en 2005. Sin embargo, justamente este caso permite vislumbrar cómo durante un período de tiempo se logró construir consenso interno respecto de lo extralimitado de las demandas de ciertos acreedores. Por eso mismo, los gobiernos deben intentar ser lo más transparentes y participativos posibles en lo relativo a los debates nacionales sobre las implicaciones del sobreendeudamiento para las condiciones materiales de vida de la población. El apoyo en la sociedad civil puede acompañar en procesos de auditorías integrales y participativas, que ayudan a recomponer el cuadro de responsables y beneficiarios de las operaciones de deuda. Los antecedentes de Ecuador en 2007, Islandia en 2009 y Grecia en 2015 son

valiosos por mostrar que dotan de espesor una decisión política que tiene costos. Asimismo, muestran que los caminos que se siguen de tal proceso no son únicos, en tanto las auditorías son instrumentos y no fines en sí mismos.

Enriquecer las discusiones públicas, que determinan la fisonomía de la dinámica de la política interna, puede coadyuvar a marginalizar posiciones contrarias al forjamiento de alianzas regionales de deudores y a fortalecer las voces a favor. Esto lo muestra, por ejemplo, el proceso de reforma fiscal encarado en Colombia, con una clara vocación regional: “Cumbre Latinoamericana por una tributación global, incluyente, sostenible y equitativa”, en julio de 2023 justamente en Cartagena. Esta clase de iniciativas son relevantes no solo para construir solidaridad en la región a partir del diálogo, no solo entre gobiernos, sino también con la sociedad civil. Más aún, resalta dos componentes relevantes: contar con liderazgos que impulsen la agenda y construir un relato común. Respecto de lo primero, no necesariamente los gobiernos que promuevan las iniciativas tienen que estar en aprietos: es precisamente al revés, la situación de relativa holgura permite maniobrar con menor presión externa.

Respecto de lo segundo, la elección de Cartagena como ciudad ilustra la posibilidad de construir un relato, una narrativa amplia, que remita a un pasado no tan lejano, cuando se intentó avanzar de otro modo que quedó coartado. No solo la remisión al pasado ayuda a reelaborar el destino común, sino las urgencias por venir. En este sentido, la absoluta urgencia de invertir para lidiar con el cambio climático permitiría reunir en un mismo plano una proyección de un futuro mejor. La Iniciativa de Bridgetown es un modelo a expandir en este sentido, aunque reforzando el componente de coordinación entre países afectados: la afectación a problemas comunes de los cuales puede haber una salida colectiva.

Es un posible trabajo de los organismos multilaterales de la región –como la CEPAL– ayudar a mostrar la existencia de un escenario común, con fortalezas y amenazas, y la posibilidad de construir

caminos conjuntos.¹⁵ El trabajo de la CEPAL y el SELA en 1983 fue clave para darle espesor técnico al reclamo político. La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil y de expertas/os es de vital importancia en este sentido, y compone una potencial tarea de construcción de sentido: a través del trabajo de investigación tanto como el de divulgación. Es necesario explicitar cómo la amenaza común de la deuda puede torcerse mediante el trabajo común, “tornar la debilidad en fortaleza” (como lo vía en potencia la CIA en los años ochenta).

Finalmente, las características de los acreedores y cómo se aglutinan para negociar inciden sobre la capacidad de negociación individual y colectiva de los países deudores. Alianzas entre bancos transnacionales, con gobiernos e IFI, capturados muchas veces por intereses de inversiones financieras privadas, pueden determinar los niveles de coordinación y acción política del bloque de acreedores para inhibir la organización de clubes de deudores. Aquí también el Consenso de Cartagena y la reacción de los acreedores testimonian esta dinámica. Esta situación puede volverse aún más complicada por los cambios acontecidos en las últimas décadas, como por ejemplo, el hecho de que desde 2016 Brasil integre el Club de París, teniendo así un rol ambivalente respecto de su rol como deudor y acreedor a la misma vez.

El ascenso de un nuevo conjunto de economías –entre las cuales destaca China– ha sido el motor de dinamismo que ha impedido una crisis generalizada de mayor alcance. Justamente, China, que se ha compuesto en principal acreedor oficial a escala mundial, no ha desarrollado aún una institucionalidad propia que desplace o confronte con la herencia de Bretton Woods donde la hegemonía es ejercida

¹⁵ La CEPAL, por caso, ha publicado diversos informes que reflejan la delicada situación asociada al problema de la deuda (algunos de los cuales han sido recuperados en este mismo ensayo). Sin embargo, el tema no aparece como eje en el documento de posición de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023c). La deuda apenas aparece mencionada en la posibilidad de avanzar con potenciales canjes deuda por naturaleza.

por Estados Unidos. Hasta el momento, ha expandido su influencia financiera, pero mantiene su inserción dentro del FMI. Esto no quita que implique cierto grado de fricción con la potencia dominante, tal como se pudo notar respecto de la expansión de la red 5G durante el gobierno de Trump en Estados Unidos. Este escenario geopolítico supone que los países deudores pueden presionar para obtener concesiones.¹⁶

Es cierto que las características comparadas entre países deudores, y los aspectos de la política interna de esos mismos países y del bloque de acreedores, no deben ser interpretadas de manera estática o aislada, sino en su dinámica de interrelaciones. Los deudores quieren pagar lo menos posible, pero al mismo tiempo mantener el acceso al mercado de crédito, y los acreedores intentan sostener el flujo de cobros y especialmente mantener el desbalance de poder en la negociación. Ambos despliegan estrategias en el tiempo. Las amenazas impuestas y los beneficios diferenciados ofrecidos por ambos bloques forman parte del juego, y su eficacia depende en su “credibilidad”. A su vez, el carácter colectivo (de los deudores o de los acreedores) determina la “seriedad” de las amenazas o beneficios: la posibilidad cierta del *default* colectivo aterroriza a los acreedores, mientras que el *default* unilateral, que concentra todas las represalias políticas, comerciales y financieras del bloque acreedor, es menos creíble. Del mismo modo, el ofrecimiento de beneficios diferenciados a algún/algunos deudor/es puede generar el quiebre en la estrategia cooperativa, mientras que otorgar beneficios a todos los deudores implicaría un reconocimiento de la posición vulnerable de los acreedores, animando a los deudores a

¹⁶ En el marco de la renegociación de los términos del acuerdo de Facilidades Extendidas firmado por Argentina en 2022, se ha apostado a obtener recursos alternativos por la vía de ampliaciones de créditos *swap* con China, así como el acceso a fondos del banco de los BRICS. Esta estrategia fue cuestionada implícitamente por el embajador estadounidense en Argentina, Marc Stanley, considerando que suponía concesiones para otros inversores extranjeros (provenientes de China) en materia de litio, represas e hidrocarburos en yacimientos no convencionales: es decir, en sectores claves para encarar la transición energética a escala global.

solicitar mayores concesiones ante la evidencia del resultado de la acción colectiva, tal cual sucedió en el contexto del Consenso de Cartagena (CIA, 1986, iv).

Hoy se debe pensar en una planificación estratégica conjunta de prevención y contención de daños derivados de posibles sanciones. Explorar, *ex ante*, la disponibilidad financiera y política de agentes financieros que podrían acompañar el período tumultuoso de negociación con los acreedores, cubriendo “baches” financieros cuando ocurrieran, recurriendo, por ejemplo, a organismos de crédito por fuera de las instituciones de Bretton Woods, implicaría una medida de precaución. Asimismo, se debe evitar que los incentivos diferenciados para posibles países *free riders* sean eficaces. Una forma de limitar la potencialidad de las “zanahorias” puede consistir en exigir el cumplimiento del principio de *pari passu*, profundamente arraigado tanto en las directrices del Club de París, en la jurisprudencia en materia de cobro de deuda soberana y en las prácticas comerciales-financieras históricas. Por un lado, los Estados deudores podrían comprometerse a colectivizar los beneficios que podría obtener cada uno por su parte. Por otro lado, se debe recordar que ofrecer a un país condiciones diferenciadas para la reestructuración de la deuda, sin que existan razones económicas objetivas que lo justifiquen, implica una práctica discriminatoria prohibida en el derecho internacional, que precisamente obliga a conceder el mismo tratamiento a los demás Estados (principio de “nación más favorecida”).

De modo que existen elementos que justifican pensar en la confluencia de Estados deudores en nuestra región para lidiar con el problema de la deuda. No debe suponerse que haya algún éxito garantizado en este sentido, pues las amenazas son múltiples: no obstante, el solo hecho de comenzar a recorrer este camino ha sido suficiente en el pasado para lograr concesiones. ¿Qué pasaría si esta vez se llega más lejos?

A modo de recapitulación

En este ensayo se abordó la cuestión de la necesidad y viabilidad de que se organice un club de Estados deudores en América Latina. Para ello, se desarrolló un marco de análisis conceptual basado en los problemas de acción colectiva que pueden enfrentar los deudores que aspiran a lograr ciertos niveles de concertación horizontal, así como en las lecciones prácticas que emergen de experiencias históricas que entrañaron esfuerzos políticos notables de coordinación entre deudores soberanos. El Consenso de Cartagena, con sus vicisitudes y resultados, ofrece una cantera en términos de aprendizaje.

Los gobiernos prestatarios, si quieren cambiar las reglas de juego para no ser perdedores netos de manera sistemática, necesitan focalizar y explicitar las coincidencias en cuanto a la afectación de la deuda sobre sus economías. Es necesario aprovechar la experiencia pasada, pero también el momento político actual, de relanzamiento de las confluencias regionales (como el llamado a discutir la política fiscal en Colombia, o las propuestas de mayor integración desde Brasil), para construir una narrativa común. Asimismo, deben promover a nivel nacional debates públicos robustos y transparentes, de manera que faciliten la construcción de mayorías políticas que apoyen estas iniciativas. La participación de la sociedad civil es clave para dotar de densidad al debate, evitar que quede atrapado exclusivamente en la representación política. Es necesario planificar cuidadosamente una estrategia que lidie con los “zanahorias” y “garrotes” que el bloque de acreedores suele desplegar ante intentos de cartelización de deudores soberanos. Esa estrategia incluiría la formalización del principio de *pari passu* (que obligaría a compartir con los demás los beneficios diferenciados obtenidos por ciertos deudores), así como el acuerdo *ex ante* de líneas de asistencia financiera de emergencia con entidades que no formen parte del bloque de acreedores con el que se negocia. El principio de cooperación entre Estados puede fortalecer estas propuestas.

La necesidad de explorar hoy alternativas de concertación entre países deudores de América y el Caribe viene dada por la agobiante carga de la deuda, que a su vez suele venir asociada a condicionalidades económicas ortodoxas, que no solo agravan la posición fiscal de los países deudores, sino que también impactan de manera adversa sobre los derechos económicos y sociales de las poblaciones. La necesidad de convergencia entre países deudores tiene un pasado en el cual apoyarse para construir una narrativa de futuro. Ante ella, emergen las urgencias de inversiones ante el cambio climático, las iniciativas ya en curso en la región y las experiencias de integración existentes en otras materias. Es posible aprovechar el momento político regional y mundial para impulsar una salida basada en la cooperación entre países deudores.

Bibliografía

Argentina.gob.ar (11 de octubre de 2021), El G24 instó al FMI a revisar su política de sobrecargos. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-g24-insto-al-fmi-revisar-su-politica-de-sobrecargos>

Asamblea General de la Naciones Unidas (10 de diciembre de 2015). Principios Básicos sobre reestructuración de deudas soberanas aprobados por. UN Doc. A/69/L.84

Banco Mundial (2022). International Debt Report 2022. Washington.

Bértola, Luis y Ocampo, José (2021). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

gov.br (27 de mayo de 2023). Presidentes sudamericanos se reúnen con Lula en Brasilia el próximo martes <https://www.gov.br/planalto/es/ultimas-noticias/presidentes-sudamericanos-se-reunen-con-lula-en-brasil-el-proximo-martes>

Cantamutto, Francisco y Castiglioni, Lucas (2021). ¿Una crisis de deuda mundial? En Gabriela Roffinelli et al. (comps.), *Crisis capitalista mundial en tiempos de pandemia. Una mirada desde Nuestra América* (pp. 205-228), Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20211028014607/Crisis-capitalista.pdf>

Castro, Fidel (12 de octubre de 1979). Discurso ante el XXXIV período de sesiones de la Asamblea General de la ONU. Nueva York. <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1979/esp/f121079e.html>

Castro, Fidel (3 de agosto de 1985). Discurso de clausura del encuentro sobre la deuda externa de América Latina y el Caribe. La Habana. <https://www.cadtm.org/Fidel-Castro-La-deuda-es-impagable>

CEPAL (2023a). Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

CEPAL (2023b). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

CEPAL (2023c). 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. Santiago de Chile.

CEPAL y SELA (1983). Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional. Santiago de Chile.

CIA (27 de septiembre de 1985). Latin America Review. <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP87T00289R000200900001-8.pdf>

CIA (1 de septiembre de 1986). The Cartagena Group: Politicizing the Debt in Latin America. An Intelligence Assessment. https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC_0000764260.pdf

Cline, William (1983). *International Debt and the Stability of the World Economy*, Washington D.C.: Institute for International Economics.

Colodenco, Maia; Horas, Yanne y Wiedenbrüg, Anahí (2023). Informe sobre la deuda desde una perspectiva del Sur: rasgos y retos. Lima: Latindadd/Afrodad, <https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2023/05/informe-sobre-la-deuda-desde-una-perspectiva-del-sur.pdf>

Consejo de Derechos Humanos (2011). Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos. UN Doc. A/HRC/20/23

Consejo de Derechos Humanos (2019). Principios Rectores sobre evaluación de impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos. UN Doc. A/HRC/40/57.

Córdova-Claure, Ted (1985). Deuda externa: La cumbre de la Habana, *Nueva Sociedad*, (79), 19-22.

Cosio-Pascal, Enrique (2008). The Emerging of a Multilateral Forum for Debt Restructuring: The Paris Club. Discussion Papers N° 192, Ginebra: UNCTAD.

Crisorio, Carolina (2013). El consenso de Cartagena. Deuda externa y “dependencia” en la política exterior argentina. *Ariadna Tucma. Revista latinoamericana*, II(8). <https://www.ariadnatucma.com.ar/?p=4719>

Cusminsky, Rosa y Gitli, Eduardo (1987). La deuda externa de América Latina: Reflexiones sobre el significado del Plan Baker y una posibilidad conciliatoria. *Problemas del Desarrollo*, 18(68), 81-104.

Estay Reyno, Jaime (1996). *Pasado y Presente de la Deuda Externa de América Latina*, México D. F.: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Fernández, Raquel y Glazer, Jacob (1989). Why haven't Debtor Countries Formed a Cartel? Paper 84, Boston: Boston University-Center for Latin American Development Studies.

G20 (12 de mayo de 2023). Joint statement of the Creditor Committee for Ghana under the Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI. <https://www.g20.in/de/media-resources/press-releases/may-2023/jsc.html>

González Rubí, Rafael (1983). Sección Latinoamericana. *Comercio Exterior*, 33(6), 541-547.

Green, Rosario (1990). La concertación en la política exterior del presidente Miguel de la Madrid: ¿Hacia una nueva diplomacia multilateral? *Foro Internacional*, 30(3), 419-447.

Guénette, Just; Kose, Ayhan y Sugawara, Naotaka (2022). Is a global recession imminent? *EFI Policy Note*, (4), Washington, D. C.: Banco Mundial.

Hojman, David (1987). Why the Latin American Countries will Never Form a Debtors' Cartel. *Kyklos. International Review for Social Sciences*, 40(1), 191-211.

Instituto Tricontinental de Investigación Social (2023). Vida o deuda. El yugo del neocolonialismo y la búsqueda de África por alternativas. Dossier N° 63. <https://thetricontinental.org/es/dossier-63-crisis-de-la-deuda-en-africa/>

Keohane, Robert (1984). *Beyond Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Marichal, Carlos (1988). *Historia de la deuda externa de América Latina: Desde la independencia hasta la gran depresión, 1820-1930*. México D. F.: Alianza.

Martínez Carreras, José (1980). Sexta Conferencia de países no alineados. *Revista de Estudios Internacionales*, 1(3), 767-780.

Munevar, Daniel (26 de mayo de 2021). Sleep now in the fire: Sovereign Bonds and the Covid-19 Debt Crisis. *Eurodad*. https://www.eurodad.org/sovereign_bonds_covid19

Naranjo, José (3 de mayo de 2020). África se planta ante la deuda externa. *El País*. https://elpais.com/internacional/2020-05-03/africa-se-planta-ante-la-deuda-externa.html?event=go&event_log=go&prod=REGCRART&o=cerrado

Navarrete, Jorge (1985). Hacia Cartagena: la crisis y el endeudamiento externo. *Revista de la CEPAL*, (27), 7-27.

Navarrete, Jorge (1986). La deuda externa y el “Plan Baker”. *Investigación Económica*, 45(175), 11-33.

Navarrete, Jorge (1987). Una revision de las políticas y perspectivas de la deuda externa latinoamericana. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (16), 37-42.

O’Connell, Arturo (1988). La coordinación de los deudores latinoamericanos: El Consenso de Cartagena y el Grupo de los Ocho. *Estudios Internacionales*, (83), 373-385.

O’Donnell, Guillermo (1985). Deuda externa: ¿por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio? *Revista de la CEPAL*, (27), 27-35.

O’Donnell, Guillermo (1987). Brazil’s Failure: What Future for Debtors’ Cartels? *Third World Quarterly*, 9(4), 1157-1166.

Osorio Paz, Saúl (1994). América Latina: deuda externa y reuniones cumbre de Jefes de Estado y Gobierno. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 25(97), 187-213.

Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

OUA (1988). Resolution on the International Conference on Africa's External Indebtedness. AHG/Res. 175 (XXIV).

OUA (1990). African Common Position on Africa's External Debt Crisis. *African Journal of Political Economy*, 2(5), 65-86.

Página 12 (3 de mayo de 2023). Lula Da Silva: "Vamos a ayudar a sacarle el cuchillo del cuello a la Argentina". <https://www.pagina12.com.ar/545618-lula-da-silva-vamos-a-ayudar-a-sacar-el-cuchillo-del-cuell>

Palma, Pedro (1984). The Debt Problem: A Debtor's Point of View. En Bert Hickman (Ed.), *International monetary stabilization and the foreign debt problem: proceedings of a conference co-sponsored by Project LINK and the Federal Reserve Bank of San Francisco* (pp. 91-101). San Francisco: Federal Reserve Bank of San Francisco.

Pahnecke, Oliver y Bohoslavsky, Juan Pablo (2021). Interest Rates and Human Rights - Reinterpreting Risk Premiums to Adjust the Financial Economy. *Yale Journal of International Law*, (46), 1-46.

Rama Iglesias, Laura y Schultz, Alison (2015). What Kinds of Challenges Does a Debtors' Cartel Face? An Analysis of the Latin American Debt Crisis. *New Research in GPE Working Paper N° 02/2015*. Universidad de Kassel. https://kobra.uni-kassel.de/bitstream/handle/123456789/2015091449024/New_Research_in_GPE_2_2015.pdf?isAllowed=y&sequence=1

Rosales, Osvaldo (1986). Plan Baker, deuda externa latinoamericana y reordenamiento en la economía mundial. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-CEPAL: Santiago de Chile.

Sankara, Thomas (29 de julio de 1987). A United Front Against Debt [Discurso brindado el en la Organización de la Unión Africana]. *View Point Magazine*. <https://viewpointmag.com/2018/02/01/united-front-debt-1987/>

Shubik, Martin (1996). *Teoría de los juegos en las Ciencias Sociales. Conceptos soluciones*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Thornton, Christy y Mader, Philip (2020). La deuda como fuerza colectiva. *Revista de Derechos en Acción*, 18(18), 805-815.

Toussaint, Eric (2018). *Sistema-Deuda: Historias de las deudas soberanas y su repudio*. Barcelona: Icaria.

Tussie, Diana (1988). La coordinación de los deudores latinoamericanos: ¿Cuál es la lógica de su accionar? *Desarrollo Económico*, 28(109), 67-88.

Tussie, Diana (18 y 19 de febrero de 2013). El Consenso de Cartagena: Notas sobre un fracaso [Conferencia presentada en *La crisis de la deuda 30 años después*, CEPAL-CAF-GIZ-SEGIB] México.

Ugarteche, Oscar (1988). Perú y el 10 %. La política de deuda bajo presión. *Nueva Sociedad*, (98), 30-39.

Ugarteche, Oscar (2009). *Historia Crítica del FMI*. México D. F.: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Ugarteche, Oscar (2013). Crisis de deuda pública en América Latina y Europa: dos relatos y el síndrome del Titanic. *Puente@ Europa*, (1), 53-66.

UNCTAD (23 de julio de 2021a). Report prepared by the secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development on external debt sustainability and development. External debt sustainability and development. A/76/214.

UNCTAD (6 de octubre de 2021b). El Pacto de Bridgetown. De la desigualdad y la vulnerabilidad a la prosperidad para todos. TD/L.435. https://unctad.org/system/files/official-document/td-l-435_es.pdf

Val, María Emilia (2017). Algunos apuntes sobre los procesos de renegociación de los pasivos soberanos durante la crisis de la deuda de los años 80. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/17/pasivos.html>

Los desafíos de la institucionalidad de la integración regional (2008-2016)

Una visión de la UNASUR desde el Cono Sur

*Orlando Inocencio Aguirre Martínez, Carolina Albuquerque Silva,
Florencia Lederman y Marcelo Mondelli*

Introducción

El presente ensayo promueve una reflexión sobre las fases y procesos intergubernamentales que se sucedieron para avanzar en la integración latinoamericana y, más específicamente, para profundizar la interdependencia en la región sudamericana. Incluye una mirada reflexiva hacia a las iniciativas desarrolladas y aborda diversos aspectos de la institucionalidad creada. Además, problematiza sobre las ideologías emergentes en los países –grandes y pequeños– de la región y en los desafíos a la hora de institucionalizar la identidad regional, con políticas acordes a un modelo de desarrollo emancipador y con una dimensión multiaxial del desarrollo.

En la primera sección de este documento se destaca una secuencia que distingue al menos tres fases y abarca al regionalismo desarrollista, al regionalismo abierto y al regionalismo posliberal/

poshegemónico como parte de la construcción de las fases de la integración y de la historia de los organismos internacionales. Esto incluye aspectos relevantes como el vínculo entre neoliberalismo y regionalismo abierto, y las aspiraciones –desde el positivismo– que permitirían incrementar la competitividad de la región en el largo plazo (algo que se sigue posponiendo –en particular para el eje de países del Pacífico que apostaron abiertamente por los tratados de libre comercio–).

En la segunda parte se describen las percepciones contrapuestas en torno a la integración como herramienta para apalancar el desarrollo interno y sus reivindicaciones de autonomía frente a países centrales del sistema mundial. La integración regional es valorada como un fenómeno multidimensional y se explora cómo se tratan los temas relacionados con la construcción de un modelo de desarrollo para la región. Se hace referencia a los choques histórico-políticos en América del Sur y a la permanente contraofensiva neoliberal-conservadora que implicó el ascenso de gobiernos de derecha en países de la región y el abandono de la visión posliberal de la integración durante la última década.

En la tercera sección se reflexiona acerca de las rivalidades entre las (nuevas) derechas y los intereses de las élites nacionales por mantener un estatus que sea funcional a sus intereses. Se identifican posibles amenazas para una integración necesaria de la UNASUR y se trabaja desde casos concretos la relación de rivalidad en el contexto de los tratados de Itaipú y Yacyretá (entre Brasil, Argentina y Paraguay) y las condiciones de crisis de los recursos hídricos que son emergentes en la cuenca del Plata. La sección considera al conflicto del Tratado de Itaipú como uno de los conflictos reeditados y que pueden volver a reeditarse, afectando a las relaciones internacionales de Sudamérica y a la institucionalidad regional.

En el último segmento se plantean propuestas y desafíos con relación a institucionalizar la identidad regional con las políticas. Todo esto se enmarca en un nuevo contexto regional donde Brasil ratificó “su compromiso con la consolidación de América del Sur como un

área de paz y cooperación en la UNASUR”, y donde el objetivo central de la agenda de institucionalización del proceso de integración pasa necesariamente por la credibilidad y legitimidad como antidotos naturales. Esto busca superar algunos de los condicionamientos estructurales de la institucionalidad y también permitirá reorientar el modelo de desarrollo para abrir la posibilidad de proyectar buenas prácticas y una identidad regional continental más cercana.

Integración regional. Una cronología teórico-empírica con foco en la UNASUR

Breve historización de la integración regional que impactó en la creación de la UNASUR

La historia de los organismos intergubernamentales para la integración latinoamericana ha evolucionado en tres fases: regionalismo desarrollista, regionalismo abierto y regionalismo posliberal/poshegemónico. El primero estuvo vigente entre las décadas de 1960 y 1970 bajo la inspiración de las ideas desarrollistas irradiadas desde la CEPAL que dieron origen a la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). La segunda etapa, denominada nuevo regionalismo o regionalismo abierto, se inicia con las transiciones democráticas de los años 1980 y corresponde al traslado de las prescripciones del Consenso de Washington al ámbito de las políticas económicas regionales. En este contexto, se establecieron diferentes esquemas de integración como el MERCOSUR, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés), que inauguraron nuevas propuestas de integración subordinada (centro-periferia) entre Latinoamérica y Estados Unidos. Además, países como Chile, Colombia y Perú, por citar los casos de América del Sur, firmaron tratados de libre comercio con EE. UU. y la Unión Europea. En este grupo también se puede incluir la propuesta impulsada por

Estados Unidos para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que finalmente fue rechazada en la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata (Argentina) en 2005.

El vínculo entre neoliberalismo y regionalismo abierto que debería incrementar la competitividad en el largo plazo condujo al protagonismo del sector financiero y a la desindustrialización. En consecuencia, este fenómeno contribuyó a la profundización de la condición periférica de América Latina y al mantenimiento de su inserción en la economía mundial de manera complementaria a los grandes centros que acaparan los segmentos estratégicos y más dinámicos de los procesos de ciencia y tecnología. Sus resultados fueron la desnacionalización, la depreciación de los recursos naturales, el estancamiento económico, el aumento de las desigualdades internas, el desempleo, la sobreexplotación del trabajo y las tensiones sociales, lo que llevó a la inestabilidad política que culminó con el derrumbe de la hegemonía del modelo neoliberal a finales de los noventa (Martins, 2013).

Ante estos antecedentes, la coyuntura regional ha cambiado sustancialmente desde los primeros años del siglo XXI, período en el que América del Sur vivió transformaciones a nivel nacional y regional que pueden ser consideradas como formas de reacción al modelo neoliberal. En el ámbito interno, se destaca la elección, en distintos países de la región, de fuerzas políticas de izquierda, centroizquierda o las llamadas progresistas,¹ comprometidas con proyectos políticos dirigidos a enfrentar los impactos recesivos del neoliberalismo y aumentar la autonomía de la región frente al sistema internacional (Arditi, 2009).

Otro factor importante que impactó en la conformación de la UNASUR fue que, en términos globales, la década de los 2000 correspondió al surgimiento de nuevos actores estatales relevantes, como los BRICS; el crecimiento de la posición de China en el comercio

¹ Considerando las elecciones presidenciales de Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguay (2004), Bolivia (2005), Ecuador (2006) y Paraguay (2008).

mundial; el aumento de la incidencia de actores no estatales (considerando tanto a las empresas transnacionales como a las distintas organizaciones y movimientos sociales) y el aumento de los impactos provocados por la crisis económica mundial que contribuyó al resurgimiento de un multilateralismo complejo, sin que esto implique a corto plazo el declive de los Estados Unidos como potencia hegemónica económica y estratégica (Serbin, Martínez y Ramanzini Júnior, 2012). Tales fenómenos sucedieron en un escenario de crisis global del capitalismo, evidenciada por las crisis energética y ambiental.

Los intentos por comprender este período histórico en América Latina en general y en América del Sur en particular deben, por tanto, hacer referencia a este contexto de transformaciones, resultado de la suma de una coyuntura mundial favorable con la voluntad política de los gobiernos que concibieron la integración regional como herramienta para apalancar el desarrollo interno y la expresión de sus reivindicaciones de autonomía frente a los dictados de los países del centro del sistema mundial.

Los procesos políticos de países clave de la región como Argentina, Brasil y Venezuela comenzaron a caracterizarse por la presencia de nuevos gobiernos –identificados en mayor o menor medida con políticas nacionalistas y con énfasis en la redistribución– que concebían la integración regional como una herramienta para lograr la sostenibilidad del desarrollo “integral”, incorporando una base social y productiva.

Este escenario modificó el paradigma de la integración y desde una perspectiva que favorecía a los intereses del libre mercado se pasó a priorizar la promoción del desarrollo de manera que hiciera foco en la reducción de las asimetrías y las políticas de combate a la pobreza.

Temas que antes recibían poca o ninguna atención –como las políticas sociales y culturales– ingresaron a la agenda regional, así como temas relacionados con la geopolítica en la región y la cooperación militar sin la participación de Estados Unidos. Asimismo, nuevos procesos de integración revelaron el surgimiento de un capitalismo

de Estado de base popular que implicó un mayor involucramiento de la planificación pública y las empresas estatales en el esfuerzo integrador, especialmente en los casos de Argentina, Brasil y Venezuela, así como en la articulación creciente entre las dimensiones política, social y económica de estos nuevos procesos que antecedieron a la UNASUR (Sanahuja, 2009; Martins, 2013).

La UNASUR como expresión de un regionalismo en disputa

Con el ascenso de los gobiernos de corte progresista se inició una tercera fase del regionalismo latinoamericano cuya consecuencia fue una reconfiguración de los esquemas institucionales de integración que dio lugar a nuevas modalidades de cooperación regional y concertación política. Surgieron nuevas instituciones regionales: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) creada en 2004, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011. El mismo movimiento también englobó al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que incrementó su número de miembros y amplió su agenda de negociación con la intención de agregar contenido social y político a su carácter original notablemente mercantilista (Mariano y Menezes, 2021; Briceño, 2021).

Esta tendencia ha sido denominada regionalismo posliberal (Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2009) o poshegemónico (Rigozzi y Tussie, 2012). El uso de los términos posliberal/hegemónico por parte de estos autores buscaba resaltar un contraste con el modelo de integración de las organizaciones regionales en la década anterior, que, en línea con el neoliberalismo, entendían la integración como un mecanismo comercial con miras a mejorar la inserción de América Latina en los procesos de globalización. Este movimiento tuvo su fuerza motriz en América del Sur, lo que dio origen al término “sudamericanismo”. Entre los proyectos institucionales intergubernamentales

relacionados con el regionalismo posliberal/hegemónico, destacamos en este ensayo el caso de la UNASUR.

Para Sanahuja (2009), las iniciativas de integración relacionadas con el regionalismo posliberal, creadas en los años 2000 y 2010, se caracterizan por la multidimensionalidad y la mayor o menor presencia de las siguientes dimensiones de análisis: (i) primacía de la agenda política sobre la comercial; (ii) retorno de la agenda de desarrollo en el marco del posconsenso de Washington a través de políticas que pretendan distanciarse de las estrategias centradas en la liberalización comercial; (iii) mayor protagonismo de los actores estatales; (iv) mayor énfasis en la agenda de integración “positiva”, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y el aumento de la cooperación sur-sur, como los descritos por Aguirre (2020); (v) mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías económicas entre los países de la región y por el vínculo entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad; (vi) mayor preocupación por los cuellos de botella en la infraestructura regional, con el objetivo de mejorar la articulación de los mercados regionales y facilitar el acceso a los mercados externos; (vii) mayor énfasis en la seguridad energética regional; y (viii) mayor preocupación por la dimensión de participación y legitimidad social en los procesos de integración.

Por otro lado, las organizaciones creadas o inspiradas en el regionalismo posliberal no estuvieron solas en el panorama regional. Otros proyectos se mantuvieron más cerca del modelo de regionalismo abierto como la Alianza del Pacífico² creada en 2012 y los Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y la Unión Europea que se basaron en otras percepciones sobre el regionalismo y los desafíos que imponen las dinámicas extrarregionales (Serbin, Martínez y Ramanzini Júnior, 2012). Lo mismo puede decirse de los proyectos geoestratégicos implementados por EE. UU. a partir de la

² Organización con foco en el libre mercado e intercambio comercial, formada por Chile, Colombia, México y Perú.

década de 1990, como la Iniciativa Mérida, el Proyecto Mesoamericano/Plan Puebla Panamá, los Planes Colombia I y II y la Iniciativa Andina (Preciado, 2014 y 2018).

El regionalismo posliberal fue también el resultado de un ejercicio de mayor autonomía frente a los países centrales al priorizar la integración regional dentro de las estrategias de inserción internacional, con la intención de ponerla al servicio de los proyectos nacionales en marcha y dotarla de nuevos principios, contenidos y actores. Asimismo, fue orientado para ampliar el espectro de actores sociales que se benefician del esfuerzo integrador, además de las grandes empresas, tradicionales beneficiarias del regionalismo abierto. Desde diferentes posiciones ideológicas, estas iniciativas reflejan un imaginario de mayor autonomía regional frente a EE. UU. (Preciado, 2018).

Ante estos marcos de acción desde el norte hegemónico, los gobiernos progresistas entendieron la integración regional como una opción estratégica para fortalecer la autonomía de los países de la región con relación a las negociaciones internacionales y, de esta manera, mejorar la inserción de la región en el sistema-mundo, además de buscar una relación más horizontal entre sus miembros y participantes. Una mayor autonomía en estos términos fue vista como fundamental para enfrentar los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y la imposición de intereses de los países en el centro del sistema, amplificando la voz de los países latinoamericanos en los diversos foros multilaterales. Esta lectura remite a la teoría de la autonomía en el Cono Sur, según los trabajos precursores de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig, es decir, al concepto de autonomía como ampliación de los márgenes de acción en materia de política exterior de los países involucrados (Simonoff y Lorenzini, 2019).

Las expectativas de mayor autonomía e implementación de una agenda ampliada o multidimensional de proyectos regionales posliberales/hegemónicos chocaron, sin embargo, con una serie de factores: la conflictiva convivencia con expresiones del regionalismo

liberal que nunca desaparecieron del escenario regional; sus propias contradicciones internas frente al mantenimiento de prácticas económicas centradas en la extracción y exportación de materias primas; las debilidades institucionales de los proyectos posliberales combinadas con las bajas capacidades estatales de los países involucrados y, finalmente, la contraofensiva neoliberal-conservadora que implicó el ascenso de gobiernos de derecha en países clave de la región y el abandono de la visión posliberal de la integración (Cortés et al., 2018; Martins, 2017).

Los organismos creados en la década de 2000 bajo la inspiración del regionalismo posliberal fueron abandonados, como en el caso de UNASUR,³ o relegados a un segundo plano, como en el caso de la CELAC que tuvo sus cumbres paralizadas entre 2017 y 2021. Los nuevos gobiernos buscaron reemplazar estas estructuras con iniciativas como el Grupo de Lima⁴ y el Foro para el Progreso y el Desarrollo de América del Sur (PROSUR)⁵ que no recibieron ninguna estructura institucional, convirtiéndose en dispositivos retóricos de la política exterior de los gobiernos de derecha que funcionaban a través de reuniones separadas entre representantes y cancilleres.

En este sentido, la situación actual de la integración en América Latina puede entenderse como un choque o disputa de proyectos y es importante analizar qué fuerzas históricas y políticas se enfrentan. Si toda situación es una coyuntura de relaciones de fuerzas en movimiento, el rumbo que tomará no está predeterminado sino que depende de la capacidad de autonomía, unificación y convicción de los proyectos y actores, es decir, de la capacidad de los actores histórico-políticos en comprender las causas de la coyuntura y pensar en alternativas cuando esta parezca desfavorable. Se trata, entonces,

³ Colombia anunció su retirada de la UNASUR en 2018, seguida por Ecuador, Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, en 2019, y por Uruguay, en marzo de 2020.

⁴ Creado en 2017 por los cancilleres de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Panamá, Paraguay y Perú, con el objetivo de coordinar la oposición continental al gobierno de Nicolás Maduro.

⁵ Creado en 2019 por los presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guyana, Ecuador, Paraguay y Perú.

de analizar el problema de la integración regional considerando los cambios en curso por los choques histórico-políticos en América del Sur, teniendo en cuenta tanto la disputa de proyectos políticos como las posiciones de la sociedad civil, las ideologías y las visiones del mundo en juego.

De esta manera, la UNASUR como instancia de integración política –en caso de ser reinstalada– debe contemplar un escenario de mayor complejidad de articulación intergubernamental ante el impulso de agendas conservadoras en lo político y favorables al libre mercado en lo económico.

Los conceptos de “apertura al mundo” sostenidos por las derechas regionales –principalmente las de Argentina, Paraguay y Uruguay– sumados a sentimientos de ultraderecha –como los de Brasil y Chile– generan una reinstalación del bilateralismo, en un intento de relación “cara a cara”, que busca vaciar de contenido cualquier intento integracionista con espíritu parecido al de la década de los 2000.

Supranacionalidad, autonomía e integración regional. Una problematización acerca de la institucionalidad de la integración

Debates sobre autonomía, intergubernamentalidad y supranacionalidad

Para ilustrar este problema de estudio –que se presenta en el título de este apartado–, hemos identificado el ejemplo brasileño como caso de estudio, para contextualizar las instancias de formulación de la política exterior del Estado. Se destaca también que su participación en los bloques regionales debe contribuir al fortalecimiento de la autonomía de los Estados Miembros. Esta evidencia ayuda a comprender las razones que justifican la preferencia permanente del país por el intergubernamentalismo en las estructuras regionales en las que

participa, no sujeto a las limitaciones que un modelo supranacional podría ocasionar:

É relevante observar que o conceito de integração regional, diferentemente da cooperação, segundo parte da literatura, remete a um processo de transferência de lealdades das elites do Estado nacional para o âmbito regional. Em outras palavras, trata-se de uma dinâmica de transferência de parte das funções que eram desempenhadas pelo Estado para o âmbito regional [...] com consequente diminuição da margem de ação nacional autônoma. Argumentaremos que o que se observa na América do Sul e, em particular, na política brasileira é diferente. O fortalecimento do Estado continua a dar-se do ponto de vista de seu fortalecimento nacional e a autonomia é um elemento definidor da ação externa, sendo objeto de intensa discussão o seu grau de relativização. Em outros termos, na sociedade e nas elites não há consenso no que tange à transferência de funções para o âmbito regional, o que não é diferente do que acontece nos outros países da região (Vigevani y Ramanzini Júnior, 2014, p. 519).

Al mismo tiempo, la compleja relación entre autonomía nacional, integración e intergubernamentalismo también ayuda a explicar las dificultades vividas por proyectos como la UNASUR. El intergubernamentalismo, en la medida en que salvaguarda el poder de decisión de los gobiernos nacionales, es compatible con la tradición de autonomía en la política exterior de Brasil. Sin embargo, a pesar de ser resistente a la pérdida de autonomía en la toma de decisiones, la política exterior brasileña también cree que es posible alcanzar, a través de la integración regional, un mayor nivel de autonomía en relación con el sistema internacional. Esta percepción no es sustancialmente diferente en los demás países del bloque.

Daí a necessidade de manutenção de um aparato institucional, intergovernamental, que permita, garanta e não limite a autonomia do Estado, sem, ao mesmo tempo, enfraquecer os laços do mercado comum. Trata-se de uma opção de grande dificuldade operacional: isso

explica boa parte dos problemas existentes (Vigevani y Ramanzini Júnior, 2014, p. 543).

En líneas generales, los acuerdos regionales de América Latina y el Caribe se caracterizan por un intergubernamentalismo que, en algunos casos, se acerca a un “hiperpresidencialismo” (Barrenengoa, 2015), tendencia que se profundizó durante el regionalismo posliberal. La diplomacia presidencial se transformó en un mecanismo central en esta etapa de las relaciones internacionales latinoamericanas, dando lugar a lo que se ha denominado “política exterior de las cumbres” o “diplomacia de las cumbres” que, en pleno siglo XXI, se ha convertido en la principal forma de multilateralismo en la región. Estas reuniones tienen la ventaja de funcionar como espacios privilegiados para el diálogo político y la toma de decisiones entre las más altas esferas de la jerarquía gubernamental, lo que permite la implementación de acuerdos regionales estratégicos en un corto período de tiempo. Por otro lado, este modelo conlleva el riesgo permanente de que los proyectos se abandonen cuando cambien los gobiernos (Bonilla y Álvarez, 2013; Romero, 2013).

La opción por el intergubernamentalismo está asociada a la articulación entre integración regional y autonomía que es consistente con las distintas corrientes autonomistas sudamericanas, en las que la integración no se concebía como una restricción a la autonomía nacional, sino, por el contrario, como un conjunto de instituciones para potenciar en lugar de limitar las decisiones nacionales (Riggirozzi y Tussie, 2018).

El desafío al cual se enfrenta una reactivación de la UNASUR luego de la reunión convocada por el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva en mayo del 2023 es la conformación de un programa de integración que contemple visiones de gobiernos que no poseen dicha intención de integrarse o que defienden posiciones autonomistas extremas muy cercanas a las perspectivas de regionalismo abierto –como el caso de Uruguay–, gobiernos con períodos gubernamentales de cierre sin perspectiva de reelección –como el caso de

Argentina– o gobiernos sin ningún tipo de programa de política exterior o con defensa de una autonomía vacía –como el caso de Paraguay– que favorecen a modelos liberales de integración.

La agenda conservadora de la integración y la UNASUR como respuesta a una integración con perspectiva de derechos

Existen posturas teóricas que refieren a que la integración representa una determinada pérdida de soberanía para asumir nuevos instrumentos de resolución de conflictos (Malamud, 2011, p. 220). Esta premisa sigue vigente y es traída a colación en cualquier tipo de desacuerdo en las relaciones bilaterales o regionales, principalmente impulsada por grandes medios multimedia con impacto en la formación de sentido común.

Desde Paraguay, Desarrollo en Democracia (DENDE), un *think tank* fundado en el año 2002 y potenciado por referentes de la oligarquía local tales como la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y la Unión Industrial Paraguaya (UIP), es uno de los principales promotores de dicha premisa, que tiene un eco permanente en medios de alcance local como el diario *Última Hora*.

Si se estableciera un paralelismo, las líneas editoriales del *Folha de São Paulo*, *Infobae*, *Clarín* o *El País* de Uruguay siguen el mismo patrón y se erigen en la voz de las oligarquías nacionales promotoras de lo que bien describieron Marco Aurélio García y José Mujica en la 1213ª Sesión Extraordinaria del Comité de Representantes de la ALADI celebrada en Montevideo en el año 2015:

Si la integración en su etapa germinal, ideológica, fue el sueño de los libertadores, la integración es la autodefensa de las generaciones que vienen en los latinoamericanos; pero este es un fenómeno intelectual que captamos los que leemos un par de diarios por día ¿Qué quiero decir?

No hemos tenido la inteligencia política de trasladar a las grandes masas que la historia de su salario, de su porvenir, de su cultura, de

su identidad también se juega con la integración y la integración tiene intelectuales, a veces fotos de hombres de gobierno, pero no tiene masa, no tiene encarnadura de masa y esta es la mayor amenaza.

Los pueblos estamos todavía en un nacionalismo y el nacionalismo corto, llegamos tarde cuando tenemos que pensar cada vez más en la nacionalidad común, en el interés común, en la federación de república, en la construcción de un alero que nos defienda ¿por qué tenemos cada vez que pensar más en eso? (ALADI, 2015).

En respuesta a este paradigma, los gobiernos en el marco de la UNASUR avanzaron en la construcción de espacios que disputaran estas visiones de promoción bilateral de la integración, entre los que se destacan la creación del Consejo de Defensa Suramericano y la virtual creación del Banco del Sur.

El Banco del Sur fue aprobado a fines de 2007 con el objetivo de brindar apoyo a la creación de infraestructura y apoyo empresarial público y privado en la región, fundamentándose con la lógica contrahegemónica global que, al mismo tiempo, Brasil estimuló con los BRICS. Sin embargo, el Banco del Sur tiene hasta ahora una existencia meramente legal, ratificado en su momento por Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay⁶ y Venezuela, y pendiente de ratificación de Paraguay y Brasil.

Por otro lado, el Consejo de Defensa Suramericano (CSD) fue creado con la intención de fortalecer la cooperación regional en temas de defensa y seguridad y establecer un contrapunto a la penetración de Estados Unidos en Sudamérica, especialmente en la región andina. Representó una iniciativa de autonomía militar frente al modelo panamericano de defensa en la región promovido por Estados Unidos y también fue concebida para utilizar la institucionalidad de UNASUR para resolver controversias y tensiones regionales así como para fortalecer la protección de la democracia en América del Sur, un papel

⁶ En el año 2020, con la asunción de Luis Lacalle Pou a la presidencia, el país se retira del acuerdo alegando que “no participará en acuerdos por afinidad ideológica”.

que históricamente había jugado la OEA (Vigevani y Ramazini Júnior, 2014).

En continuidad con organismos que buscaron menor dependencia del norte hegemónico en materia de integración, se generaron amplias expectativas en materia de infraestructura regional, lo que motivó la incorporación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) por parte del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN), este último órgano de la UNASUR. Sin embargo, el desempeño de estas institucionalidades dista mucho de ser acompañado por los movimientos sociales y otros actores políticos, quienes denuncian el carácter neodesarrollista de las obras que figuran en su portfolio y su subordinación al patrón tradicional de inserción periférica de la región junto al sistema-mundo.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) fue lanzada en el año 2000 por el gobierno de Cardoso. Su diseño original fue operacionalizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). IIRSA fue diseñada desde una dimensión logística como un proyecto de integración referenciado en el regionalismo abierto, orientado a la construcción de corredores para la exportación de materias primas que pretendían fortalecer las conexiones físicas entre las costas del Atlántico y el Pacífico como respuesta a la reorientación de las exportaciones regionales hacia Asia (Barbosa, 2018).

En 2010, IIRSA se convirtió en el órgano técnico del Consejo de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN) de UNASUR. Según Vigevani y Ramanzini Júnior (2014), en el contexto de la creación de UNASUR, el tema de la infraestructura pasó a ser visto como central en la política de los Estados suramericanos. Se consideró que las dificultades para la densificación regional de la circulación de personas y bienes y, en consecuencia, de la interdependencia económica, se ubicaba en la insuficiente conexión física entre países.

Además de incorporar bajo su órbita a instancias de integración ya en funcionamiento y de crear nueva institucionalidad para el desarrollo de los pueblos, como se mencionó anteriormente, la UNASUR también sirvió como un instrumento útil para la resolución pacífica de disputas regionales. Poco después de su creación, la organización jugó un papel importante como mediador en la solución de la crisis separatista en Bolivia en 2008.⁷ Asimismo, en respuesta al intento de golpe de Estado ocurrido en Ecuador en septiembre de 2010, los Jefes de Estado de la UNASUR decidieron incorporar un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del organismo, en el que se establecieron medidas concretas a ser adoptadas por los Estados Miembros de la UNASUR en situaciones de ruptura del orden constitucional.⁸

Desde un enfoque multidimensional de la integración, los objetivos específicos de la UNASUR han sido el desarrollo social y humano con equidad, la erradicación de la pobreza y el avance en el acceso universal a la educación, la seguridad social y los servicios de salud, todos estos previstos en el artículo 3 de su Tratado Constitutivo y que inspiraron la conformación de las instituciones que se mencionan cuyo horizonte ha sido siempre el fortalecimiento de una visión de continente suramericano con identidad y autonomía.

⁷ La crisis del 2008 en Bolivia se relacionó con las pretensiones autonomistas de las élites agrarias de los departamentos del este del país (Santa Cruz, Pando, Tarija, Beni y Chuquisaca) disgustados con la disminución de las transferencias de regalías de gas y petróleo a su región, tras la promulgación de la Ley de Hidrocarburos por parte del gobierno de Evo Morales. Los conflictos provocaron la muerte de decenas de personas. La recién creada UNASUR se anticipó a la OEA y convocó a una reunión extraordinaria para tratar el tema. A la reunión, realizada en Santiago de Chile, el 15 de septiembre de 2008, asistieron los presidentes de Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

⁸ En septiembre de 2010 las fuerzas policiales ecuatorianas se sublevaron contra el gobierno de Rafael Correa, alegando pérdidas del poder adquisitivo de los efectivos y un recorte en la inversión en seguridad. Aeropuertos y otras instalaciones públicas fueron ocupadas. El conflicto culminó con una disolución del parlamento y el confinamiento del presidente en el cuartel general del ejército. Durante la primera quincena de octubre, luego de la presión tanto de la UNASUR como de la OEA, la situación regresó a la normalidad.

A diferencia de experiencias anteriores de integración regional, como ALADI, CAN o MERCOSUR, la participación social estuvo claramente mencionada en el artículo 18 de su Tratado Constitutivo de la UNASUR, bajo el título de “Participación Ciudadana”. Es en este sentido que Preciado argumenta que la proyección geopolítica de UNASUR “es multidimensional, en tanto abarca la perspectiva económico-comercial-financiera, político-militar y social, y la perspectiva Sur latinoamericana, en tanto considera al Cono Sur como un espacio que incluye la autonomía política y el surgimiento económico de América Latina” (Preciado, 2008, p. 258).

El abordaje de la integración regional como un fenómeno multidimensional es central en este debate, por lo que es necesario explorar cómo se tratan los temas relacionados con la construcción de un modelo de desarrollo para la región y si ese modelo abarca, además de los aspectos económicos tradicionales, temas como derechos sociales, humanos e identitarios y la consolidación de alternativas económicas distintas al extractivismo dependiente. El argumento es que tales estructuras institucionales y sus correspondientes proyectos de cooperación forman parte de un conjunto de ideas alternativas y nuevas motivaciones políticas en la región, que coinciden con un redescubrimiento del espacio regional como espacio de debate y acción colectiva (Preciado, 2008; Cairo, 2008; Riggirozzi, 2012).

La integración regional es, en este sentido, entendida como un mecanismo para la implementación de políticas sociales comunes dirigidas a mejorar los estándares sociales de los países de la región y fomentar la perspectiva de derechos. Según esta concepción, el avance de la interdependencia económica requiere que las políticas públicas también trascienden los territorios, ayudando a corregir distorsiones y proyectando la construcción de una ciudadanía supranacional (Mirza et al., 2013).

Para Bringel y Falero, la conformación de derechos supranacionales se torna decisiva en contextos de integración regional, particularmente según una perspectiva de integración no eurocéntrica, es decir, sustantiva y no dependiente de la maduración de un proyecto

económico en un futuro indeterminado. En este sentido, los autores sostienen que “qualquer projeto mínimo de integração, que postule a dissolução de barreiras comerciais no contexto global atual, deve integrar, no chamado *sentido comum*, os temas que levem à geração de direitos para além de fronteiras nacionais” (Bringel e Falero, 2008, p. 275).

En concordancia con estas, existen varios ejemplos de la dimensión social de la integración en los procesos posliberales de la década de 2000. En el caso de América del Sur, se destacan las numerosas políticas e instancias institucionales enfocadas en lo social que se crearon en el ámbito del MERCOSUR, tales como como el Instituto Social del MERCOSUR, con sede en Asunción, el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos, con sede en Buenos Aires, y diferentes políticas sectoriales en áreas como educación, salud, cultura y agricultura familiar (Mirza et al., 2013; Vieira Martins, 2014; Aguirre, 2020).

La UNASUR también llevó a cabo iniciativas en este sentido, como la creación del Consejo Suramericano de Desarrollo Social y el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS) con sede en Río de Janeiro, este último considerado emblema en materia de acuerdos regionales en lo que respecta a la construcción de una agenda política de integración en materia de salud pública.

Ante la falta de consenso sobre los temas económicos pendientes –como la implementación de la Unión Aduanera del MERCOSUR–, la cooperación sectorial, en una agenda multidimensional, tal como la adopta la lógica del regionalismo posliberal, se mostró más adecuada para avanzar en la integración. A nuestro juicio, esta lectura también se aplica al MERCOSUR y a la CELAC, pero fue aún más clara en el caso de UNASUR (Bernal-Meza, 2015; Vigevani y Ramanzini Júnior, 2014).

La ampliación de la gama de temas de la agenda de integración ha cambiado el enfoque tradicionalmente puesto en las negociaciones económico-comerciales, en línea con un modelo de regionalismo multidimensional, que incluía una concepción ampliada de la

soberanía, que englobaba las ideas de alimentación, energía, medio ambiente y la política monetaria, resultando en una proliferación de consejos ministeriales, planes estratégicos, áreas de trabajo y agendas regionales (Barrenengoa, 2015; Preciado y Florido, 2013).

En este sentido, la lógica operativa del regionalismo posliberal se alejó del enfoque monista y totalizador de la integración económica, que había resultado difícil de llevar a la práctica, y se acercó a una concepción más pragmática y flexible de la integración, que incluía iniciativas de cooperación por proyectos y sectores en torno a los cuales fue posible llegar a un consenso (Bernal-Meza, 2015).

Rivalidades, (nuevas) derechas e intereses nacionales: posibles amenazas para una integración necesaria de la UNASUR

En el marco de las campañas electorales en Sudamérica, el actual jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y presidenciable Horacio Rodríguez Larreta ha marcado al menos tres ejes a seguir en materia de política exterior en caso de ser electo: a) Promover un esquema de modernización del MERCOSUR; b) la entrada en vigor del Acuerdo Unión Europea-MERCOSUR firmado durante el gobierno de Mauricio Macri y c) una profundización de la relación con Brasil en materia industrial, energética, nuclear y ambiental.⁹

La agenda de Larreta no dista mucho de otras propuestas electorales de su espacio político ni tampoco de las derechas a nivel continental. Esta idea es sostenida desde las declaraciones del presidente electo paraguayo Santiago Peña en una entrevista brindada a la BBC de Londres en su sitio en español donde claramente inclina

⁹ La Política Online, 2023. *Larreta presentó su equipo de política exterior*. Buenos Aires, 16 de mayo de 2023. Link: <https://www.lapoliticaonline.com/politica/larreta-presento-su-equipo-de-politica-exterior/>

su programa de política exterior en los mismos ejes que Rodríguez Larreta anunció como propuesta electoral:

[a] Creo que el Paraguay está muchísimo mejor hoy con Mercosur de lo que hubiese estado si no se hubiese firmado el acuerdo del Mercosur.

[...]

[b] La pregunta es si podemos conseguir más. Estoy convencido de que sí podemos hacer muchísimo más. Pero eso depende de nosotros los paraguayos, no de una negociación.

[...]

[c] Este año Paraguay debe renegociar con Brasil el acuerdo por el reparto de la energía generada en la represa fronteriza de Itaipú. ¿Pienso exigir algo en particular en esta negociación?

Más que exigir, sentarnos con el Brasil e imaginarnos nuestra relación para los próximos 50 años. [...] Mi mayor anhelo, más allá de poder conseguir más recursos, es sentarme con el presidente Lula de Brasil y que nosotros también nos podamos imaginar una relación que pueda perdurar los próximos 50 años (BBC Mundo, 2023).

Estos planteos electorales por parte de fuerzas políticas que siempre controlaron el poder político de los Estados, como el caso de la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado), o de partidos de derecha conservadora con altas chances de ser gobierno, como el caso del PRO en Argentina, vienen a revitalizar un debate irresoluto de vieja data que se erige como una amenaza para el proyecto integrador futuro en el marco de la UNASUR.

En este punto es preciso detenerse en los planteos que realiza Lederman (2023) en su reciente trabajo sobre la rivalidad entre Argentina y Brasil en torno a la disputa por la firma del Tratado de Itaipú entre Brasil y Paraguay, tema que atrapa a países pequeños en su relación con los países de mayor extensión geográfica y de presencia relevante en los foros extra Sudamérica, como el G20.

La tensión bilateral entre Argentina y Brasil es de larga data. Como lo demuestra la Lederman en su trabajo, dicha rivalidad –aparentemente resuelta con los procesos de integración generados en el siglo XXI y que trasciende cualquier tipo de gobierno afín o contrario ideológicamente– fue reavivada con la renegociación del Tratado de Itaipú en el 2019. Sus inicios datan de tiempos de la firma del Tratado Multilateral de Cooperación en 1979 y la visita del último presidente de la dictadura brasileña João Figueiredo a Argentina en mayo de 1980.

A partir de ese momento y con la recuperación de la democracia en ambos países, la relación entre Brasil y Argentina comenzó a transitar una etapa de cooperación y alianza estratégica que se fue consolidando con los procesos de integración regional, especialmente desde 1985 con la firma de la Declaración de Iguazú. Durante la década de 1990 ambos países profundizaron su acercamiento a partir de la fundación oficial del MERCOSUR en 1991 con gobiernos de corte neoliberal.

Con los cambios que trajo el nuevo siglo, la creación de un nuevo organismo regional, la UNASUR, y el advenimiento de gobiernos progresistas en la región, la búsqueda de un vínculo de amistad y cordialidad entre países vecinos estuvo a la orden del día. Sin embargo, desde la asunción de Jair Bolsonaro en 2019 las relaciones se volvieron a tensar (Merke y Pereyra Doval, 2022).

Considerando estos antecedentes, es preciso retomar las preguntas que Lederman realiza en su tesis: ¿Cuál es el lugar de las nuevas derechas en la relación de rivalidad entre Brasil y Argentina?; ¿cuál es el papel del desarrollo para pensar esa relación de rivalidad en el contexto de la inminente renegociación de los tratados de Itaipú y Yacyretá entre Brasil, Argentina y Paraguay en condiciones de crisis de los recursos hídricos de la cuenca del Plata?

Tal y como lo evidencian y demandan *think tanks* de la oligarquía paraguaya como Desarrollo en Democracia (DENDE), el interés de las hidroeléctricas como parte capital del sostenimiento del Estado paraguayo es incuestionable y la política paraguaya no ha establecido

un horizonte claro a seguir. El único gobierno que ha sido mayormente condescendiente con las demandas paraguayas ha sido el de Lula da Silva, ampliando los beneficios económicos para Paraguay – entonces gobernado por Fernando Lugo– con el aumento de la cuota por la energía excedente de Itaipú.

Es preciso mencionar que en el año 2023 vencen los acuerdos bilaterales por las represas, vigentes por cincuenta años luego de su firma en 1973. Las conversaciones por Itaipú ya han comenzado, y produjeron gran tensión en el año 2019 cuando se descubrió un acuerdo secreto firmado por Brasil y Paraguay que dejaba en clara desventaja a Paraguay. En el mismo, se establecía que este país aceptaba pagar sobre costos por la energía excedente y no recibir ningún nuevo beneficio. En ese acuerdo no se veían reflejados los reclamos paraguayos respecto a los términos y condiciones de la explotación de Itaipú. El acta se firmó de forma secreta entre funcionarios de ambos países.

Dicho acuerdo firmado el 24 de mayo de 2019 por los gobiernos de Brasil y Paraguay establece los montos de compra de energía para los años siguientes hasta el fin de la vigencia del Tratado de 1973. Lederman (2022) sostiene que podría pensarse que nada había de extraño en aquel acuerdo, especialmente en el contexto de los dos países que conforman la binacional Itaipú. Sin embargo, la renegociación del anexo C del tratado (a la que este convenio daría inicio) es un hito de extrema importancia en la política de Paraguay, tanto interna como externa (Abente Brun, 2020). Por ello, ese convenio, que fue firmado de manera secreta y establecía cambios en el sistema de contratación de energía, llevó a que se desatara un escándalo internacional por la falta de consulta sobre los puntos firmados que volvían a perjudicar a Paraguay, poniendo en jaque al gobierno del presidente paraguayo Mario Abdo Benítez cuyo vínculo con la dictadura en su país (su padre había sido el secretario privado de Stroessner) ya generaba polémica.

El Tratado de Itaipú especifica en su artículo 13 que la energía producida por la usina será dividida en partes iguales para los dos

países. Sin embargo, como Paraguay no usaría todo su porcentaje de energía, podría vender la restante. Solo a Brasil y según los términos del anexo C del tratado que establece el monto de compensación (pago por ceder la energía no usada a la otra parte) en un nivel muy inferior a los *royalties* recibidos y al valor de mercado. Por esta razón, este anexo ha sido muy criticado, por las condiciones de desventaja en las que queda Paraguay.

Lederman (2022) recuerda que es, específicamente, esta sección del tratado la que vence en 2023 y por la que resurgió el conflicto por Itaipú. Folch (2019) explica que el acta bilateral firmada el 24 de mayo de 2019 perjudica a Paraguay y, esto nos interesa especialmente, viola la parte del tratado tripartito firmado en 1979 por Brasil, Paraguay y Argentina poniendo en riesgo la diplomacia internacional y las relaciones con este último país.

La descripción de la investigadora demuestra que el imaginario nacional brasileño tuvo en la rivalidad con Argentina una de sus dimensiones explicativas, es decir, una razón de ser de regreso al nacionalismo local referido por José Mujica en la ALADI. Esto es sin lugar a dudas un problema a resolver para fortalecer la integración, debido a que Lederman sostiene que dicho imperativo dominante brasileño sigue vigente, más allá del orden político imperante o del partido gobernante.

Con la vuelta de las derechas al poder, tanto en Brasil como en Argentina, dichos conflictos se reeditaron y eventualmente pueden volver a reeditarse, afectando a las relaciones internacionales de la región y por ende al fortalecimiento de la institucionalidad regional. El conflicto del Tratado de Itaipú es una evidencia clara de ello, así como lo que representa la infraestructura para los países pequeños y cómo la cuestión del desarrollo vuelve estar tanto en la agenda de los gobiernos como de otros actores con intereses políticos.

Ante el ejemplo de las hidroeléctricas, es preciso contemplar que las relaciones entre “grandes” y “pequeños” teniendo como emergente los gobiernos de derecha conservadora y los de corte progresista son una debilidad para la integración, y encontrar como punto de

acuerdo un modelo de desarrollo sostenible para todos los pueblos será más que imperioso.

¿Para qué la UNASUR? Preguntas para el fortalecimiento institucional

El desafío de institucionalizar la identidad regional con políticas

Pese a todas sus limitaciones, la región exhibe considerables grados de “interacción entre unidades políticas (subnacional, nacional o transnacional) provistas por actores que comparten ideas comunes, establecen objetivos y definen métodos para alcanzarlos y de esa manera contribuyen a construir una región” (Dabène, 2009).

Si bien los resultados concretos de estas interacciones son muy poco satisfactorios, si se analiza desde la perspectiva del acumulado que han tenido –MERCOSUR después de treinta años de su creación y la UNASUR que no llegó a cumplir los quince años de vida–, “la retórica supera los hechos” y el formalismo legal, muchas veces imitativo de contextos muy diferentes, como el de la Unión Europea, no refleja la realidad de la región e incluso se incumple sistemáticamente (Van Klaveren, 2018).

La intención del fortalecimiento de la integración de la región permanece, tal como se ha expresado en el último semestre –con la llegada de Lula a la presidencia de Brasil y con la decisión del gobierno argentino de reingresar a foros regionales antes abandonados–, así como el realineamiento con las iniciativas de integración sudamericana a partir del discurso inaugural del presidente Lula del 1 de enero 2023. En ese sentido, tanto el gobierno argentino como el brasileño tomaron las medidas legales para el regreso al Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Citamos la expresión del gobierno brasileño en el cual ratifica “su compromiso con la consolidación de América del Sur como un área de paz y cooperación, en línea con el precepto constitucional de promover

la integración regional” (Ministério das Relações Exteriores Brasil, 2023).

Por su parte, en la reunión que tuvo con el Grupo de Puebla en Buenos Aires el día 21 de marzo 2023, Alberto Fernández comunicó (Clarín, 2023) que la Argentina volvería a la UNASUR. El retorno de Argentina y Brasil a la UNASUR refleja la consideración prioritaria que ambos gobiernos le otorgan a la vinculación con la región y ratifica el compromiso con la consolidación de la integración de América del Sur mediante un proceso de construcción colectiva y fomento del diálogo. De hecho, el intercambio de la Carta de Ratificación (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Argentina, 2023) del Tratado Constitutivo de la UNASUR sirvió para confirmar los principales ejes de cooperación entre ambos países, en áreas de interés común que son los temas salud, defensa, tráfico transfronterizo, integración de cadenas productivas e infraestructura.

Algunos autores describen el regionalismo latinoamericano en términos de una gobernanza regional cooperativa o segmentada (Nolte, 2014), y aunque la arquitectura regional es compleja, o por momentos a contradictoria y hasta caótica, está claro que en el futuro seguirán surgiendo iniciativas (Van Klaveren, 2018). Por lo tanto, si aparecen los nuevos esfuerzos para renovar antiguos esquemas, la siguiente interpretación aún tiene validez –tal como lo anunció el exsubsecretario de Relaciones Exteriores de Chile.

El desorden institucional del regionalismo sudamericano y latinoamericano no debe ser confundido con la ausencia de regímenes regionales. De hecho, América Latina comparte valores y normas comunes en materia de paz y seguridad, tales como la solución pacífica de las controversias o la prohibición de armas de destrucción masiva, que son ejemplares si se comparan con cualquier otra región del mundo (Van Klaveren, 2018).

Se trata entonces de un viejo tema que es estructural al funcionamiento del MERCOSUR (y también aplica a la UNASUR) así como

de otras instituciones de aún más larga data como el caso de ALADI (1980). Puesto en perspectiva, el tema institucional

es de naturaleza horizontal, o sea, es pertinente a todas las áreas de negociación en el ámbito del MERCOSUR [...] institucionalizar no es crear instituciones en sí, sino dotar de credibilidad a un sistema de producción e implementación de reglas en el ámbito subregional (Torrent [2000]: este debe ser el objetivo central de la agenda de institucionalización del proceso de integración (Motta Veiga, 2003, p. 9).

Adicionalmente, los espacios institucionales de integración de esta región se han caracterizado por haber adoptado normas comunes para la protección de los derechos humanos y la democracia, que si bien no son respetadas en todos los países, siguen representando al régimen regional más elaborado en el mundo en desarrollo.

Algunos de los regímenes regionales han surgido de instituciones regionales, como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, desarrollado en el marco del regionalismo hemisférico. Otros han evolucionado a partir de fuertes tradiciones históricas y legales (como la solución pacífica de las controversias) o han sido el resultado de negociaciones específicas, como la prohibición de las armas nucleares a través del Tratado de Tlatelolco de 1967 (Van Klaveren, 2018).

Asimismo, en el caso migratorio, en los últimos tiempos y en el marco del llamado regionalismo poshegemónico/posneoliberal, surgió también un enfoque continental común hacia la migración y una forma de gobernanza intergubernamental sui generis (*Parlasur*, 2018) de la región sudamericana, con un modelo de institucionalidad basada en el intergubernamentalismo –en construcción– que se ha caracterizado por tener una serie de mecanismos que posibilitan el acceso a derechos (en acceso a la salud, la educación, el trabajo digno, los derechos políticos, etc.) de los migrantes.

Este modelo se ha basado –según Brumat– en la no criminalización de la migración, la expansión de los derechos de los migrantes, la enunciación del “derecho a migrar”, la liberalización de la residencia

y la promoción de la libertad de circulación regional (Brumat, 2018). Allí se sitúa el Acuerdo de Residencia MERCOSUR (ARM) (OIM, 2018) como la expresión más concreta del relacionamiento intergubernamental, ya que constituye el principal mecanismo multilateral en materia migratoria y ha permitido regularizar a cientos de miles de ciudadanos migrantes en la región. Se estima que entre 2004 y 2015 se otorgaron residencias –temporales o permanentes– a más de tres millones de ciudadanos (Ramírez, 2016).

Buena parte de la revisión en la implementación de la Dec. CMC¹⁰ N° 28/02 que dio origen al Acuerdo de Residencia fue realizada a través del estudio desarrollado por la OIM titulado “Promoción del derecho a la libre movilidad en el Mercado Común del Sur”. En efecto, la firma de dicho acuerdo como legislación autonómica adoptada por el Consejo del Mercado Común facilitó este proceso y actuó como instrumento fundamental en la regulación de la movilidad territorial, abarcando el movimiento de trabajadores, como uno de los pilares del mercado común (Mondelli, 2018).

Por otro lado, el Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía MERCOSUR (2010) fijó objetivos para la implementación de políticas de apoyo a la libre circulación de personas en la región, igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para el MERCOSUR. En este contexto, los Estados miembros adoptaron normas regionales que exigían el derecho a la libre circulación, el derecho a migrar, la no criminalización de los migrantes y la igualdad de trato de extranjeros y nacionales.

Pese a todas las limitaciones y confusiones del regionalismo sudamericano y latinoamericano, se mantiene un considerable grado de identidad regional, que permite hablar de una sociedad regional/continental regida por normas y prácticas comunes (Van Klaveren, 2018). El hecho de que ninguna institución haya sido capaz de

¹⁰ Decisión del Consejo Mercado Común. Principal documento de aplicación supranacional emitido por tal organismo del MERCOSUR aplicable para todos los Estados parte.

expresar y regular adecuadamente esa realidad añade otra complejidad al estudio del regionalismo latinoamericano.

El papel de la cooperación regional Sur-Sur: Una agenda necesaria sobre el desarrollo

En los últimos años las capacidades institucionales y estrategias intergubernamentales de respuesta frente a los grandes desafíos regionales que fueron encomendados por el Consejo del Mercado Común en el MERCOSUR y por el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno es el consejo de la UNASUR han sido muy limitadas.

En la mayoría de los casos, los órganos encontraron grandes dificultades en el funcionamiento y las revisiones del accionar de los programas de acción son permanentes –causados por incumplimiento anual por parte de los Estados–. En otros casos, se han eliminado los órganos ante cambios en los gobiernos nacionales, como ha sido el caso de dos áreas importantes en la integración sudamericana como la salud y participación social, del ISAGS de la UNASUR y del ARGM/UPS en el MERCOSUR respectivamente.

En suma, las capacidades para profundizar las agendas e impactos en temáticas específicas por parte de los órganos del bloque –MERCOSUR y también UNASUR– permanecen aún muy limitadas (Briceño Ruiz, 2011).

Por ejemplo, la conformación de estructuras y órganos del bloque MERCOSUR mencionados en apartados anteriores –como el ISM y el IPPDH– también se extiende a otras iniciativas que en varios casos no llegaron a implementarse, como el ODM –Observatorio de la Democracia (Dec. N° 05/07)–, o que fueron discontinuados –a pesar de rol estratégico que los había creado pocos años atrás– como la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMAS, Dec. 39/08 y 45/10), el Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM) y la Unidad de Participación Social (UPS). En suma, la incidencia de estas iniciativas fue reducida por una serie de restricciones.

El caso sudamericano evidencia retrasos relacionados con las diferencias entre las legislaciones nacionales y la ratificación de los acuerdos, lo que significa que los esfuerzos para desarrollar una *dimensión social en los acuerdos regionales* a menudo fueron incompletos o se implementaron de manera desigual en toda la región, con efectos variables en y entre sociedades [...]. La formulación de políticas regionales se puede evaluar por la medida en que mueve a las regiones desde *una línea de base de formulación* de políticas sociales *desiguales* en la dirección de defender estándares y derechos sociales reconocibles (Riggirozzi y Ryan, 2022; traducción y énfasis propios).

En el caso de la UNASUR, la creación del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS-UNASUR) desde sus inicios en el año 2009 en Santiago de Chile, promoviendo la relación entre el acceso universal a medicamentos y su producción regional, estuvo presente desde el inicio en la agenda de UNASUR Salud. En efecto, los avances en la “cooperación estructurante en salud” relacionados con la UNASUR expresaron en la década anterior el intento de Brasil de proyectarse, regional y mundialmente, en el campo sanitario a través de la cooperación Sur-Sur. Dicha cooperación, en caso de mantenerse activa, pudo aplacar de manera notoria el impacto que el COVID-19 tuvo en la región, sobre todo en la política regional tanto en la adquisición de vacunas para todo el bloque como para organizar una campaña de vacunación efectiva y de acceso universal para todas las personas de Suramérica.

Luego de este recorrido extenso por la institucionalidad de los espacios regionales de integración más cercanos a los países del Cono Sur, se contempla y a la vez se admite que la experiencia política de la región de los últimos años no ha logrado brindar sostenibilidad a las nuevas instituciones creadas durante los últimos quince años.

Por ejemplo, la conformación del componente 4 del Fondo de Convergencia del MERCOSUR (FOCEM),¹¹ específico para el forta-

¹¹ El FOCEM es un fondo destinado a financiar proyectos para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el

lecimiento del proceso de integración e inicialmente creado para financiar proyectos promovidos desde las instituciones del MERCOSUR, no fue suficiente: solo el 0,13 % del total de fondos asignado por FOCEM fue direccionado hacia dicho componente.

Si bien es notable en la experiencia MERCOSUR la vigencia –por no decir existencia– de los institutos formados para profundizar y sostener una dimensión no económica, como fue la experiencia del ISM en Asunción y del IPPDH con sede en Buenos Aires, una lección aprendida es la necesidad de un acuerdo programático que ponga foco en el desarrollo articulado de los intereses locales con una sumatoria regional que coloque a Sudamérica como un socio sólido frente a otras regiones del mundo.

En este aspecto, se pueden contemplar –a la luz de la propuesta de Lula da Silva en la reunión de lanzamiento de la UNASUR en Brasilia el 30 de mayo de 2023– al menos cuatro puntos concretos a ser valorados en la construcción/promoción de un modelo de desarrollo y de cooperación que proyecte buenas prácticas en las subregiones y a nivel continental:

- a) Un modelo de agricultura familiar que respete el medioambiente con proyectos dirigidos a pequeños productores del continente que garantice alimentos para la población suramericana con el objetivo de erradicar el hambre (ODS¹² 2: Poner fin al hambre);
- b) usos comunes de los recursos naturales de la región y de infraestructura para el desarrollo (litio, gas, hidroeléctricas, hidrovías, gasoductos) bajo el paradigma de respeto de la biodiversidad y saberes ancestrales sin cobros de deudas basadas en gobiernos dictatoriales y respetando los niveles de desarrollo y de recursos financieros de los Estados (ODS 9, 10 y 11);
- c) una reingeniería del sistema financiero continental a los efectos de independencia económica del dólar; y

funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. Por más detalles ver <https://focem.mercosur.int/es/que-es-focem/>

¹² Objetivos de Desarrollo Sostenible.

d) una red de infraestructura para el fomento del comercio continental para el desarrollo de los pueblos que tenga como parámetro la experiencia incaica previa a la llegada europea a América.

Para llevar a cabo estas tareas, será sin dudas fundamental el impulso de la estructura económica de financiamiento que Brasil ofrece, así como todas las estructuras de ciencias y tecnologías que en la región existen –CNPQ, CONICET¹³, etc.–.

La propuesta brasileña impulsada por el presidente Lula de habilitar líneas de financiamiento para el desarrollo¹⁴ debe estar articulada con los diferentes sistemas de investigación de los países a los efectos de dar soluciones enmarcadas en los ejes mencionados para que los resultados de una integración regional inspirada en los derechos de las personas lleguen a todas las aristas menos favorecidas de nuestras sociedades.

Más allá de las posturas ideológicas en favor del libre mercado que siguen sosteniendo a determinados gobiernos, es importante que el binomio presupuesto-cooperación técnica no se quiebre, y que el sustento de dicho modelo de desarrollo de la integración no se encuentre en las bases burocráticas de los Estados sino en las bases de la sociedad, es decir, invertir la cadena de ganancias: empezar a beneficiar a los pequeños productores y trabajadores (agricultores, carniceros, pueblos originarios, pequeños productores) para así llegar a los grandes propietarios de los medios de producción.

Aunque las realidades locales o específicamente ciertas fuerzas políticas no acompañan esta perspectiva y las dinámicas locales sean complejas, impulsadas por las grandes oligarquías nacionales que se creen propietarias de los Estados nacionales, es preciso

¹³ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Brasil), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina).

¹⁴ En su discurso, Lula da Silva ofreció a los gobiernos líneas de financiamiento en el BNDES, FONPLATA, CAF, Banco del Sur y otros bancos regionales a los efectos de apuntar a proyectos de desarrollo, junto con otras áreas estratégicas para profundizar una integración política, económica, industrial y financiera que quiere el paradigma de regionalismo abierto que aún persiste.

aprovechar el momento político de gobierno, sobre todo aprovechar la popularidad regional del presidente brasileño y de su capacidad de convocatoria. La pandemia ha dejado como principal enseñanza que las salidas solamente pueden ser colectivas.

A modo de cierre, este ensayo ha apostado a contextualizar y exponer el pasado reciente y determinar posibles estrategias a futuro con relación a la integración regional suramericana. Con las nuevas bases programáticas que han sido acordadas a partir de la Cumbre de Brasilia del 30 de mayo del 2023, este equipo investigador, organizado *ad hoc* del concurso, ha intentado agrupar el conocimiento académico con la experiencia técnica del espacio intergubernamental, inspirado en los avances/dificultades del ejercicio de la profesión y mirando hacia el futuro con esperanza, sin perder de vista que el cóndor ha dejado huevos en el nido.

Bibliografía

Abente Brun, Diego (2020). Paraguay 2019: el comienzo inusual de un gobierno sin luna de miel. *Revista de ciencia política*, 40(2), 457-481.

Aguirre Martínez, Orlando Inocencio (2020). *Neoliberalismo y hermenéuticas de derechos humanos en México y en el MERCOSUR: un campo de batalla*. Nueva York: PeterLang Publishing.

Arditi, Benjamín (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisinos*, 45(3).

Asociación Latinoamericana de Integración [ALADI] (4 de agosto de 2015). Acta de la 1213ª Sesión Extraordinaria del Comité de Representantes. Montevideo. <https://www2.aladi.org/biblioteca/>

Publicaciones/ALADI/Comite_de_Representantes/CR_Actas/ES/1213ap.pdf

Barbosa, Fabio L. (2018). Neodesenvolvimento do subdesenvolvimento: o Brasil e a economia política da integração sul-americana sob o PT. En Consuelo Flores y Carlos Eduardo Martins (Coords.), *América Latina. Una integración regional fragmentada y sin rumbo*. Buenos Aires: CLACSO/MEGA 2/IADE.

Barrenengoa, Amanda C. (2015). El proceso de integración latinoamericana: claves, conflictos y perspectivas de análisis. *Cuestiones de Sociología*, (13).

BBC Mundo (2 de mayo de 2023). Hoy hay un solo presidente en Venezuela y se llama Nicolás Maduro”: Santiago Peña, presidente electo de Paraguay, habla con BBC Mundo sobre Taiwán, China y su controvertido padrino político. Londres. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65453296>

Bernal-Meza, Raúl (2015). La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos. Su vigencia. En José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff (Ed.), *Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos.

Bonilla, Adrián y Álvarez, Isabel (2013). Introducción. La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo político latinoamericano y del Caribe. En Adrián Bonilla e Isabel Álvarez (Eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO.

Briceño, José (2010). From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process. *Latin American Policy*. 1(2), 208-229.

Briceño, José (2011). *Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: Teseo.

Briceño, José (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 45(175), 9-39.

Briceño, José (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia/Centro de Pensamiento Global. <https://ediciones.ucc.edu.co/index.php/ucc/catalog/download/67/57/515?inline=1>

Briceño, José (2021). O auge e a crise do “novo Mercosul” no período pós-hegemónico (2003-2016). *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (112), 55-86.

Bringel, Breno y Falero, Alfredo (2008). Redes transnacionais de movimentos sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socioterritorial. *Caderno CRH*, 21.

Brumat, Leiza (1 de febrero de 2019). Migration and the ‘rise of the right’ in South America: Is there an increasing anti-immigration sentiment in the Southern Cone? *Migration Policy Centre*. <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/migration-rise-right-south-america-increasing-anti-immigration-sentiment-southern-co>

Cairo, Heriberto (2008). A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia. En *Caderno CRH*, 21.

Carranza, Mario (2011). La Institucionalidad ligera del MERCOSUR. En José Briceño, *Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: Teseo.

Clarín (21 de marzo de 2023). Alberto Fernández anunció que Argentina vuelve a la UNASUR. <https://www.clarin.com/politica/>

alberto-fernandez-anuncio-argentina-vuelve-unasur_0_FvTOIO-cEpF.html

Dabène, Oliver (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Detlef, Nolte (2014). Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RS-CAS 2014/89*.

Folch, Christine (26 de julio de 2019). Escuche acá (español con subtítulos)!!! El Acta Bilateral debe ser leída con cuidado. [posteo de Facebook]. *Facebook*. <https://www.facebook.com/cfolch/videos/10108317920043351>

Lara Cortés, Claudio et al. (2018). Introducción. En Consuelo Flores y Carlos Eduardo Martins (Coords.), *América Latina. Una integración regional fragmentada y sin rumbo* (pp. 5-12). Buenos Aires: CLACSO/MEGA 2/IADE.

Malamud, Andrés (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2).

Mariano, Karina L. y Menezes, Roberto G. (2021). Três décadas de Mercosul: institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (112).

Martins, Carlos Eduardo (2013). A geopolítica mundial e a economia política no século XXI: Hegemonia, BRICS e América Latina. En Consuelo Flores y Carlos Eduardo Martins (Orgs.), *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*. Buenos Aires: Arcis/CLACSO.

Martins, Carlos Eduardo (2017). La integración regional en tiempos de crisis: notas para un balance del Siglo XXI. *Boletín*

Integración regional. Una mirada crítica, (1). Grupo de trabajo CLAC-SO Integración y Unión Latinoamericana y Caribeña.

Ministério das Relações Exteriores Brasil (11 de abril de 2023). Regreso de Brasil a UNASUR https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/regreso-de-brasil-a-unasur

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Argentina (11 de abril de 2023). Reconstrucción de UNASUR: Argentina y Brasil profundizan su alianza estratégica. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/reconstruccion-de-unasur-argentina-y-brasil-profundizan-su-alianza-estrategica>

Mirza, Christian A. et al. (2013). *A dimensão social do MERCOSUL – Marco conceitual*. Assunção: Instituto Social do Mercosul.

Mondelli, Marcelo (2018). Scaling up citizenship in South America through MERCOSUR. En Pía Ruggirozzi y Christopher Wylde (Eds.), *Handbook of South American governance* (pp. 426-441). Londres: Routledge.

La Política Online (16 de mayo de 2023). Larreta presentó su equipo de política exterior. Buenos Aires. <https://www.lapoliticaonline.com/politica/larreta-presento-su-equipo-de-politica-exterior/>

Lederman, Florencia (2022). Itaipú en disputa. *Think tanks* y desarrollo en el conflicto por el acta bilateral Brasil-Paraguay en 2019. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea (RIHALC)*, (17).

Lederman, Florencia (2023). *La rivalidad Brasil-Argentina en el imaginario nacional brasileño: el caso de Itaipú (1968-1979)* [Tesis de doctorado inédita]. Facultad de Ciencias Sociales-UBA.

Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2018). Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su

incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. Cuadernos Migratorios N° 9. https://publications.iom.int/system/files/pdf/estudio_sobre_la_evaluacion_y_el_impacto_del_acuerdo_de_residencia_del_mercosur.pdf

Parlasur (2018). Edición N° 7: Migración regional en el sur. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15869/1/revista-octubre-2018-final.pdf> Revista

Preciado, Jaime (2008). América Latina no sistema-mundo: cuestionamientos e alianças centro-periferia. *Caderno CRH*, 21(53).

Preciado, Jaime (2014). La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. *Sociedade e Estado*, 29(1).

Preciado, Jaime (2018). Sentido de la investigación sobre la integración autónoma de la integración de América Latina y el Caribe. Fundamentos teóricos y metodológicos. En Jaime Preciado (Coord.), *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe. Desafíos para el caso mexicano (2010-2015)*. Tomo i *Historia, economía y políticas exteriores*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Preciado, Jaime y Florido, Ángel (2013). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): integración postneoliberal, neoliberal ortodoxa y contrahegemónica. En Consuelo Flores Carlos Eduardo Martins (Orgs.), *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*. Buenos Aires: Arcis/CLACSO.

Ramírez, Jacques (2016). *Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: CELAG.

Ribeiro Hoffmann, Andrea, y van der Vleuten, Anna (Eds.) (2007). *Closing or widening the gap? Legitimacy and democracy in regional integration organizations*. Londres: Routledge.

Riggirozzi, Pía (2012). Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. En Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales [CRIES], *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires.

Riggirozzi, Pía y Ryan, Matt (2022). The credibility of regional policymaking: insights from South America. *Globalizations*, 19(4), 604-619. DOI: 10.1080/14747731.2021.1893530.

Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the case of Latin America*. Londres: Springer.

Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana (2018). Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el Estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, Año 3, (5), 6-21.

Romero, Antonio (2013). La CELAC y los países caribeños. En Adrián Bonilla e Isabel Álvarez (Eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO.

Sanahuja, José Antonio (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En CRIES, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires.

Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (2012). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012* Buenos Aires: CRIES.

Simonoff, Alejandro y Lorenzini, María E. (2019). Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento

de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48(1), 96-106.

Tallberg, Jonas (2016). Transparency and openness. En Jacob Katz Cogan; Ian Hurt e Ian Johnstone (Eds.), *Oxford handbook of international organizations* (pp. 1170-1192). Oxford: Oxford University Press.

Tallberg, Jonas y Zürn, Michael (2019). The legitimacy and legitimization of international organizations: Introduction and framework. *The Review of International Organizations*, 14(4), 581-606. <https://doi.org/10.1007/s11558-018-9330-7>

Van Klaveren, Alberto (2018). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Nueva Sociedad*, (275).

Veiga, Pedro da Motta y Ríos, Sandra (2007). O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Santiago de Chile: CEPAL.

Viera Martins, José R. (2014). Mercosul: a Dimensão Social e Participativa da Integração Regional. Em Walter A. Desiderá Neto (Org.), *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Río de Janeiro: IPEA.

Vigevani, Tullo y Cepaluni, Gabriel (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2).

Vigevani, Tullo y Ramanzini Júnior, Haroldo (2014). Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*, 57(2), 514-552.

Yáñez Bartolano, Guillermina (2008). UNASUR. En Rodrigo Páez Montalbán y Mario Vázquez Oliveira, *Integración Regional: Organismos y Acuerdos (1948-2008)* (pp. 231-238). México D. F.: Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC)-UNAM.

UNASUR, pandemia y después

Una nueva oportunidad de integración y cooperación en salud para América del Sur

*María Belén Herrero, Beatriz Nascimento Lins de Oliveira
y Santiago Lombardi Bouza*

Introducción

En mayo de 2023 la OMS anunció el fin de la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 (*UN News*, 2023). No obstante, la crisis que hemos atravesado nos da la oportunidad de analizar y reflexionar sobre la integración y la cooperación regional en salud a la luz del legado de la Unión de Estados Suramericanos (UNASUR), en tanto bloque político que ha dado un paso fundamental hacia una agenda sanitaria latinoamericana innovadora, inclusiva y soberana.

Desde que comenzó la pandemia, los temas de salud han ocupado un lugar destacado en las agendas de toma de decisiones multilaterales y regionales. Sin embargo, en Latinoamérica y, en particular, en América del Sur, las estrategias para enfrentar esta emergencia sanitaria revelaron un hilo conductor: las respuestas han sido predominantemente unilaterales y desarticuladas entre sí, socavando la posibilidad de una respuesta concertada más amplia, en el marco

de un debilitamiento del sistema multilateral y de los espacios de integración regional.

A pesar de que en las primeras dos décadas del siglo XXI la Cooperación Sur-Sur (CSS) latinoamericana se había transformado en una modalidad estratégica para la internacionalización de políticas sanitarias exitosas especialmente en el marco de UNASUR, (SEGIB, 2017), en el bienio 2020-2021 se produjo un significativo descenso de las iniciativas de salud de escala regional. Al observar en efecto los datos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), en términos proporcionales, los acuerdos bilaterales de cooperación en salud se han incrementado durante la pandemia, registrando un 18,6 % en el bienio 2020-2021, mientras que la Cooperación Sur-Sur (CSS) regional en el sector salud fue del 4,4 % en el mismo período, es decir, una cifra muy inferior a la registrada bajo la modalidad de CSS bilateral (SEGIB, 2022). Esto refuerza lo señalado con respecto a una desarticulación a nivel regional en materia sanitaria, a la vez que da cuenta de las dificultades de la región para desarrollar actividades conjuntas para enfrentar crisis como la provocada por el COVID-19 y avanzar hacia un abordaje más integral de la salud, y desde una agenda sanitaria regional soberana.

Sumado a ello, debe subrayarse el complejo escenario preexistente en la región, caracterizado por el distanciamiento político entre algunos países y –en el campo socioeconómico, epidemiológico y sanitario– por los altos índices de pobreza, la informalidad laboral, la doble carga de enfermedades infecciosas y crónico-degenerativas y la fragmentación y desfinanciamiento de los sistemas de salud, entre otros factores clave, que han agravado la situación potenciando el impacto de la pandemia y haciendo aún más difícil su abordaje (García et al., 2020).

En el campo de la salud internacional, muchos autores ya han mencionado la importancia de los mecanismos de integración regional para desarrollar acciones de cooperación en salud, especialmente en el contexto de la pandemia del COVID-19 (Marchiori Buss y Tobar, 2020; Davies Wenham, 2020; Rodrigues y Kleiman 2020).

Incluso, varios estudios han mostrado la importancia de las organizaciones regionales como actores centrales, no solo en la política exterior, sino también en la agenda de salud internacional (Herrero y Tussie, 2015; Bianculli y Hoffmann, 2016; Riggirozzi, 2015). La pandemia, sin embargo, tomó por sorpresa a países y organismos multilaterales y regionales, a pesar de las advertencias sobre el riesgo de las emergencias sanitarias de alcance internacional y la necesidad de que los países fortalezcan sus sistemas de salud, establezcan planes de acción y obtengan financiamiento para el desarrollo de vacunas y tratamientos (GPMB, 2020; Marchiori Buss, Alcázar y Galvão, 2020).

La hipótesis de este ensayo considera que en América del Sur la fragilidad de las estrategias de respuesta a la pandemia ha sido el resultado de la ausencia de una institucionalidad subregional que permitiera intervenir de manera coordinada, con base en una agenda programática acordada y construida por las autoridades nacionales de salud en un marco de diálogo y cooperación horizontal. Se estima que esta situación es una de las secuelas más profundas –a la vez que anunciadas– de la disolución institucional de UNASUR.

El objetivo de este ensayo es, en primer lugar, reflexionar el legado que ha dejado la experiencia de UNASUR en la región a partir del análisis del abordaje de la pandemia del COVID-19 a nivel de los bloques regionales en Suramérica, América Central y el Caribe. En segundo lugar, procura analizar más específicamente el rol de América del Sur en su respuesta a la pandemia, e identificar las limitaciones de los actuales mecanismos de integración para avanzar en acciones de regionalismo sanitario. Finalmente, pretende señalar las herramientas que el campo de la salud podría haber ofrecido en esta dirección, a la luz de las lecciones aprendidas de la trayectoria de UNASUR.

Se espera, por lo tanto, que este análisis contribuya a identificar nuevas perspectivas de integración y cooperación en salud para América del Sur, como así también oportunidades de cooperación estratégica frente a los cambios en el escenario actual de la región y el mundo. Asimismo, espera contribuir con lineamientos

y recomendaciones para la elaboración de un Plan de Acción regional a partir de las lecciones aprendidas en los procesos de integración regional en salud, brindando algunas herramientas para hacer frente a futuras crisis sanitarias, al repensar la arquitectura de integración y la cooperación internacional desde una perspectiva latinoamericana.

Integración y cooperación en salud en Latinoamérica: un largo camino

Históricamente, desde una perspectiva neoliberal, América Latina fue concebida como parte de un sistema americanizado, que miraba principalmente al Norte y estaba económicamente vinculado a ese hemisferio (Grugel, 1996). En este marco, el regionalismo era visto como manifestación de un orden mundial políticamente hegemónico y moldeado por la necesidad de que los países participen efectivamente en la actividad del mercado global. La integración regional era concebida fundamentalmente como un proyecto comercial.

Puesto que la implementación de políticas neoliberales aumentó las disparidades socioeconómicas, las inequidades en salud y la exclusión social en América Latina, el acceso inadecuado a la atención médica y los medicamentos fue –y sigue siendo– un problema, en particular entre los grupos de población más vulnerables. A principios del siglo XXI, el panorama regional se volvió cada vez más complejo, desafiando la noción de regionalismo y la gobernabilidad liberal liderada por Estados Unidos. Para el nuevo milenio, América Latina ha sido testigo de una serie de transiciones políticas con la llegada al poder de gobiernos de tendencia izquierdista en la mayoría de los países suramericanos, lo que podría entenderse, en ese momento, como una reacción contra una mercantilización excesiva que resultó de la crisis financiera y de las reformas derivadas del Consenso de Washington. Estos profundos cambios en la orientación político-económica de muchos países los llevó a redefinir las

dinámicas en la construcción de la región, lo cual no fue simplemente un giro político interno para llegar a los excluidos, sino también una ventana de oportunidad para que los nuevos líderes sincronicen las políticas gubernamentales en la búsqueda de una mayor autonomía frente a los actores externos (Riggirozzi y Tussie, 2012).

En este contexto, América del Sur se convirtió en una plataforma para el surgimiento de un nuevo regionalismo que iba más allá de los patrones establecidos por EE. UU. en materia de integración comercial. Así, el “regionalismo abierto”, propio de la economía neoliberal y liderado por el país del norte, perdió fuerza y dinamismo y se enfrentó al paulatino resurgimiento de nuevos nacionalismos en la región (Riggirozzi y Tussie, 2012). Estas nuevas articulaciones de la política regional incluso reinventaron los principios de la solidaridad regional y el colectivismo, diferenciándose fuertemente de los proyectos regionalistas anteriores. Además, una cooperación internacional más horizontal y solidaria surgió como una estrategia para que estos países dejen de ser meros receptores de la cooperación internacional y se conviertan en cooperantes en clave Sur-Sur (Vance, Bermudez y Nascimento, 2017). Esto marcó un punto de inflexión en el modelo de cooperación internacional, al diferenciarse claramente de la Cooperación Norte-Sur la cual ha mostrado que, desde un enfoque vertical y focalizado, puede ser efectiva en el corto plazo, pero no ofrece respuestas estructurales, integrales y sustentables.

El regionalismo, entendido como un espacio común de deliberación política, más allá y por encima de los Estados, es por lo tanto una estructura de oportunidades para obtener pronunciamientos políticos y compromisos normativos, con ventanas de acción muy relevantes para el activismo social (Riggirozzi y Tussie, 2018; Bianculli y Ribeiro Hoffmann, 2016).

También es importante citar que el regionalismo en América del Sur no ha sido concebido como una restricción a la autonomía nacional, sino como un conjunto de instituciones que empoderan más que lo que limitan las decisiones nacionales (Deciancio, 2016). En este sentido, Ferrer argumentó que la integración regional es una

herramienta para apoyar y coordinar la construcción de la soberanía (Ferrer, 2013). El concepto de soberanía es bastante tradicional en el campo de las relaciones internacionales, y se refiere a la centralidad del Estado en el campo internacional. Los debates contemporáneos sobre relaciones internacionales y ciencia política han revisado los conceptos y prácticas de la soberanía, desde una perspectiva crítica, desde enfoques no estatocéntricos y con la inclusión de factores como la cooperación entre Estados, agendas globales y actores internacionales y transnacionales (Cardozo da Silva, 2007, citado en Teixeira, 2017).

En el contexto del regionalismo poshegemónico, la salud se convirtió en uno de los sectores más dinámicos, con posibilidad de ampliar cadenas de políticas públicas (Riggirozzi, 2015; Herrero y Tussie, 2015). Este proceso ayudó a los países a proponer, desde el campo de la salud, iniciativas de cooperación internacional para acciones innovadoras, consensuadas y colectivas para enfrentar problemas comunes, acciones que no podrían tener éxito si se realizaran individualmente (Herrero, 2017).

La presencia de la salud en la agenda regional no es nueva. La Región de las Américas ha sido pionera en la cooperación en este campo y tiene una gran experiencia y logros en políticas públicas, así como una historia de colaboración mutua (SEGIB, 2017).

Si bien las formas de institucionalización y los niveles de consolidación de cada uno de los proyectos de integración difieren, lo que llama la atención es que todos los procesos regionales cuentan con instancias dedicadas al tema de la salud. En este sentido, la salud es también, en sí misma, un campo privilegiado para la construcción y ejercicio de la soberanía, ya que sustenta espacios multilaterales continentales y globales de negociación, con los que no cuentan otros ámbitos sociales (Herrero y Tussie, 2015, Herrero y Loza, 2018; Herrero y Nascimento, 2022). Esto permite comprender por qué la salud fue uno de los sectores más dinámicos de UNASUR.

El sueño de la Patria Grande y una nueva integración sudamericana

Entre el legado de UNASUR y el vacío de su ausencia

La UNASUR fue creada el 23 de mayo de 2008 con la firma de su Tratado Constitutivo por parte de los doce países independientes de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Bajo ese nuevo modelo de regionalismo “poshegemónico” o “posneoliberal”, UNASUR buscó avanzar en mecanismos de concertación y cooperación que fueran más allá de la arena comercial –la cual, por entonces, no concitaba altos niveles de consenso en la región–, destacándose la incursión en agendas de defensa, infraestructura, energía y salud. La gestión de crisis institucionales también representó un aspecto saliente en la labor del nuevo bloque suramericano, lo cual quedó demostrado en su mediación con motivo de los conatos secesionistas en Bolivia durante 2008, el golpe de Estado contra el presidente hondureño Manuel Zelaya en 2009, la ruptura de relaciones entre Colombia y Venezuela en 2010 y el intento de golpe de Estado en Ecuador ese mismo año.

Entre estos nuevos catalizadores para la acción colectiva regional, la defensa y promoción del derecho a la salud se presentó como un campo propicio para fortalecer la dimensión social de la integración, expandir y legitimar internacionalmente políticas públicas progresivas y apuntalar el poder negociador en foros multilaterales (Herrero y Tussie, 2015; Riggiozzi, 2014). Para alcanzar estos objetivos, que condensaban muchas de las demandas históricas de la corriente de pensamiento de la medicina social y salud colectiva latinoamericana, UNASUR desarrolló una institucionalidad innovadora (Riggiozzi, 2015).

A finales de 2008 se constituyó el Consejo de Salud Suramericano (CSS) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° del Tratado Constitutivo de UNASUR –que garantizaba el acceso universal a la

seguridad social y a los servicios de salud–, con el mandato de incorporar e integrar los esfuerzos y logros subregionales del MERCOSUR, ORAS-CONHU y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). El Consejo quedó conformado por los ministros y ministras de salud de los Estados miembros e incluyó un Comité de Coordinación integrado por representantes de dichas carteras, una Secretaría Técnica y cinco Grupos Técnicos (GT), dedicados desarrollar las cinco áreas prioritarias de la agenda de salud suramericana: a) vigilancia y control de eventos sanitarios (“escudo epidemiológico suramericano”); b) desarrollo de sistemas de salud universales; c) promoción del acceso universal a los medicamentos y desarrollo de un complejo productivo de la salud en América del Sur; d) promoción de la salud y acción sobre determinantes sociales; e) desarrollo de recursos humanos en salud.

En el análisis de la actuación de UNASUR desde su creación hasta su disolución, es posible ver los tres niveles –nacional, regional y global– en los que operaba este organismo y en los que se promovía también la emergencia, difusión e implementación de parámetros de acción en el campo de la salud (Herrero y Loza, 2018).

La influencia en el nivel nacional se percibe en la medida que se considera que procesos de integración con foco en políticas sociales y soberanía sanitaria regional fortalecen, también, las soberanías sanitarias nacionales de sus países miembros. Este doble ejercicio de la soberanía sanitaria interna y externa establece un mecanismo de resistencia desde la región a medida que refuerza la independencia y la autonomía en salud de los Estados para definir sus propias políticas (Teixeira, 2017). En este sentido, una característica especial de UNASUR ha sido proponer la construcción de una identidad regional sin necesidad de que los países miembros delegaran parte de su soberanía.

En tanto bloque político suramericano, UNASUR no solo ha dado un paso fundamental al considerar a la salud como un derecho humano, sino que a ello se sumó la apuesta por desarrollar una diplomacia sanitaria regional con eje en la Cooperación Sur-Sur y

la proyección de los intereses regionales en ámbitos multilaterales. El modelo de desarrollo propuesto por UNASUR posibilitaba no solo el crecimiento económico de los países, sino también el desarrollo social, la reducción de las desigualdades e inequidades y atender a las necesidades de salud de los pueblos suramericanos (Bermudez, 2017).

Durante los años en que estuvo activa (2008-2018/19), la UNASUR fue un ejemplo de cooperación regional en salud, al avanzar en muchos temas importantes para la región suramericana, a través del mencionado Consejo de Salud y de sus instancias vinculadas, como el ISAGS, los cinco Grupos Técnicos y las seis Redes Estructurantes. Cabe destacar aquí que el ISAGS, cuya sede se encontraba en Río de Janeiro (Brasil), se fundó con la intención de promover una visión sudamericana común y reforzar la reflexión crítica sobre la salud global, aunando posiciones y fomentando un vínculo cooperativo, de tal modo que sus acciones contribuían al desarrollo de la gobernanza y el liderazgo en salud en América del Sur (Vance et al., 2017).

En esa época, el enfrentamiento colectivo de los países a la pandemia de influenza H1N1 y las epidemias de dengue, la organización de acciones comunes contra otras enfermedades transmisibles emergentes y reemergentes y la preparación colectiva para la eventual llegada del virus Ébola, fueron dirigidos por el Consejo, con el apoyo de las y los jefas y jefes de Estado y a través de centenas de técnicos de los ministerios y sistemas de salud de los Estados miembros (Marchiori Buss y Tobar, 2020). En noviembre de 2009, por ejemplo, el interés por confluir en acciones de vigilancia epidemiológica se vio materializado cuando las autoridades del Consejo, reunidas en Guayaquil, consensuaron estrategias comunes de inmunización frente a la gripe H1N1, ratificaron la decisión de adquirir la vacuna contra el virus a través del Fondo Rotatorio de la OPS y acordaron avanzar en planes de comunicación regionales. La reunión, además, selló un compromiso frente al manejo del dengue, que incluyó la conformación de una Red Sudamericana para la Prevención y Control, la utilización de una única plataforma informática de información

epidemiológica (VIGISAS) y la puesta en común de equipos técnicos de comunicación de riesgo. Otro componente destacado de la agenda epidemiológica fue la puesta en marcha de un incipiente pero estratégico “Programa Suramericano de Inmunizaciones”.

El nivel regional de gobernabilidad actuaba a su vez como una bisagra que permitía la presentación coordinada de iniciativas mundiales. Así, una vez que las iniciativas surgían, algunas de ellas eran llevadas a la esfera global con el objetivo de promover temas específicos en la agenda internacional de salud. Al hacerlo, la UNASUR buscaba hacer oír su voz y obtener prominencia política en términos de diplomacia de la salud, lo cual era central en el proceso de construcción de una identidad regional.

Desde la 63ª Asamblea Mundial de la Salud (AMS) de 2010 hasta la 69ª AMS de 2016, los Estados miembros de la UNASUR presentaron treinta y cinco posicionamientos comunes sobre diversos temas; entre ellos, el financiamiento de la OMS, la prevención y control de enfermedades no transmisibles y articulación con espacios regionales y subregionales (Narea y Benzi, 2021). El principal posicionamiento que UNASUR defendió en la AMS estuvo vinculado a los derechos de propiedad intelectual sobre los medicamentos, en particular, a la denuncia de abusos de las compañías farmacéuticas sobre el sistema de patentes, sus efectos sobre el precio de los fármacos y las cargas generadas en los presupuestos de salud de los países. En este mismo capítulo, hacia mediados de 2015, el bloque suramericano puso en marcha el Banco de Precios de Medicamentos, una herramienta de apoyo para la toma de decisiones en los procesos de adquisición y el control de valores de referencia de los mismos.

La agenda alternativa en salud, con enfoque en derechos humanos y reducción de desigualdades, es un legado importante que sigue presente, de alguna manera, en la región. Por ejemplo, un debate fundamental en el seno de UNASUR fue la polémica entre apoyar la iniciativa de Cobertura Universal de la Salud (impulsadas por la OMS y la OPS) o los Sistemas Universales en Salud, entendidos como sistemas públicos, universales y gratuitos. Luego de un debate entre

los países, UNASUR asumió –como una posición– el sistema universal de salud y no la cobertura universal de salud. A partir de ese debate, el bloque elaboró un documento conjunto que se discutió en la reunión de los ministros de la OPS, de manera tal que, finalmente, la OPS terminó incorporando al tema de la cobertura y el acceso universal en su agenda. Así, UNASUR se propuso incidir en las dimensiones materiales del acceso universal a la salud desde una visión que combinaba el enfoque de derechos con el cambio estructural para el desarrollo productivo de las industrias de la salud (Marchiori Buss y Ferreira, 2010).

Los sistemas sanitarios actuales son estructuras complejas que precisan de infraestructuras, insumos y tecnologías diagnóstico-terapéuticas cada vez más especializadas. En este campo, la región arrastra históricamente un marcado déficit en su balanza comercial de insumos y servicios de salud, por lo que uno de los objetivos planteados desde el CSS fue revertir la fuerte dependencia productivo-tecnológica. La propuesta implicaba avanzar progresivamente hacia la producción local y la integración de cadenas de valor regionales en este complejo industrial. En un contexto pandémico, estos hubiera sido un factor clave a los fines de asegurar la provisión de insumos y de vacunas a precios razonables y asequibles para todos los países de la región.

Otro de los legados fundamentales que nos ha dejado UNASUR tiene que ver con mostrar la importancia para la región de contar con recursos propios para financiar sus actividades, basadas no solo en sus capacidades, sino también en sus necesidades. El bloque regional tenía regulaciones estrictas respecto de su financiamiento: los recursos que se manejaban provenían de los Estados miembro y conformaban el Fondo de Iniciativas Comunes (FIC). Por fuera de estos, no permitía ningún tipo de apoyo económico sin la aprobación previa de su Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (Vance et al., 2017). Esta regulación buscaba proteger las decisiones, acciones y estrategias de la entidad frente a intereses externos que pudieran oponerse al interés público. Este punto no es menor en un contexto

de crisis y emergencias sanitarias, sobre todo de alcance global, donde todos los países han atravesado crisis económicas de considerable envergadura. La región hubiera podido contar con fondos y recursos propios para financiar algunas actividades consideradas como bien público regional y de interés y necesidad para sus países miembros.

Asimismo, cabe destacar que, a través de UNASUR, la CSS se convirtió en una estrategia fundamental. En un contexto de crisis sanitaria global como la que hemos atravesado, hubiera sido muy valiosa la acción coordinada de los países para combatir la epidemia de manera eficaz.

Lamentablemente, los avances en materia de diplomacia sanitaria regional alcanzados a instancias de UNASUR se desarticularon prácticamente en su totalidad a partir del año 2015, con el inicio del ciclo político conservador en el Cono Sur. La cuasi disolución del bloque suramericano –que en la actualidad conserva solo a Bolivia, Guyana, Surinam y Venezuela como miembros plenos– dejó un vacío institucional que, a la fecha, no ha sido cubierto por ningún otro actor, dando lugar a una serie de respuestas unilaterales que han corrido suertes diversas. Como se explicitará más adelante, las iniciativas del MERCOSUR, por ejemplo, parecen no haber sido suficientes para estructurar una red operativa de vigilancia y respuesta. La CELAC, por su parte, no ha logrado retomar una senda de cooperación regional que permita hacer frente a los desafíos sanitarios locales y globales. Sumado a ello, el estancamiento –e incluso retraimiento– de las acciones de Cooperación Sur-Sur y la crisis del multilateralismo han complicado todavía más el escenario.

Como se ha señalado, la pandemia del COVID-19 ha irrumpido en América del Sur en un contexto de desarticulación de sus mecanismos de integración regional, exponiendo deudas y desafíos pendientes, lo cual lleva por lo tanto a analizar los procesos que han desencadenado esta situación, a partir de examinar cómo han reaccionado otros bloques regionales ante semejante crisis.

Las respuestas del regionalismo sanitario a la pandemia del COVID-19

El espejo de África y Asia

África y Asia representan tres cuartas partes de la población mundial, pese a lo cual solo contabilizaron el 30 % de los casos totales de coronavirus (Balfour, Bomassi y Martinelli, 2022). Más allá del mayor o menor nivel de subregistro de contagios, las experiencias de estas regiones en el manejo de la pandemia son un reflejo de aprendizajes históricos recientes y su correlato en términos de recursos técnicos y prácticas institucionales. Asia tuvo que lidiar con la epidemia del SARS de 2002, de influenza H5N1 en 2005 e influenza H1N1 en 2009. En África, la crisis del Ébola 2013-2014 condujo a la creación en 2017 de los Centros Africanos para el Control y la Prevención de Enfermedades (ACDC, por sus siglas en inglés) bajo la órbita de la Unión Africana (UA).

Cuando se declaró la pandemia a principios de 2020, los países africanos se articularon rápidamente para aunar recursos y coordinar la acción externa. La UA convocó a una serie de reuniones de ministros/as de salud y finanzas, y el 5 de marzo de 2020 emitió una Estrategia Continental Conjunta para el brote del COVID-19, a ser llevada adelante por los ACDC. Como primera medida, se dispuso una publicación semanal de *dossiers* informativos para ciudadanos/as y gobiernos por igual sobre varios aspectos de la pandemia. Se instituyó además la Asociación para Acelerar las Pruebas de COVID-19 (PACT), a fin de incrementar rápidamente los testeos a nivel continental. A fines de marzo, la UA estableció un Fondo de Respuesta COVID-19, financiado con contribuciones voluntarias de los Estados miembros, y unos meses después, en agosto de 2020, anunció el lanzamiento del Grupo de Trabajo Africano para la Adquisición de Vacunas (AVATT, por sus siglas en inglés). Dicha iniciativa no fue bien recibida por los donantes extranjeros, quienes cuestionaron la superposición del mecanismo africano con el Fondo de Acceso

Global para Vacunas COVID-19 (en inglés: COVID-19 Vaccines Global Access-COVAX). Sin embargo, hasta octubre de 2021, AVATT había asegurado cuatrocientos millones de dosis de vacunas Johnson y Johnson (a través de una garantía de dos mil millones de dólares provista por el African Export-Import Bank), mientras que el Fondo COVAX había suministrado solo treinta millones de dosis para cuarenta y cuatro países, incumpliendo por lejos el compromiso previo de proveer trescientos cincuenta millones.

A pesar de que el continente africano todavía no ha alcanzado umbrales deseables de vacunación, cada una de estas políticas, nacidas de la necesidad, pero conducentes a la autosuficiencia, han reforzado la soberanía sanitaria regional. En febrero de 2021, la UA expresó su apoyo a la propuesta indo-sudafricana de suspensión de patentes en la OMC. Como corolario, en julio de 2022 el bloque aprobó un nuevo estatuto que permite a los ACDC declarar una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (PHEIC, por sus siglas en inglés) sin que para ello deba intervenir previamente la OMS para activar las respuestas de emergencia dentro del continente.

Con respecto al continente asiático, hacia el mes de abril de 2020 la cohesión de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (en inglés: Association of Southeast Asian Nations o ASEAN) comenzó a dar sus primeros pasos en materia de coordinación regional, y lo hizo a través de estructuras preexistentes como el Consejo de Coordinación de la ASEAN, compuesto por los/as ministro/as de Relaciones Exteriores de cada país, y la Reunión de Ministros/as de Salud de la ASEAN. En la 37ª Cumbre de este organismo del mes de noviembre se formalizó la creación del Fondo de Respuesta al COVID-19 y la Reserva Regional de Suministros Médicos para emergencias de salud pública.

ASEAN ha tenido un lugar protagónico en espacios multilaterales. En su carácter de presidente *pro tempore* de la Asociación y presidente a la sazón del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Vietnam organizó un encuentro de cooperación entre la ASEAN y otros siete miembros no permanentes del Consejo. Ello marcó una

inflexión positiva tras semanas de desencuentros entre los miembros permanentes y sentó las bases para la convocatoria de la primera reunión del órgano de Naciones Unidas relacionada con la pandemia, que concluyó –el 1 de julio de 2020– con la adopción de la Resolución 2532 de llamamiento a un alto el fuego global para posibilitar la entrega de asistencia humanitaria. El reconocimiento internacional de la centralidad de la ASEAN también se materializó por medio de apoyos de donantes externos. China, Japón, Corea del Sur y Canadá, entre otros, contribuyeron con equipamiento médico y recursos financieros para el Fondo de Respuesta (Rollet, 2022).

Un ámbito que no arrojó resultados significativos fue el de la compra conjunta de vacunas, en tanto los países miembros de la Asociación optaron mayormente por suscribir acuerdos bilaterales con los fabricantes. En atención a esa y otras brechas que, por ejemplo, aún limitan la cooperación científico-tecnológica intrarregional, los Estados miembros del bloque crearon en 2021 el Centro de Respuesta a Emergencias de Salud Pública y Enfermedades Emergentes (ACPHEED). Los gobiernos de Japón y Australia se han comprometido a brindar un apoyo de cincuenta millones y quince millones de dólares, respectivamente, para la puesta en funcionamiento del ACPHEED. Dado que el Centro trabajará más allá de la crisis del COVID-19, se espera que todos los Estados miembros contribuyan a sus costos operativos. Más allá de la sostenibilidad financiera, el estilo de toma de decisiones por consenso de la ASEAN y las asimetrías sanitarias entre estados miembros son algunos de los desafíos para el desarrollo futuro del ACPHEED.

La gestión de la pandemia en América Central y el Caribe

Centroamérica y el Caribe presentan algunas experiencias positivas en material de diplomacia sanitaria regional en tiempos de pandemia. El buen desempeño del SICA y de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en términos de regionalismo sanitario ha contrastado con el de sus vecinos meridionales, toda vez que las vulnerabilidades

estructurales e incluso los factores políticamente divisivos, como la situación en Nicaragua, no solo no debilitaron la acción colectiva, sino que reforzaron la necesidad de fortalecer la dimensión supranacional en la previsión, prevención y contención del coronavirus.

En América Central el dispositivo institucional regional para la gestión de la crisis se puso rápidamente en marcha. El 20 de febrero de 2020 el secretario general Vinicio Cerezo convocó a una reunión entre las autoridades del SICA, el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA). El 12 de marzo, apenas un día después de que la OMS declarase el COVID-19 como pandemia, los jefes de Estado y de gobierno de Honduras, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y el viceprimer ministro de Belice sostuvieron una reunión virtual de urgencia. En estos encuentros se sentaron las bases del “Plan de Contingencia Regional” presentado el 26 de marzo, el cual fue concebido para complementar los esfuerzos nacionales y mitigar los impactos socioeconómicos de la pandemia a través de una erogación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) de hasta 1.900 millones de dólares –luego incrementado a 2.360 millones– para financiar paquetes de emergencia fiscal, apoyo a los bancos centrales y banca comercial, y también la compra de más de 180.000 kits de pruebas rápidas de laboratorio para el diagnóstico del COVID-19. El Plan incluyó, asimismo, un mecanismo de negociación conjunta para la compra de medicamentos e insumos médicos, un corredor humanitario centroamericano (para garantizar un retorno seguro de los ciudadanos que se encontraban en otro país) y un fondo de emergencia por un millón de dólares para cada país del SICA, solventado por el BCIE. Durante la crisis, la negociación conjunta comenzó a difundirse en foros hemisféricos generando muy buenas repercusiones, hasta el punto de que el gobierno de Ecuador incluso solicitó adherirse al mecanismo.

Como en el caso del ACDC en África, la diplomacia sanitaria regional centroamericana contó con un puntal técnico clave: el Centro

de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC). Esta agencia regional para la prevención de desastres naturales trabajó en estrecha relación con el COMISCA a fin de articular a las unidades nacionales de emergencia humanitaria, estructurar una campaña de comunicación para el Caribe y activar las alertas de emergencia en materia de salud pública. La CEPREDENAC desarrolló, además, la Plataforma de Información y Coordinación del SICA para el COVID-19. El SICA también aprobó convenios de financiamiento externo con Taiwán, la Unión Europea y Alemania para el apoyo financiero a micro, pequeñas y medianas empresas de los países centroamericanos, con aportes de más de trescientos cincuenta millones de dólares (Parthenay, 2021; Herrero y Oliveira, 2022). Ello ofrece un buen testimonio de las posibilidades de cooperación bilateral y multilateral que emergen cuando se llevan a la práctica iniciativas sanitarias que poseen economías de escala y consistencia técnica.

Como otro punto destacado de concertación regional, el 17 de marzo de 2020 la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas del SICA (SE-Cosefin) se reunió con representantes del FMI para transmitir una solicitud de asistencia a los países de la región. Una petición similar fue dirigida al BM. Finalmente, ambas instituciones accederían a suspender temporalmente el pago de la deuda de los países centroamericanos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), Honduras y Nicaragua (Parthenay, 2021). A su vez, el país actualmente gobernado por Daniel Ortega (quien además estuvo presente en la reunión de presidentes del 12 de marzo de 2020) ha sido incluido en estos esquemas de cooperación y coordinación para enfrentar la pandemia a pesar de las profundas diferencias políticas y tensiones con sus pares, lo cual es una muestra más de lo difícil que resulta comprender lo sucedido en América del Sur.

La CARICOM, organización que congrega a la mayor parte del Caribe de habla inglesa junto con Surinam y Haití, tiene en la promoción de la salud pública uno de sus mandatos fundacionales, y cuenta para ello con la Agencia de Salud Pública del Caribe (CARPHA, por

sus siglas en inglés), creada en 2011. Incluso antes del anuncio formal de la pandemia por parte de la OMS, CARPHA comenzó a liderar la respuesta a la crisis: el 21 de enero de 2020 activó a su Equipo de Gestión de Incidentes-Respuesta a Emergencias y convocó al Mecanismo Coordinador Regional para la Seguridad Sanitaria (impulsado originalmente para la lucha contra el virus Ébola), integrado por Estados miembros y agencias regionales e internacionales. Desde entonces, CARPHA ha realizado numerosas reuniones con los/as ministros/as de Salud de CARICOM para coordinar acciones nacionales, desarrollar protocolos técnicos (guías para turistas y puertos, algoritmos de rastreo de contactos de personas diagnosticadas, estandarización de pruebas, entre otros), brindar asistencia técnica para los representantes caribeños en las sesiones de la OMS en Ginebra y articular acciones con otras instituciones, en particular con la Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres (en inglés, CDEMA) (Ferreira y Melo, 2021). CARPHA también negoció líneas de financiamiento con la Unión Europea (ocho millones de euros), el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cabe señalar, asimismo, el rol del Banco de Desarrollo del Caribe (CDB, por sus siglas en inglés), que utilizó su Fondo Especial para el Desarrollo con el objetivo de adquirir equipamiento médico. La región del Caribe, que depende en gran medida del turismo, ha sufrido económicamente, pero su desempeño sanitario ha sido comparativamente mejor al del resto de las Américas, logrando una tasa de fallecidos por millón de habitantes tres veces inferior a la del continente (CARPHA, 2022).

La pandemia irrumpe en una región fragmentada: el caso de América del Sur

En el contexto latinoamericano, la experiencia de América del Sur representa prácticamente el negativo del proceso afroasiático, centroamericano y caribeño. La pandemia del COVID-19 sorprendió a la región en un momento de alta fragmentación y de completa jibarización de su agenda programática. La confluencia de un regionalismo

sanitario disfuncional con un escenario suramericano atravesado por brechas estructurales de largo cuño permite empezar a comprender por qué un subcontinente que cuenta con aproximadamente el 5 % de la población mundial ha contabilizado casi una quinta parte del total de infectados y más del 26 % de los fallecidos por el COVID-19 a nivel mundial (Ortiz-Pineda y Sierra-Torres, 2022). El impacto desproporcionado del coronavirus en la porción más austral de las Américas reconoce múltiples factores. La falta de financiamiento de los sistemas nacionales de salud y su segmentación en varios subsistemas dificultó la respuesta coordinada e integral que exigían las circunstancias, en particular en los inicios de la pandemia. En una región caracterizada, además, por amplias desigualdades sociales según estrato socioeconómico, género, etapa del ciclo de vida, condición étnico-racial y estatus migratorio, el virus logró expandirse casi sin cortapisas entre los grupos más vulnerables (Cecchini, 2022). A escala transnacional, el retroceso de la gobernanza regional limitó seriamente la capacidad de emprender acciones colectivas para asegurar una mejor asignación de recursos técnicos y financieros, una más fluida cooperación intersectorial y un mayor poder negociador ante organismos internacionales, terceros Estados y actores privados.

El cuadro de fractura y polarización resultó tan lesivo para los intereses sociosanitarios suramericanos –como paradójico desde un punto de vista histórico– al observar que, hasta mediados de la década de 2010, parecían haberse establecido consensos mínimos para armonizar políticas y definir estrategias comunes en espacios como la UNASUR, mientras otros organismos como el MERCOSUR habían conseguido ampliar sus agendas más allá de lo comercial (Riggirozzi, 2020). Sin embargo, la ola conservadora iniciada en 2015 con el triunfo electoral de Mauricio Macri en la Argentina y profundizada por la ilegítima destitución de Dilma Rousseff en Brasil en 2016, cambiaría radicalmente el sentido político y económico de los procesos de integración. A partir de entonces, la dedicación casi excluyente a la “cuestión Venezuela” junto a la búsqueda de sellar acuerdos de libre

comercio dejaría como saldo un tendal de espacios de coordinación truncos, entre ellos la UNASUR, so pretexto de una supuesta “ideologización” de este organismo y su “carencia de resultados tangibles”. Aquí nace el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) y el llamado Grupo de Lima, concebidos en ambos casos para acelerar un cambio de régimen en Caracas. Pese a todos los esfuerzos hemisféricos, lo que sí colapsó fue el proyecto de una arquitectura regional de salud y, con él, cualquier esperanza de contar con una red operativa de vigilancia y respuesta ante emergencias sanitarias. Con la desaparición del Consejo Suramericano de Salud, nada menos que el único órgano con mandato para convocar a todas las autoridades sanitarias de América del Sur, lo que emergió en vísperas de la pandemia fue un esquema institucional fragmentado en parcelas subregionales representadas por MERCOSUR, ORAS-CONHU, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y, por otro lado, el PROSUR. Este esquema institucional demostró poseer un muy bajo (o nulo) nivel de articulación con los países más australes de la región. El cese de funciones del ISAGS clausuró, a su vez, la posibilidad de contar con una usina de conocimiento técnico, análisis prospectivo y orientación para la toma de decisiones, en momentos en que los ministerios de salud apenas lograban satisfacer las demandas de la gestión diaria y carecían de las herramientas y el tiempo para elaborar líneas de acción estratégicas.

El MERCOSUR –el bloque económico más importante de América Latina– podría haber ofrecido una alternativa para coordinar políticas regionales relacionadas con la salud, el comercio y la movilidad de personas. A pesar de ello, su actuación frente a la crisis sanitaria fue más bien discreta (Tobar y De Souza Minayo, 2021; Álvarez, 2022). En marzo de 2020, los Estados miembros manifestaron su voluntad de facilitar el retorno de los ciudadanos mercosureños a sus países de origen, aunque las intervenciones de repatriación concitaron un bajo nivel de cooperación. Al mes siguiente, fue aprobado un Fondo de Emergencia de dieciséis millones de dólares destinado a la compra de equipamiento y materiales para detección del coronavirus. A

esta austera movilización de recursos financieros se sumarían luego algunas declaraciones de buena voluntad, llamando a compartir información y estadísticas sobre la evolución de la pandemia y a trabajar de manera conjunta y coordinada entre los Estados miembros. Finalmente, a instancias de la Reunión de Ministros de Salud (RMS) y del Subgrupo de Trabajo N° 11 “Salud”, se conformarían estructuras *ad hoc* como el Observatorio Epidemiológico de Fronteras del MERCOSUR y, más recientemente, un Comité *ad hoc* para promover la expansión de la capacidad productiva regional de medicamentos, inmunizantes y tecnologías de salud. Sin embargo, no fue posible institucionalizar un formato de compra conjunta de vacunas, ni tampoco se generaron posiciones comunes intra-MERCOSUR para negociar la distribución de dosis a nivel global.

Pese a todo, las iniciativas del MERCOSUR consiguen sobresalir en comparación con la escasa reacción frente a la pandemia demostrada por el PROSUR, espacio llamado a ser una opción superadora de la “sobreideologizada” UNASUR (Álvarez, 2022). Si bien este foro llegó a posicionarse como el que más veces convocó a sus jefes de Estado para abordar cuestiones relacionadas con el COVID-19 (hacia marzo de 2021 había organizado seis reuniones virtuales de presidentes), ninguna de estas interacciones de alto nivel pudo ir más allá de la creación de mesas de trabajo temáticas, ninguna de las cuales arrojó resultados concretos.

La balcanización de la diplomacia sanitaria regional sudamericana fue uno de los principales determinantes de la disparidad y hasta del antagonismo entre las respuestas nacionales a la pandemia. Esto pudo comprobarse en la asincronía de los cierres de fronteras, las dificultades en armonizar requisitos de ingreso, la ausencia de mecanismos de compra conjunta y la inexistencia de coaliciones negociadoras en los debates sobre propiedad intelectual de las vacunas o criterios adoptados por la iniciativa COVAX. Indudablemente, el negacionismo científico del gobierno de Jair Bolsonaro, sus críticas a las recomendaciones de la OMS y su negativa a adquirir vacunas fabricadas en China marcaron un límite casi inexpugnable a las

posibilidades de confluir con otros países suramericanos (Frenkel y Dasso Martorell, 2021; Álvarez, 2022). Pero la singularidad brasileña, con todas sus implicancias disruptivas, no es suficiente para explicar por qué los otros once países del subcontinente no lograron compartir esfuerzos, criterios o al menos mesas de diálogo que estructurarán estrategias comunes en la lucha contra el COVID-19. A través de la experiencia de Suramérica, es posible justipreciar la gran pérdida que ha significado para la región la disolución de UNASUR, puesto que con él se perdió también la capacidad de articulación con los otros mecanismos regionales. Como consecuencia, se ha producido también una pérdida de posibilidad de ejercicio de la soberanía sanitaria regional, lo que ha implicado a su vez una desarticulación a nivel global.

UNASUR en la pospandemia: ¿una nueva oportunidad se asoma para la integración regional en América del Sur?

Considerando su experiencia previa, la UNASUR podría haber sido la instancia a través de la cual se articularían, en el contexto pandémico, las estrategias de vigilancia epidemiológica y respuesta al COVID-19, además de ser el espacio adecuado para monitorear y compartir información entre los países

En el área de acceso a medicamentos, por ejemplo, proyectos como el banco de precios –puesto en marcha a fines de 2016– y la negociación conjunta de precios de medicamentos de alto costo –desde el 2015– demostraron la importancia de la articulación con el MERCOSUR en un escenario de superposición institucional que resultó benéfica a los países. Dichas iniciativas hubieran sido de gran valor en un contexto de pandemia para ampliar el acceso a vacunas y tratamientos para el COVID-19.

Ahora bien, aun a pesar de la gran pérdida que ha significado la disolución de UNASUR, también es posible afirmar que la experiencia del bloque dejó legados importantes que merecen ser visibilizados ya

que constituyen potentes herramientas, sobre todo en un contexto de pandemia. De hecho, ha sido uno de los mecanismos regionales más activos y efectivos en el área de la salud, especialmente en la defensa de los valores democráticos y la promoción de la participación social en la construcción de políticas sanitarias (Campos, 2017).

Llegados hasta aquí, consideramos entonces que la experiencia de UNASUR ha dejado abierto el camino para revitalizar conceptos como los de “escudo epidemiológico” y de “soberanía sanitaria”, para la construcción de un esquema de integración basado en un regionalismo latinoamericano articulado.

En este sentido, la conformación de un escudo epidemiológico con enfoque sur-sur podría devenir en un dispositivo institucional regional-interregional orientado a dar respuestas –epidemiológicamente adecuadas y políticamente respaldadas– a las epidemias y enfermedades prioritarias en el sur global, acordes a cada contexto sanitario. Este dispositivo debería constituirse de manera interdisciplinaria y multidimensional en torno a una red de vigilancia y respuesta regional, de cara a la construcción de mecanismos de información e intercambio, la sistematización de bases de datos estadísticos y el intercambio de protocolos de actuación coordinada en las distintas instancias del ámbito político-diplomático.

En el campo de la respuesta a emergencias, el concepto de seguridad humana –presentado por Chen y Narasimhan (2003) e instrumentado por Panisset (2018)– podría ser útil en la construcción de un concepto de escudo epidemiológico regional, en la medida que facilite la comprensión sobre el papel diverso de las autoridades e instituciones de las áreas de seguridad y salud pública, para preparar y ejecutar las acciones de respuesta necesarias para enfrentar crisis de salud potencialmente devastadoras (Panisset, 2018).

La conceptualización de este escudo epidemiológico suramericano –en palabras de Marchiori Buss y Tobar (2009)– puede ser considerado como un bien público regional, es decir, aquellos resultados o productos cuyos beneficios traspasan fronteras y están al alcance de todos los grupos poblacionales de la región.

Como vimos, algunas líneas de acción fueron llevadas por los diversos mecanismos de integración regional en América Latina y Caribe. CARICOM, SICA, OTCA, ORAS-CONHU hicieron intercambio de datos y búsqueda de información basada en evidencia. SICA y CARICOM adoptaron mecanismos para negociación conjunta de medicamentos, que ya existían antes de la pandemia. MERCOSUR, por su lado, movilizó fondos regionales para el soporte financiero de emergencia, al igual que el SICA.

No obstante, ningún mecanismo fue capaz de organizar una red de laboratorios nacionales articulada regionalmente, como tampoco lograron movilizar de manera eficaz las redes institucionales ya existentes. Una articulación más efectiva entre los mecanismos de integración regional habría permitido la ampliación del intercambio de datos epidemiológicos y de vigilancia, así como la adopción de incentivos para innovación tecnológica. Las estrategias de negociación y compra conjunta de vacunas y tratamientos para el COVID-19 también se habrían beneficiado enormemente si los mecanismos se hubieran desarrollado de forma articulada.

Los distintos mecanismos regionales han buscado rápidamente impulsar iniciativas para enfrentar la pandemia. Sin embargo, en ausencia de una articulación más abarcativa, integral y horizontal entre los distintos bloques regionales, los resultados no han sido suficientes para encontrar respuestas más efectivas al COVID-19.

A modo de cierre y recomendaciones

El mundo ha logrado emerger del pico de la pandemia, en un contexto aún atravesado por el debilitamiento de las negociaciones multilaterales y por constantes rearrreglos geopolíticos del comercio, la producción, las finanzas y el acceso a bienes y tecnologías estratégicas.

En el escenario actual, y luego de atravesar la peor crisis sanitaria del último siglo, son muchos los desafíos que persisten en América

del Sur en materia de salud internacional. La concertación de posiciones en la arena multilateral y la reconstrucción de capacidades institucionales y materiales son, en ese sentido, fundamentales. Este horizonte programático no está exento de múltiples desafíos, toda vez que el subcontinente parece ingresar una vez más en una etapa de polarización y fuerzas contrarias a la integración, especialmente a partir del triunfo de la ultraderecha en la Argentina y de las crisis institucionales que atraviesan otros países del vecindario. A pesar de estas dificultades, la pospandemia puede ser concebida como una ventana de oportunidad para reconstituir –al menos– los cimientos del regionalismo sanitario sudamericano, para lo cual se sugieren una serie de recomendaciones.

A nivel macro, se estima fundamental *fortalecer la capacidad institucional*, a la vez que establecer mecanismos de consenso y diálogo político, que garanticen la continuidad del bloque, aun en períodos de baja afinidad política. Esto contribuiría a promover acciones colectivas a escala regional y sostenidas en el tiempo, a pesar de los eventuales cambios de signo político. Asimismo, reuniones periódicas de alto nivel y mecanismos de negociación y mediación pueden contribuir a generar espacios de acuerdo.

Otro punto en el que se debería avanzar es en la *participación de la sociedad civil*. Incluir a esta última en los espacios de deliberación y gobernanza puede favorecer la continuidad, transparencia y representatividad en la toma de decisiones, a la vez que se generan grupos de presión con capacidad de movilizar iniciativas y medios para su implementación. Aquí también es fundamental generar canales de comunicación pública para visibilizar las acciones del bloque en la población suramericana y los distintos sectores, incluyendo a sectores científicos y académicos, en especial del sector público. Esto puede contribuir no solo a generar y fortalecer procesos de investigación a nivel regional en clave soberana –es decir, de autodeterminación y emancipación Sur-Sur–, sino también a complementar fuentes de financiamiento públicos.

Otro ámbito en el que UNASUR ha sido efectivo y que es preciso fortalecer consiste en la *complementación de las estructuras existentes de la integración latinoamericana y caribeña*, a través de esquemas de cooperación intrarregional y extrarregional. El establecimiento de alianzas estratégicas con otras organizaciones regionales y multilaterales como la CELAC, el SICA, la CARICOM, la Unión Africana, la ASEAN y los fondos, programas y agencias de Naciones Unidas es fundamental para fortalecer capacidades, complementar recursos e intercambiar buenas prácticas. En este marco, es necesario *desarrollar mecanismos de consensos regionales*, esto es, procesos de concertación a nivel de los diferentes sectores e instancias de decisión dentro de cada Estado (ministerios, sindicatos, sociedad civil, etc.) y entre de los Estados, y la correspondiente formalización de los acuerdos interestatales.

Por supuesto, hay muchos más factores a tener en cuenta (en el área económica, comercial, de infraestructura, defensa, etc.), pero que exceden a este ensayo enfocado en el sector salud.

Esto nos conduce al campo específico de la salud, que incluye, como se ha mencionado, avanzar en la *construcción de un escudo epidemiológico suramericano*. Esto permitiría, en primer lugar, complementar la institucionalidad sanitaria existente; en segundo lugar, fortalecer la vigilancia de enfermedades y los sistemas de alerta temprana para detectar y responder a los brotes, crisis y emergencias; en tercer lugar, fomentar el intercambio de mejores prácticas, experiencias y conocimientos para mejorar la eficacia de las políticas y respuestas de salud. Esto podría llevarse a cabo, por ejemplo, a través de establecer un *Centro de Control y Prevención de Enfermedades*, teniendo en cuenta las experiencias de otros países. El estudio de caso de las modalidades de regionalismo sanitario en Asia y África da cuenta del valor de contar con una estructura capaz de investigar y proporcionar información rápida y precisa sobre procesos de interés para la salud pública a escala regional. El establecimiento de un centro de control de enfermedades es algo que en UNASUR nunca se contempló por distintas razones. Entre ellas, puede destacarse una

apuesta del bloque por priorizar la formación de cuadros técnicos y políticos en la gestión sanitaria a través del ISAGS.

Otro factor importante es la institucionalización del *Fondo financiero de emergencia sudamericano* para la movilización en caso de crisis, que podría complementar la institucionalidad sanitaria. Este punto no ha estado tampoco en la agenda del ISAGS, el cual, por su naturaleza, estuvo mucho más enfocado en el intercambio de conocimiento e investigación en salud.

Con respecto a considerar mecanismos de financiamiento sostenible para iniciativas de salud dentro del bloque, esto podría implicar la exploración de modelos de financiación innovadores para garantizar la viabilidad a largo plazo de los programas de salud, buscando el apoyo de bancos multilaterales de desarrollo y socios triangulares. El relevamiento de las capacidades y los recursos disponibles a nivel nacional y regional, en un contexto de integración y complementación, podría incluso contribuir a generar mecanismos para establecer un fondo público regional para la investigación soberana.

Tal como pudo verse en el accionar de los distintos bloques regionales analizados en este ensayo y las experiencias de otras regiones, otro elemento fundamental es *fortalecer la investigación y el desarrollo colaborativo*.

Se recomienda asimismo *establecer mecanismos de participación de los principales actores locales, en los distintos niveles*: autoridades, universidades, institutos de investigación, instituciones sanitarias y la sociedad civil, en tanto decisores, efectores y/o destinatarios de las actividades en el campo de la salud. La participación de los principales actores involucrados en este proceso de identificación de los problemas de salud y la jerarquización de estos últimos es uno de los ejes fundantes y más complejos, y –por eso– uno de los mayores retos en este proceso de construcción de soberanía sanitaria regional. En efecto, como toda actividad participativa, requiere abrir nuevos ámbitos de encuentro, sobre la base de tiempos, infraestructuras y recursos que deben ser concertados en el contexto de coyunturas políticas y socioeconómicas a veces muy distintas.

Un aspecto muchas veces no tenido en cuenta es la creación de *instancias de monitoreo y evaluación de las iniciativas*, las cuales podrían implementarse, por ejemplo, a través de un Observatorio Público a nivel regional, conformado por distintos sectores, para el monitoreo de las iniciativas regionales, la difusión de avances, publicación de resultados y evaluación del impacto sobre la política pública.

Un punto que la pandemia ha puesto en evidencia es la importancia de establecer *mecanismos y planes para la movilidad rápida e intercambio de la fuerza laboral de salud*, sobre todo en situaciones de crisis y emergencias. Tal como lo ha demostrado la experiencia asiática y africana, es imprescindible promover mecanismos de respuesta a emergencias en salud a través del desarrollo de protocolos para la gestión de emergencias, de la coordinación regional de recursos y del establecimiento de equipos de respuesta rápida para apoyar a los Estados miembros durante crisis de salud o desastres.

Finalmente, se considera imprescindible fomentar la *colaboración con sectores* como la educación, derechos humanos, infraestructura y ambiente, para abordar la multidimensionalidad del desarrollo.

A nivel nacional, es clave promover la articulación entre los ministerios de salud y las cancillerías, por ejemplo, a través de la creación y/o fortalecimiento de áreas de salud internacional, comenzando por una mayor coordinación interinstitucional y la implementación de un plan de profesionalización de los recursos humanos en esta área.

A nivel regional, la reinstauración de un Consejo Ministerial Suramericano podría ser el puntapié inicial para fortalecer, a corto y mediano plazo, la preparación y respuesta ante crisis sanitarias como la del COVID-19. Algunas medidas en esa dirección deberían contemplar el establecimiento de un mecanismo de adquisición conjunta de medicamentos, vacunas e insumos médicos, así como la asociación con bancos regionales de crédito para la obtención de fondos de rápida disponibilidad que permitan hacer frente a emergencias sanitarias.

A nivel interregional, las instancias y espacios de integración como CELAC-China, CELAC-Unión Europea, Foro de Cooperación

Asia del Este y BRICS requieren incorporar áreas de trabajo en salud internacional y movilizar recursos para el desarrollo de plataformas que permitan el intercambio de información y formación técnica a los trabajadores de la salud y otros profesionales dedicados a la gestión sociosanitaria de las pandemias.

Como último punto, cabe señalar la relevancia de movilizar el debate sobre la reforma de la Organización Mundial de la Salud (OMS), una cuestión que, si bien no novedosa, se hace cada vez más necesaria. Los países que integraron UNASUR supieron posicionarse fuertemente en la Asamblea Mundial de la Salud respecto a la influencia cada vez más determinante de las contribuciones voluntarias, ya sean privadas o públicas, ya que son las que condicionan fuertemente la agenda global de salud. Menos del 20 % del presupuesto de la OMS está fondeado por aportes obligatorios, mientras que el resto corresponde a unos pocos donantes gubernamentales y privados que constituyen fondos fiduciarios para promover sus agendas particulares sin una discusión abierta. Por tanto, hay una creciente subordinación a las agendas dictadas por las alianzas público-privadas, que nuclea justamente a países de altos ingresos y sus fundaciones filantrópicas. La región debe reimpulsar este debate y posicionarse frente a otro proceso en ciernes: la negociación del tratado sobre preparación y respuesta frente a pandemias en el marco de la OMS, el cual aparece atravesado por los intereses del G7 y el sector privado y filantrópico, por un lado, y por las demandas de los países en desarrollo, quienes corren el riesgo de quedar al margen de las deliberaciones, por otro.

El derecho a la salud debe ser un bien público garantizado por los Estados, por los organismos multilaterales y por los bloques regionales. En un mundo atravesado por fuertes disputas geopolíticas y crisis políticas y financieras, los países de la región no pueden continuar actuando de manera aislada.

¿Podrá UNASUR reconstruir una agenda para la tan debilitada integración suramericana? La pandemia de COVID-19 ha sido una oportunidad perdida en esta dirección. Una nueva oportunidad se asoma.

Bibliografía

Banco Centroamericano de Integración Económica [BCIE] (2020a). Impacto Económico del Covid-19. Una análisis para Centroamérica, Argentina, Colombia y México. https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/informe_de_coyuntura/Impacto_economico_del_COVID-19_-_Un_analisis_para_Centroamerica__Argentina__Colombia_y_Mexico.pdf

Banco Centroamericano de Integración Económica [BCIE] (31 de agosto de 2020b). BCIE aprueba US\$400.0 millones para adquisición de vacuna contra la COVID-19 a ocho países del SICA. <https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/bcie-aprueba-us4000-millones-para-adquisicion-de-vacuna-contra-la-covid-19-a-ocho-paises-del-sica>

Bermudez, Luana (2017). *O Instituto Sul-americano de Governo em Saúde e a Cooperação Sul-Sul* [Dissertação para obtenção do grau de mestre em Saúde Pública]. Fundação Oswaldo Cruz. Río de Janeiro.

Bianculli, Andrea y Ribeiro Hoffmann, Andrea (2016). Regional Organizations and Social Policy: The Missing Link. En *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America A Space for Social Citizenship?* (1-22). Basingstoke: Palgrave Macmillan. http://dx.doi.org/10.1057/9781137490353_1

Bianculli, Andrea y Ribeiro Hoffmann, Andrea (2020). The International. Political Economy of Global Social Policy Governance. En Ernesto Vivares (Ed.), *Routledge Handbook to International Political Economy. Conversations and Inquiries* (637-654). New York/London: Routledge.

Buss, Paulo Marchiori; Ferreira, José Roberto (2010). Diplomacia da saúde e cooperação Sul-Sul: as experiências da Unasul saúde

e do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). *RECIIS - Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 106-118

Caribbean Public Health Agency [CARPHA] (2022). Coronavirus Disease. <https://carpha.org/What-We-Do/Public-Health/Novel-Coronavirus>

Cecchini, Simone (2022). Desigualdades estructurales y crisis superpuestas en América Latina y el Caribe. *Documento de Trabajo n° Especial*. Fundación Carolina/ Oxfam Intermón.

Chen, Lincoln y Narasimhan, Vasant (2003). Human Security and Global Health. *Journal of Human Development*, 4(2), 181-190. <https://doi.org/10.1080/1464988032000087532>

Davies, Sara E. y Wenham, Clare (2020). Why the COVID-19 response needs international relations. *International Affairs*, (96), 1227-1251.

Deciancio, Melisa (2016). International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR. *International Studies Review*, 18(1), 106-119. doi: <https://doi.org/10.1093/isr/viv020>

Ferrer, Aldo (27 de enero de 2013). Transformaciones de Nuestra América. *El Correo*. <http://www.elcorreo.eu.org/Transformaciones-de-Nuestra-America-Aldo-Ferrer?lang=fr>

Frenkel, Alejandro y Dasso Martorell, Agostina (2021). Pandemia y desintegración regional: la COVID-19 y el retroceso de la comunidad de seguridad sudamericana. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (31), 25-42. <https://doi.org/10.17141/urvio.31.2021.4987>

Garcia, Patricia J. et al. (2020). COVID-19 Response in Latin America. *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, 103(5), 1765-1772. doi: 10.4269/ajtmh.20-0765

Global Preparedness Monitoring Board [GPMB] (2020). *A World at Risk - Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies*. Geneva: WHO.

Grugel, Jean (1996). Latin America and the remaking of the Americas. En Andrew Gamble y Anthony Payne (Eds.), *Regionalism and World Order* (pp. 131-167). London: Macmillan.

Herrero, María Belén (2017). Moving towards a South-South International Health: Debts and challenges in the regional health agenda. *Revista Ciencia e Saude Coletiva*, 22(7), 2169-2174.

Herrero, María Belén y Tussie, Diana (2015). UNASUR Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America. *Global Social Policy*, (15), 261-277.

Herrero, María Belén y Loza, Jorgelina (2018). Building a regional health agenda: a rights-based approach to health in South America. *Global Public Health*, 13(9), 1179-1191.

Herrero, María Belén y Nascimento Lins de Oliveira, Beatriz (2022). COVID- 19 in Latin America and the Caribbean: The visible face of a health regional cooperation in crisis. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 65(1). <https://doi.org/10.1590/00347329202200103>

Marchiori Buss, Paulo y Tobar, Sebastián (2009). Diplomacia en Salud en América del Sur: El Caso de UNA-SUR SALUD. *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, (18), 9-11.

Marchiori Buss, Paulo y Tobar, Sebastián (2020). COVID-19 and opportunities for international cooperation in health. *Cadernos de Saúde Pública*, (36). <https://doi.org/10.1590/0102-311X00066920>.

Marchiori Buss, Paulo; Alcázar, Santiago y Galvão, Luis Augusto (2020). Pandemia pela Covid-19 e multilateralismo: reflexões a meio do caminho. *Estudos Avançados*, 34(99), 45-64. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.004>

MERCOSUR (2020). Declaración de los Presidentes del MERCOSUR sobre coordinación regional para la contención y mitigación del Coronavirus y su impacto. <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/>

Narea, Marco y Benzi, Daniele (2021). UNASUR Salud: Experiencias y debates al final de un Ciclo. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (27).

Ortiz-Pineda, Pablo A. y Sierra-Torres, Carlos H. (2022). Evolutionary Traits and Genomic Surveillance of SARS-CoV-2 in South America. *Global Health, Epidemiology and Genomics*. <https://doi.org/10.1155/2022/8551576>

Panisset, Ulysses (2018). Segurança humana: inteligência em saúde informada por evidências científicas e recursos humanos. En Roberto Passos Nogueira (Coord.), *Observatório Internacional de Capacidades Humanas Desenvolvimento e Políticas Públicas, Tendências Recentes das Políticas Sociais na América Latina* (pp. 147-180). Brasília: UnB/ObservaRH/Nesp/Nethis.

Riggirozzi, Pía (2014). Regionalism through social policy: Collective action and health diplomacy in South America. *Economy and Society*, (43), 432-454.

Riggirozzi, Pía (2015). UNASUR: Construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales. *Estudios Internacionales*, 47(181), 29-50. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36837>

Riggirozzi, Pía (2020). Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. *Análisis Carolina*, (12), 1-13.

Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana (2018). Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas. Revista De Ciencias Sociales*, (5), 6-21. <http://hdl.handle.net/2133/11498>

Rodrigues, Gilberto M. A. y Kleiman, Alberto (2020). Covid-19: ¿una nueva oportunidad para el multilateralismo? *Foreign Affairs Latin America*, (20), 36-43.

Rollet, Vincent (2022). ASEAN's "actorness" and "effectiveness" regarding the COVID-19 pandemic. *Regions and Cohesion*, 12(1), 25-53.

Secretaría General Iberoamericana [SEGIB] (2017). *La Cooperación Sur-Sur y triangular en el sector de la salud en Iberoamérica*. Washington, D. C.: OPS.

SEGIB (2022) Informe de la Cooperación Sur-Sur y triangular en Iberoamérica 2022. <https://www.segib.org/?document=informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2022-y-mensajes-principales>

Teixeira, Mariana Faria (2017). *O Conselho de Saúde da Unasul e os desafios para a construção de soberania sanitária* [Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Saúde Pública]. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca-Fundação Oswaldo Cruz

Vance Mafla, Carina; Bermudez, Luana y Nascimento Lins de Oliveira, Beatriz (2016). "La cooperación Sur-Sur en Salud: la experiencia de UNASUR. *Línea Sur. Revista de Política Exterior*, 3(12), 89-102.

UN News (5 de mayo de 2023). WHO chief declares end to COVID-19 as a global health emergency. <https://news.un.org/en/story/2023/05/1136367>

Cooperación en infraestructura para la integración física sudamericana

El caso de la Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA)

*Germán Héctor González, Paulo Cesar dos Santos Martins,
Oscar Eduardo Fernández Guillén y Andrés Mauricio Rosero Sánchez*

Introducción

La Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA), también conocida como Corredor Bioceánico o Ruta Bioceánica, es un proyecto de infraestructura que une a cuatro países sudamericanos: Argentina, Brasil, Chile y Paraguay. Su finalidad es acortar el camino para facilitar los intercambios comerciales con Asia y América del Norte, partiendo del municipio brasileño de Campo, en Mato Grosso do Sul, para llegar al de Porto Murtinho/MS, ciudad fronteriza con Carmelo Peralta, en Paraguay, y continuando por Argentina hasta los puertos chilenos de Antofagasta e Iquique.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la RILA como un proyecto de integración en infraestructura y cooperación subregional, concebido en el marco de la Iniciativa para la Integración de la

Infraestructura Regional Sudamérica (IIRSA) y el Consejo de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR (COSIPLAN) e impulsado en el seno del MERCOSUR desde 2015; con interés en el fortalecimiento del acercamiento y de las relaciones económicas entre Brasil y Argentina a través de la consolidación de la iniciativa. Así, el estudio busca analizar la relación entre integración-cooperación-infraestructura, la naturaleza de la RILA, el avance de las obras, los desdoblamientos y potencialidades del proyecto entre los países involucrados.

Esta investigación se justifica porque el tema central de la cooperación en infraestructura permea la propia propuesta de la RILA y genera efectos *spillover*; es decir, avanza en varios frentes tanto de cooperación como de integración (física, económica, social). Y dado que sus potenciales beneficios se amplían a medida que avanzan las obras de infraestructura, resurge la necesidad de comprender y discutir los desarrollos en torno al proyecto.

Para la mejor comprensión del tema, su abordaje se estructura en tres partes. Primero, se ofrecerá una aproximación teórico-analítica sobre la cooperación e integración sudamericana, enfatizando su rediseño en la década del 2000 impulsor de la creación de la IIRSA, con impacto sobre la planeación de infraestructura regional. Segundo, se detallará el proyecto de la RILA con sus principales características, avances y desdoblamientos, destacando las oportunidades de cooperación estratégica que vincula a diferentes sectores socioeconómicos de los cuatro países, así como los potenciales beneficios económicos derivados de la existencia de una ruta que una a ambos frentes oceánicos. Tercero, serán discutidos sus impactos y problemáticas, especialmente en lo referente a las limitaciones y desafíos de la propuesta para mantener la cooperación y la integración sudamericana, y se formularán algunas recomendaciones en un plan de acción que procura aportar elementos que contribuyan a impulsar y profundizar el debate, reforzando la importancia de la actuación conjunta de los actores involucrados para la viabilidad y conclusión de la RILA. Cerrará con las consideraciones finales del estudio.

Aproximación teórico-analítica al problema

Integración y cooperación para el desarrollo de capacidades regionales

La historia del regionalismo latinoamericano muestra que desde el siglo XIX han existido proyectos integradores, cuyo núcleo sigue siendo la suma de esfuerzos entre naciones vecinas y unidas por profundos nexos histórico-culturales comunes, en pro del logro de objetivos compartidos (Giacalone, 2002). Así, a partir de la década de 1810 se registran iniciativas, como consecuencia del proceso de emancipación hispanoamericano, con un propósito originalmente político: garantizar la consolidación interna de los nuevos Estados, el ejercicio de la soberanía y su autonomía frente a las pretensiones extranjeras, tanto de los antiguos colonizadores como de las nuevas potencias (Briceño Ruiz e De Lombaerde, 2018; Torres, 2016; Townsend, 1988). Ejemplo de ello se encuentra en la Carta de Jamaica, donde Simón Bolívar plasmó el fundamento de la retroversión de la soberanía de los pueblos y la necesidad de la unión hispanoamericana para defender su independencia y la libertad (Bolívar, 1815).

A finales del siglo XIX, el carácter político de la integración (binomio *soberanía-autonomía*) comenzó a virar hacia el interés económico, en virtud del auge del modelo de crecimiento primario exportador, manifestándose en diversos acuerdos de comercio y navegación y luego en las incipientes propuestas de creación de una unión aduanera sudamericana, ya en los albores del siglo XX (Briceño Ruiz e De Lombaerde, 2018; Halperin Donghi, 2005). Sin embargo, esta nueva característica del regionalismo moderno sigue manteniendo el interés original de contribuir a la autonomía regional, pero con un nuevo objetivo: promover el desarrollo; entendiendo que pequeños países aislados no pueden enfrentar los problemas del subdesarrollo (Furtado, 1966, 1973, 1977).

En otras palabras, tras el logro de la independencia política, la integración regional moderna comenzó a entenderse como un instrumento al servicio del desarrollo de las naciones involucradas en

dicho proceso, por lo que se apoya en la prevalencia del binomio *autonomía-desarrollo* que explica la naturaleza de la integración latinoamericana; donde el logro del desarrollo auspiciaría independencia económica frente a los hegemones y demás potencias surgidas en el nuevo orden económico internacional contemporáneo (Briceño Ruiz y Simonoff, 2015; Rivarola y Briceño-Ruiz, 2013).

De este modo, la integración regional irrumpe como alternativa para responder a aquellas cuestiones que el Estado no puede hacer individualmente y que repercuten sobre el bienestar de la población (Ambrosius, 2001; Malamud, 2011). Entonces, tratándose de países en desarrollo (PED), es el desarrollo el fin principal; mientras que la integración, un medio para lograrlo.

En síntesis, desde las primeras ideas impulsoras del regionalismo, en América Latina la integración ha sido concebida como mecanismo para enfrentar, estratégicamente, desafíos internos y externos, sobre la base de la unión para la acción conjunta. Siendo el desarrollo de capacidades internas (*e.g.*, productivas, para la dinamización de las economías locales y la inserción internacional) un desafío que está atravesado por la existencia de infraestructura *soft* y *hard*, la cooperación es otro elemento capaz de promover esfuerzos precisos para el desarrollo de dicha infraestructura *institucional-normativa* y *física*, respectivamente (Hosono, 2017).

Teóricamente, el concepto de cooperación tiene diversas acepciones. Dentro del área de las relaciones internacionales se asocia con todas aquellas acciones coordinadas entre Estados que procuran reducir la discriminación u obstáculos artificiales para los intercambios entre países (Balassa, 1982), ya sean económicos, sociales, educativos, culturales, ambientales, entre otras áreas, según corresponda a los objetivos de política nacional o campos que ameriten abordaje. Así, la cooperación internacional se erige como otro instrumento de la política exterior que, a través de la colaboración coordinada, busca satisfacer necesidades multidimensionales domésticas (óptica del país beneficiario) o en otros territorios (óptica del país cooperante).

En este orden de ideas, se trata de relaciones intergubernamentales cooperativas formales entre Estados o subunidades de Estados. Esto es, comprende relaciones institucionalizadas entre diferentes países con alcances y niveles propios, que no implican la transferencia de autoridad o soberanía estatal a las organizaciones internacionales, regionales o subregionales encargadas de su canalización. El alcance (*scope*) de la cooperación se refiere a todas aquellas tareas específicas, metas y objetivos múltiples o generales que se persiguen para la satisfacción de determinadas necesidades. Mientras que el nivel (*level*) de la cooperación significa que las organizaciones internacionales, regionales o subregionales encargadas de su gestión tratan de resolver problemas de acción colectiva en un territorio particular (Börzel y Risse, 2016).

La cooperación internacional es afín al desarrollo, pero el desarrollo es responsabilidad de los gobiernos nacionales y, por tanto, el diseño de su agenda es parte de las políticas domésticas. En este sentido, las agendas de desarrollo pueden valerse de tres niveles que tipifican las instancias para la cooperación, según el alcance de dichas organizaciones gestoras (Ocampo, 2015): i. cooperación global, encarnada dentro del sistema ONU por el Banco Mundial (BM); ii. cooperación regional o subregional, generalmente brindada por bancos de desarrollo creados dentro de una región determinada; y iii. bilateral o multilateral, representada por la asistencia oficial de un país o grupo de países, al estilo de la Official Development Assistance (ODA) provista por los países de la OCDE.

Ocampo (2015) define tres objetivos básicos de la cooperación internacional: i. manejar o administrar la interdependencia entre países; ii. promover normas y criterios sociales comunes y la prestación de niveles mínimos de servicios sociales para todos los ciudadanos del mundo; y iii. reducir las desigualdades internacionales, sobre todo los diferentes niveles de desarrollo económico entre países. Al mismo tiempo, cada uno de esos objetivos entraña un tipo de cooperación específica: el primero, la cooperación para el fomento de bienes públicos (sin rivalidad ni exclusión) globales; el segundo, la

cooperación para la promoción de bienes sociales universales; y el tercero, la cooperación para el desarrollo.

Por otro lado, los tres tipos referidos se diferencian en sus propias demandas de cooperación internacional y en la relación que guardan con la soberanía de las naciones. Mientras que el primero es relativo a cuestiones de *eficiencia* en la provisión de bienes y servicios públicos a escala internacional, el segundo y el tercero están ligados a la *equidad* entre los ciudadanos y entre los países (Ocampo, 2015). Socas y Hourcade (2009, p. 21) definen la cooperación internacional como “acciones llevadas a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos, actores subnacionales u ONGs de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes” en el plano internacional o nacional.

En el caso particular de la cooperación en infraestructura, su importancia radica en que no solo promueve la integración física –imprescindible para la conectividad de las partes y la facilitación de los flujos materiales (personas, mercaderías, etc.)–, sino que también coadyuva a la reducción de las asimetrías existentes en todo proceso de integración entre PED, entendiendo que, bajo la concepción del regionalismo estructuralista, los Estados partes poseen distintos niveles de desarrollo –desafío inherente al propio proceso– y requieren de acciones solidarias y cooperativas para poder avanzar (Briceño Ruiz, 2018).

Por todo lo expuesto, se resalta la vigencia de la integración sudamericana como una estrategia de política pública que busca mejorar el bienestar de los pueblos, impulsar el desarrollo de las naciones y consolidar su posición internacional ante los desafíos que supone una economía mundial cada vez más interdependiente y globalizada, conectada a través de redes regionales de producción (Baldwin, 2011). Dicho de otro modo, mediante la integración y la cooperación sigue siendo posible el avance hacia el desarrollo y la inserción internacional, tanto en cadenas globales de suministros como de valor. No obstante, para ese encadenamiento global debe haber antes encadenamientos regionales que propicien más competitividad,

aprovechando las potencialidades del espacio económico sudamericano en recursos naturales y humanos, y reduzcan su vulnerabilidad ante *shocks* externos, como los causados por el COVID-19.

Es allí donde la integración física a través de la cooperación en infraestructura juega un rol fundamental: cataliza ambos procesos de encadenamientos productivos, facilita los intercambios y el bienestar general de la población beneficiada con obras que, en tanto permitan mejorar su calidad de vida, incidirán positivamente sobre el sentido de pertenencia, la identidad y la legitimidad del regionalismo.¹ Ergo, sobre el reforzamiento de una necesaria relación bidireccional *población -integración* que supere la abstracción del proceso en su tradicional esfera política intergubernamental.

Sobre esta base, la primera década del 2000 estuvo marcada por una agenda regional de carácter integracionista, donde los ejes de la cooperación y la integración fueron relanzados; entre ellos, la mejora de la infraestructura de los países sudamericanos mediante la creación de mecanismos institucionales para dicho fin. Tal fue el caso de la IIRSA.

La experiencia de la IIRSA como mecanismo de integración física sudamericana

Como se mencionó, la primera década del siglo XXI fue un período de acercamiento entre los países sudamericanos, caracterizado por el avance de grandes proyectos y el surgimiento de instancias

¹ Los actores prefieren la integración cuando esperan ventajas personales y beneficios sociales. Su meta última es el incremento del bienestar de la población (Ambrosius, 2011). González et al. (2023) afirman que existe un *feedback* entre dos frentes diferenciados: el primero es guiado por los intereses privados que se transforman en decisiones económicas, las que impactan en la macroeconomía e influyen sobre las decisiones políticas de los estados miembros. Mientras que el segundo es guiado por los intereses políticos que definen las reglas de juego e influyen indirectamente en las decisiones privadas al modificar la capacidad de absorción de los beneficios de la integración. El esquema de integración se ve reforzado cuando ambos frentes se realimentan positivamente.

institucionales intergubernamentales y bloques de integración, buscando coordinar agendas y profundizar los esfuerzos de integración y cooperación ampliándolos a temas sociales, económicos, culturales, entre otros. Ejemplos son la creación de la IIRSA, en el año 2000, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), propuesta en 2004 y oficializada en 2008, que luego dio paso a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en 2010.

En este escenario, destaca el nacimiento de la IIRSA con miras a desarrollar y fortalecer una visión más amplia de la integración en los Estados partes, exaltando la complementariedad entre el desarrollo de infraestructura física y las acciones orientadas al regionalismo y la cooperación. La IIRSA reunió a las doce naciones sudamericanas: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Según Lima (2021), la iniciativa consistió en la consolidación de una política supraestatal de alcance territorial y regional orientada a la construcción de una red de infraestructura sudamericana, así como a la dinamización de flujos transaccionales entre sus miembros a través de la implementación de vías de comunicación y circulación de bienes y mercancías mediante la realización de obras de infraestructura en zonas y sectores estratégicos. Para lograr sus objetivos y promover la integración en infraestructura, se desarrolló una cartera de proyectos e inversiones, los llamados Ejes de Integración y Desarrollo (EID).

El autor también destaca que para entender los resultados y actividades de la iniciativa es necesario considerar toda su historia de acción, caracterizada por la implementación de diferentes fases y ciclos. El primero comprende la formación de acuerdos entre los Estados miembros que resultaron en la realización de las primeras actividades y reuniones internas con el fin de elaborar una política de planificación territorial y regional para la integración sudamericana, con el propósito de crear nuevas estrategias para la implementación de las carteras de proyectos (Lima, 2021, pp. 74-75).

A partir de 2004, la IIRSA comenzó a intensificar sus acciones en un nuevo nivel de desarrollo dirigido a la modernización de la planificación territorial y regional, además de la gestión de proyectos de infraestructura (Lima, 2021, p. 78).

Por lo tanto, la importancia de la IIRSA como mecanismo de integración territorial obedece a que ha favorecido el despliegue de una red de infraestructura diversa y la implementación de proyectos nacionales y transnacionales. Y en este proceso, es importante destacar que fue incorporada al COSIPLAN de la UNASUR en 2009, al sustituirse el Comité Directivo Ejecutivo de la IIRSA por un Consejo de Ministros dentro de la estructura institucional de la Unión. Esto representó un mayor apoyo político a las actividades realizadas en el ámbito de la integración en infraestructura de los países, además de ampliaciones en las inversiones necesarias para la ejecución de proyectos prioritarios. Dicha incorporación buscó superar la falta de conexión de la iniciativa con esquemas de integración regional dotados de un paraguas institucional (Honório, 2013). Surgió de la necesidad de articular la política de integración física con la política de integración y desarrollo regional sudamericana (Pinto, 2019, p. 179) y del interés en ampliar otras iniciativas, como programas, proyectos, metodologías, técnicas, etc.

Según se citó, la UNASUR sucedió en 2008 a la CSN y constituyó desde entonces una fuerte iniciativa para los procesos integracionistas en curso, especialmente en lo referente al diálogo y la cooperación entre los doce Estados sudamericanos. Para Pinto (2019), la iniciativa reforzó la consolidación de una política regional de dos grandes proyectos de integración regional: CAN y MERCOSUR; además, afirma, el surgimiento de la UNASUR también fue consecuencia de un crecimiento en los lazos y vínculos posibilitados por la IIRSA, estimulados por el avance de la integración y la convergencia de intereses de los países, que llegaron a comprender la necesidad de colaborar para apalancar el comercio regional mientras satisfacían, al mismo tiempo, las necesidades de infraestructura existentes.

Así, en los años siguientes, las discusiones en torno a la UNASUR se basaron en atender las demandas de la IIRSA, vinculadas a los Grupos de Trabajo, a los EID y a la vinculación de la IIRSA al COSIPLAN. Lima (2021) señala que el estatuto del COSIPLAN (formalizado en junio de 2010) preveía la incorporación de la política de integración regional de la IIRSA, especialmente en lo atinente a la conjunción de esfuerzos para la integración física, caracterizada por la implementación de proyectos en curso.

Sin embargo, la unificación de la IIRSA en el COSIPLAN no se dio a plenitud y el intento de hacer más compartida la gestión de las obras no tuvo el éxito esperado. Si bien existen interés y cierto esfuerzo por parte de los países para impulsar la infraestructura a nivel regional, no existe un proyecto de integración claro y definido, ya que los países terminan priorizando la cartera de proyectos de acuerdo con sus respectivas preferencias o prioridades. Por ello, Neves sostiene que “la burocracia nacional, por lo tanto, además de obstaculizar y retrasar el avance en infraestructura mitiga el impacto de los resultados ya alcanzados, especialmente con respecto a la falta de transparencia en el intercambio de información” (2019, p. 179).

De hecho, la segunda década del siglo XXI estuvo marcada por el declive de varias instituciones y bloques regionales en América Latina, desencadenado por un reordenamiento de carácter político-estratégico de los países, lo que derivó en un escenario de incertidumbre para iniciativas de cooperación e integración regional que estaban en marcha en los últimos años. Sobre el particular, Barros et al. (2020) señalan que la IIRSA no se actualiza desde diciembre de 2017, cuando tuvieron lugar las últimas reuniones de Ministros de Planificación, en vísperas del colapso de UNASUR y de la gobernanza regional en infraestructura. Aquel reordenamiento resultó en la salida de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay, en 2019, y en la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) en marzo del mismo año, para fortalecer el compromiso de los miembros con la integración regional.

La Declaración de Santiago que dio origen al PROSUR fue firmada por aquellas seis naciones más Guyana y Perú. Empero, tras regresar Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil, en enero de 2023, se articuló el retorno del país a la UNASUR mediante decreto que promulgó el Tratado Constitutivo del organismo y entró en vigor el 6 de mayo de 2023 (Bischoff, 2023). Este hecho retomó el protagonismo brasileño en la institución, secundado por el regreso de Argentina, uniéndose a los miembros actuales: Bolivia, Guyana, Surinam y Venezuela, además de Perú que está suspendido.

A pesar de las dificultades e inestabilidad institucional, llama la atención la continuidad y el mantenimiento de algunos de los proyectos de cooperación e integración física que los hacen merecedores de estudio y análisis. Tal es el caso del Corredor Bioceánico vinculado al COSIPLAN de la UNASUR, la RILA, que será profundizado en el apartado siguiente.

Por lo anterior, es importante aclarar que, si bien la literatura general considera al Corredor Bioceánico como un proyecto IIRSA, dentro de la cartera de proyectos IIRSA/COSIPLAN existen pocas iniciativas institucionalizadas en relación con la ruta del corredor, como el proyecto de construcción de puentes entre Porto Murtinho/MS y Carmelo Peralta/Paraguay, clave CO I77 y en fase de perfil (COSIPLAN, 2016), o el proyecto de pavimentación de los municipios paraguayos desde Carmelo Peralta hasta Loma Plata, con clave IOC y en fase de preejecución (COSIPLAN, 2016).

Proyecto de integración física de la RILA

Características y marcha del proyecto

Con el objeto principal de acortar la ruta de exportación e importación de productos como soja, maíz, mineral de hierro, equipos de telecomunicaciones, etc., con destino a Asia y Norteamérica, la RILA inicia en el estado de Mato Grosso do Sul, saliendo del municipio

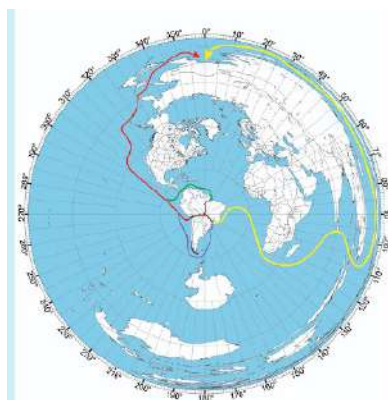
de Campo Grande/MS y llegando al municipio de Porto Murtinho/MS, ciudad gemela en la frontera con Carmelo Peralta, en Paraguay, y continúa por Argentina hasta los puertos chilenos de Antofagasta e Iquique (figura 1). Gracias a la salida de mercancías por el Océano Pacífico, el acortamiento estimado de distancias es de cerca de 7.000 km, una reducción significativa en comparación con la ruta seguida actualmente desde los puertos ubicados frente al Atlántico. Silva Barros et al. (2022) muestran que la RILA es, de las cuatro alternativas posibles de conexión entre el centro de Brasil y los puertos de China, la mejor alternativa para generar una red de interconexión interoceánica (figura 2).

Figura 1. Camino de la Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA)



Fuente: Vasconcelos (2021).

Figura 2. Proyección azimutal desde el centro geodésico de América del Sur



Fuente: Silva Barros et al. (2022).

En diciembre de 2015, y en el marco de la XLIX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Jefes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, se creó un Grupo de Trabajo (GT) formalizado en la “Declaración de Asunción sobre Corredores Bioceánicos” suscrita por los presidentes de los países cubiertos por el corredor. Según Barros et al. (2020), la explicación a tal excepcionalidad radica en los cambios económicos globales, en el dinamismo económico de Mato Grosso do Sul y regiones vecinas, y en el compromiso de sus gobiernos subnacionales; sumado a la concepción del proyecto del corredor como una alternativa para incentivar el desarrollo de regiones específicas que no estaban incluidas en los correspondientes procesos de integración nacional y regional, para el Medio Oeste de Brasil, Norte de Chile, Chaco paraguayo y Noroeste argentino.

Dada la existencia del GT del corredor, Barros et al. (2020) afirman que es el único proyecto de infraestructura que reúne a más de dos países y para el que se reúnen periódicamente, pese al actual momento de fragmentación en la región, manteniendo una agenda de trabajo y de ejecución. Esta dinámica de cooperación internacional se encuentra reforzada por la Red Universitaria de la Ruta de la

Integración Latinoamericana (UniRila), creada en 2016 y constituida por cinco universidades del Estado de Mato Grosso do Sul en Brasil, tres universidades de Salta y Jujuy en Argentina, dos universidades del norte de Chile y la Universidad Nacional de Asunción del Paraguay. Conformada por investigadores de diferentes áreas, promueve diagnósticos y debates sobre los impactos que implica la implementación del corredor (Maciel et al., 2019).

La distancia comprometida de carretera en cada país es asimétrica: 430 km para Chile, 559 km para Paraguay, 977 km para Argentina y 1.537 km para Brasil. Para la concreción del corredor están en curso varias obras de infraestructura y trabajos complementarios, en particular carreteras en Paraguay y la construcción del puente binacional sobre el río Paraguay, que conectará el municipio brasileño de Porto Murtinho con la ciudad paraguaya Carmelo Peralta.

El gobierno paraguayo, por ejemplo, inauguró en 2022 unos 275,73 km de uno de los tramos pavimentados necesarios para completar la ruta, que conecta el municipio de Carmelo Peralta con Lomo Plata. Al respecto, Marques (2022) refiere que las obras del Corredor Bioceánico avanzan en dos frentes en Paraguay: uno, en el puente entre Carmelo Peralta y Porto Murtinho, integrando la nueva carretera con la BR-267, y otro, un tramo de unos 270 km hasta Argentina —desde donde continúa hacia los puertos de Antofagasta e Iquique, en Chile—.

Sobre el puente binacional, Libni (2021) indica que la responsabilidad de la construcción es de un consorcio empresarial Paraguay-Brasil, formado por Tecnoedill Constructora S.A, Cidade Ltda y Paulitec Construções, con un costo estimado de 89,5 millones de dólares, como ilustra la figura 3. Siqueira (2022) señala que, con inversiones de 466,8 millones de reales y la previsión de generar seiscientos empleos en el punto álgido de su construcción, el puente es una obra emblemática para el Gobierno del Estado brasileiro por considerarlo la puerta de entrada a la RILA.

Figura 3. Panorámica del futuro puente binacional sobre el río Paraguay



Fuente: Libni (2021).

El cronograma de obra concluye a fines de 2024. Con una extensión de 1.300 metros, la última etapa del proyecto es la instalación del vano central, trabajo que prevén realizar entre febrero y octubre de 2024. Por lo tanto, según lo informado por Libni (2021), el movimiento de la obra es intenso, involucra a 320 trabajadores y a decenas de máquinas en funcionamiento a ambos lados del río Paraguay. Las figuras 4 y 5 (página siguiente) muestran fotografías de los dos frentes del río tomadas el 23 de febrero de 2023 con motivo del trabajo de campo de uno de los integrantes del grupo de investigación.

Morel (2022) manifiesta que la construcción del puente y las correspondientes etapas que se encuentran en ejecución son responsabilidad del gobierno paraguayo; mientras que el Estado brasileño, a través del Ministerio de Transporte, debe entregar concluidas las denominadas obras complementarias de acceso al puente; es decir, los 11 km de conexión entre el puente y la BR-267 y el mejoramiento de la red vial federal integral al eje de la RILA.

Sobre el acceso al puente del lado brasileño, según información del Departamento Nacional de Infraestructura de Transporte (DNIT), la fecha de apertura de la licitación para la contratación de la empresa responsable de las obras era abril de este año y a través del Régimen Diferenciado de Contratos Integrados (RDCI), con un presupuesto de 190 millones de reales y un tiempo estimado de ejecución de un año y seis meses. Aun así, hay planes de contratar otras empresas para mejorar la BR-267 en los kilómetros 577 y 678, que incluye los municipios de Alto Caracol a la Carretera de Contorno Norte de Porto Murtinho; además de ampliarla con un tercer carril y de construir un arcén en dicha BR, con un presupuesto inicial de 178 millones de reales, reforzando el compromiso del estado de MS con la ruta (Rotabioceanica, 2023).

En esa lógica, el municipio de Porto Murtinho (MS) se destaca por recibir inversiones directas e indirectas destinadas a los diferentes proyectos de infraestructura que ocurren simultáneamente para preparar la ciudad para el corredor. Andrade (2022) asevera que se están invirtiendo más de 50 millones de reales en el municipio de Pantanal (MS), con 20 obras en curso, número que se duplicará con nuevos proyectos y licitaciones en proceso. Son recursos públicos, a los que el gobierno estadual contribuye con 33,7 millones de reales, entre infraestructura urbana, rehabilitación del hospital y aeropuerto municipal y vivienda. En ella también convergen inversiones del Ayuntamiento, del gobierno federal y reformas parlamentarias.

El Estado argentino se comprometió a pavimentar un tramo de la ruta que va desde Pozo Hondo (Paraguay) hasta Misión de Paz y Tartagal; mientras que Chile se ocupó de la sección entre Sico Peine y Baquedano hasta los puertos involucrados. Ambos compromisos estarían cubiertos en la actualidad.

Figura 4. Obras en el puente binacional, vistas desde el lado paraguayo



Fuente: Archivo de los autores.

Figura 5. Obras en el puente binacional, vistas desde el lado brasileiro



Fuente: Archivo de los autores.

Como complemento a la inversión física directa e indirecta, se deben considerar los esfuerzos por informar a la sociedad la trascendencia del proyecto. Ejemplo de ello es la realización de eventos, seminarios y foros en los que se discuten diferentes temas en torno del corredor, destacándose el X Seminario Internacional UniRila realizado en formato híbrido en la Universidad Nacional de Jujuy (Argentina) y el III Foro de los Territorios Subnacionales del Corredor Bioceánico Capricornio, auspiciados por los gobiernos de las provincias de Jujuy y Salta (Argentina), ambos en abril del corriente año. En el foro se reunieron autoridades de Brasil, Paraguay, Chile y Argentina, más representantes de organismos internacionales.

La importancia de estos eventos radica en la necesidad de construir acciones conjuntas que involucren a investigadores, docentes y gestores en torno a problemas de la región emergente del trazado del Corredor Bioceánico, abordando diferentes líneas y frentes de discusión como logística y transporte, desarrollo, integración, turismo, migraciones, recursos naturales y ambientales, entre otros. La Federación de Cámaras de Comercio Exterior de la República Argentina (FECACERA, 2023) destacó que los debates y exposiciones del foro mostraron la vigencia y necesidad del Corredor Bioceánico de Capricornio en el contexto del comercio intercontinental y la posición de municipio de Salta como punto de estrategia geopolítica; resaltando que la extensión territorial del corredor brindará la posibilidad de incorporar espacios en el proceso de desarrollo y de integración económica regional y subregional, y de capitalizar oportunidades de progreso en cada una de las localidades que atraviesa, fruto de la dinámica del comercio, la logística, el transporte internacional de cargas, el turismo, la cooperación universitaria y demás actividades socioeconómicas que puedan generarse en torno a él.

En ese sentido, la discusión respecto a la RILA trasciende los beneficios económicos que se le atribuyen. A continuación, se ofrece una síntesis de los aspectos más significativos respecto a la evaluación del impacto económico, social y ambiental.

Impacto de la RILA

En primer lugar, es importante resaltar el déficit estructural que padece la región en materia de inversión en proyectos de infraestructura física. Desde comienzos de la década de los noventa, los países latinoamericanos han evidenciado un nivel agregado de inversión en infraestructura “insuficiente, ineficiente e insostenible” (CEPAL, 2018). Es así como entre los años 2000 y 2015, la inversión total (pública y privada) media anual de las seis principales economías de la región en proyectos de infraestructura (agua, energía, telecomunicaciones y transporte) fue de tan solo el 2,2 % del PIB. Lo anterior es significativo si se contrasta con los hallazgos de autores como Perrotti y Sánchez (2011), Lardé (2016) y Sánchez et al. (2017), según los cuales, para cerrar las brechas de competitividad con los países del este asiático y en sintonía con la ley de Wagner, las inversiones latinoamericanas en infraestructura deberían haber oscilado entre el 5,1 % y el 7,9 % de su PIB, anualmente.

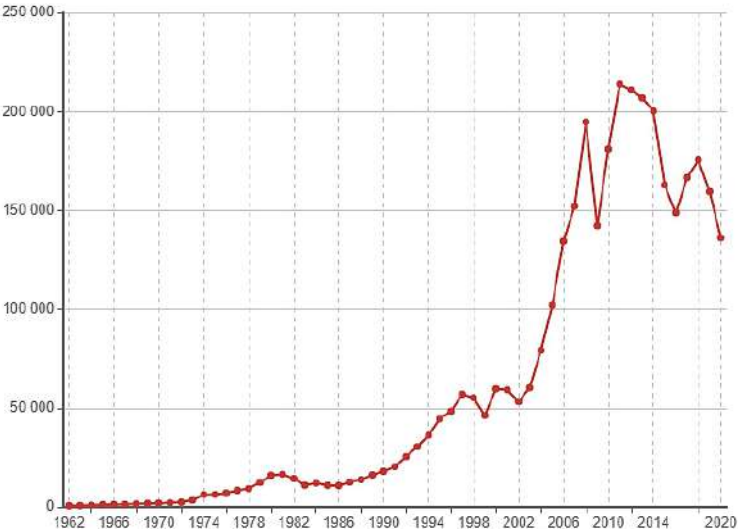
En segundo lugar, la RILA puede contribuir al objetivo de mejorar la competitividad de precio de los productos elaborados en los territorios otrora inconexos. Competitividad que, de traducirse en mayores superávits comerciales, permitirá que los países beneficiarios compensen los desequilibrios sistémicos que vienen padeciendo en sus respectivas cuentas corrientes (con excepción de Paraguay).

En el ámbito más específico de la inversión en infraestructura de transporte, basta con establecer el siguiente contraste: entre 2008 y 2015 los países latinoamericanos invirtieron anualmente en promedio 0,8 % de su PIB, mientras que China invirtió aproximadamente el 3,3 %. Por consiguiente, la RILA apunta en dirección a revertir dicha brecha.

En tercer lugar, la RILA podría imprimirle dinamismo al crecimiento del comercio intrarregional. Y es que, según datos de la CEPAL, el comercio latinoamericano intrarregional ha permanecido estancado desde el año 2000, en una proporción cercana al 20 % del comercio total. De hecho, como muestra la figura 6, el comercio

intrarregional total latinoamericano (en millones de dólares corrientes) exhibe una clara tendencia decreciente desde 2011.

Figura 6. Comercio de bienes intrarregional en América Latina y el Caribe (USD millones)



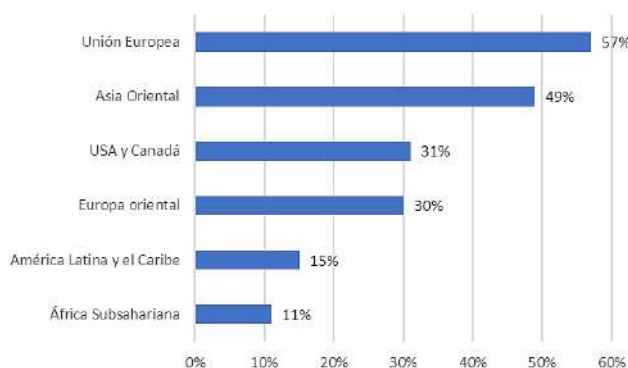
Fuente: Base de datos de Transporte Internacional (BTI) de la CEPAL.

A pesar de los esfuerzos por la integración económica en América Latina, por lo menos desde 1960 con la creación de la ALALC, los vínculos económicos actuales entre los países de la región están muy por debajo de lo esperado (figura 7). Esta situación se reproduce en los países del MERCOSUR, cuya integración real resulta inferior a la esperada a la luz de los esfuerzos institucionales (González y Delbianco, 2021).

Sobre los justificativos para propender al transporte automotor terrestre, más aún cuando en realidad la mayor parte del comercio internacional intrarregional se ha realizado históricamente en América Latina por vía marítima, se esbozan dos razones fundamentales: el incremento potencial del valor agregado por tonelada

transportada y la expansión potencial de la frontera de posibilidades de producción; ambos con influencia recíproca.

Figura 7. Proporción de las exportaciones intrarregionales respecto del total (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

En cuanto al valor agregado por tonelada promedio, el transporte automotor supera casi en un 100 % al transporte marítimo. En 2010, por ejemplo, los valores medios de la carga transportada por vía marítima y terrestre fueron en promedio 992 dólares y 1.837 dólares, respectivamente (CEPAL, 2013). En el caso de Brasil (en 2013), cuyo comercio exterior ocurre mayormente fuera de la región y los minerales poseen un gran peso en los volúmenes, “la participación del camión fue del 1,6 % medida en volumen y alcanzó el 5,7 % de acuerdo con el valor de la mercadería” (Barbero y Guerrero, 2017, p. 26). Con lo anterior, la profundización de conexiones viales terrestres entre naciones latinoamericanas colaborará en la conformación de estructuras productivas capaces de generar mayor valor agregado.

Por otra parte, América Latina aún está lejos de alcanzar los niveles de productividad y eficiencia en materia de transporte automotor terrestre de cargas que tienen los países desarrollados. De acuerdo con Barbero y Guerrero (2017), la tarifa media por tonelada por kilómetro en la región se ubica en un rango de cuatro a veinte centavos de dólar, y en muchos países el valor oscila entre diez y quince centavos

de dólar; mientras que en Australia y Canadá es de cinco centavos de dólar, y en España y los Estados Unidos, de cuatro centavos de dólar.

Entonces, el efecto inmediato de la RILA –y una de sus principales fortalezas– será la reducción en los tiempos y en los costos propios del transporte internacional de mercancías. En este sentido, Biten-court (2021) remarca que, si bien los cuatro países tienen buenas conexiones internas que conectan los segmentos de productores y consumidores nacionales, las conexiones logísticas internacionales son escasas. Es así como la RILA, además de aumentar el volumen de carga regional, también proporcionará mayor eficiencia, ya que será una mejor ruta respecto de las disponibles actualmente. Esta situación, aunque inherente a la logística del comercio exterior, plantea la necesidad de abordar diferentes aspectos vinculados con las capacidades productivas regionales y los cambios potenciales en el ambiente de negocio que podrían modificar, en alguna medida, la estructura productiva.

De acuerdo con Boldrine Abrita et al. (2021), la región más involucrada con la RILA en el lado brasileño se caracteriza productivamente por la provisión de servicios, la producción de *commodities* agrícolas y la ganadería, mayoritariamente extensiva. Siguiendo con su caracterización, existen pocos casos de municipios brasileños enfocados en el sector industrial y, cuando lo están, se refieren a la agroindustria vinculada con la producción agropecuaria local. Debido a esta caracterización, los autores mencionan que el impacto esperado se vincula con la mayor capacidad de transporte y la intensificación de los flujos, que redundaría en volúmenes mayores de beneficios y en generación de empleo. Leal (2020), de forma similar, sostiene que la construcción de terminales multimodales y de procesamiento de carga en Porto Murinho y Campo Grande se traduciría en una reducción de los costos de flete de mercancías e insumos importados que beneficiaría, principalmente, a la región de influencia.

En Mato Grosso do Sul, son los municipios asociados a los agro-negocios quienes tienen más expectativas favorables debido a las ganancias de competitividad en términos de logística. Si bien el puerto

de Santos en la costa este brasileña se encuentra a menor distancia que el puerto de Antofagasta en Chile, la ventaja de cualquiera de los puertos chilenos involucrados radica en los menores costos de transporte marítimo y el menor tiempo de navegación hasta los puertos asiáticos. Este hecho es resaltado por Bitencourt (2021), quien compara las cuatro rutas principales desde el puerto de Santos a Shanghái, con la de Antofagasta a Shanghái (tabla 1).

Tabla 1. Comparación de rutas en km y tiempo de viaje

Ruta		Distancia (km)	Tiempo de viaje (días)
Santos (Brasil) a Shanghái (China)	Vía Canal de Suez	25.078	+56
	Vía Canal de Panamá	24.156	+54
	Vía Cabo de Hornos	22.143	+49
	Vía Estrecho de Magallanes	21.989	+49
Antofagasta (Chile) a Shanghái (China)		18.667	+42

Fuente: Tomado de Bitencourt (2021, p. 219) a partir de datos de Netpas Distance.

Por ejemplo, según estimaciones de la Empresa de Planeamiento y Logística (EPL) para 2020, los costos logísticos y de transporte por tonelada de carne bovina llevada por vía terrestre desde Campo Grande hasta Antofagasta y marítima desde ese puerto hasta los principales destinos asiáticos se reducirían en más del 15 %, salvo para Shanghái, cerca del 10 % (tabla 2).

Tabla 2. Costos medios en USD de transportar una tonelada de carne bovina (2020)

Origen	Destino	Puerto de Santos	Puerto de Antofagasta	Reducción potencial en costos con la RILA
Campo Grande (Brasil)	Shanghái (China)	\$281,85	\$253,85	- \$28,00
	Sittwe (Myanmar)	\$512,33	\$427,27	- \$85,06
	Muara (Brunéi)	\$463,27	\$390,91	- \$72,36
	Puerto Klang (Malasia)	\$483,96	\$399,27	- \$84,69

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPL (2020).

Si bien en materia de distancias y costos de transporte las ventajas de la RILA son más que evidentes, en otros ámbitos aún se presentan importantes aspectos por mejorar. Un estudio de la consultora chilena Ascencio (2022) estimó un modelo de costos logísticos totales para los principales puertos brasileros y para aquellos ubicados en la región del Norte Grande chileno (terminales portuarias de la RILA). En ese estudio se presentan las siguientes conclusiones:

- En general, los costos de operar por puertos chilenos son más bajos que los de operar por Argentina y Brasil, pero más altos que los de Perú, Bolivia y Paraguay. Asimismo, los costos dependen en gran medida del tipo de mercancía a transportar, el volumen de dicha mercancía, el número de servicios navieros en la terminal portuaria, el costo de la mano de obra de choferes, los precios de los combustibles, el tipo de cambio, etc.
- Para los grupos de carga cuyas familias logísticas responden a graneles sólidos y líquidos, las zonas portuarias de Santos y Buenos Aires exhiben tarifas más competitivas que las correspondientes a los Puertos de Iquique, Mejillones y Antofagasta. Lo anterior debido, en gran medida, a la alta especialización de los puertos y a la sólida integración con las respectivas cadenas logísticas (puertos privados, grandes multinacionales que controlan directamente el transporte de las mercancías hacia los puertos, etc.).
- Al hacer el análisis de costos, se observó que la mayor problemática en materia de competitividad de la RILA son los costos de transporte *Inland*, particularmente aquellos acaecidos al atravesar el paso de Jama (paso fronterizo entre Chile y Argentina). También se resaltan las dificultades para movilizar cargas muy pesadas a raíz de las pronunciadas curvas y empinadas pendientes propias de la cordillera de los Andes.
- El estudio concluye que la ruta no tendrá mayor impacto en promover la redistribución de los flujos comerciales entre los

dos océanos, salvo en los casos de la Puna argentina (región prometedora para la economía argentina por sus yacimientos de litio) y del sur de Bolivia.

En este punto cabe resaltar otras dos medidas imprescindibles para maximizar la eficiencia de la ruta: la integración aduanera y los equilibrios en cargas de retorno. Sobre el primero, el gobierno de Brasil estimó que, de no integrarse las aduanas de los cuatro países atravesados por la ruta, el tiempo que un transportista perdería por cuestiones burocráticas sería, en promedio, sesenta y seis horas. Lo anterior es relevante puesto que, según la EPL (2020), el costo diario promedio de tener una tonelada de mercancía represada en trámites arancelarios asciende a los 56,23 reales.

De igual manera, garantizar complementariedad en las operaciones comerciales entre los núcleos productivos atravesados por la RILA resulta relevante para garantizar su eficiencia. Aquí, la CEPAL suele medir periódicamente el desequilibrio comercial entre el volumen de carga importada y exportada entre los distintos países de América Latina. Así, por ejemplo, si un país exhibe superávit comercial (medido en volumen) significa “que los camiones o los trenes parten cargados de mercancías, pero regresan vacíos. Entonces, los países se enfrentan al problema de deber reposicionar los camiones, vagones, contenedores o equipos vacíos, según el modo de transporte” (CEPAL, 2019, p. 19). Ergo, la suficiencia en cargas de retorno o el equilibrio entre el volumen de mercancía exportada e importada minimiza los costos de transporte asociados a una determinada ruta y garantiza la eficiencia logística en los patrones comerciales internacionales de los países involucrados. Nótese en la figura 8 que países como Argentina y Chile padecieron períodos recientes de fuertes desequilibrios comerciales en el transporte de mercancías por carretera. La RILA podría ayudar a subsanar esas situaciones de cara al futuro.

Figura 8. Desequilibrio comercial en volumen de las mercancías transportadas por carretera, 2014-2017



Fuente: CEPAL (2019)

El informe de la consultora chilena menciona que la mayor altitud y la dificultad asociada al transporte en altura con vehículos de gran porte generan un diferencial de costo negativo respecto al traslado de mercadería en llanura. Por consiguiente, la inclusión de esta consideración en el análisis costo-beneficio lleva a pensar en que las cargas transportadas mediante *containers* y aquellas de mayor valor agregado serían las más favorecidas. En este conjunto se incluyen la soja no transgénica y la producción de la industria cárnica bovina, productos relevantes en esta región brasileña.

La tabla 3 confirma la relevancia del mercado asiático para Mato Grosso do Sul y para Brasil en general. Salvo Países Bajos, todos los demás destinos se verán favorecidos por la reducción de los costos de transporte y logística a partir de la RILA.

Tabla 3. Top cinco de países destino de la exportación de Brasil y Mato Grosso do Sul

Brasil (año 2021)		Mato Grosso do Sul (año 2022)	
Socio Comercial	Participación	Socio Comercial	Participación
China	30,6 %	China	35,7 %
Estados Unidos	10,5 %	Estados Unidos	6,8 %
Argentina	4,1 %	Países Bajos	5,1 %
Países Bajos	3,2 %	Japón	5,0 %
Chile	2,5 %	Irán	4,4 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Observatorio de Complejidad Económica (OEC).

Bitencourt (2021) señala que es factible que, al disminuir los costos de transporte y logística, la RILA promueva un aumento de la dependencia con China, tanto por el lado de su demanda de importaciones como por el de la oferta de bienes manufacturados que causaría una retracción en los segmentos industriales regionales. Sin embargo, afirma, con base en análisis preliminares de Leal (2020), que las ganancias de competitividad se verían reflejadas en los segmentos productivos de medio y alto valor agregado, contrarrestando ese argumento; además de profundizar las complementariedades comerciales subregionales.

Indirectamente, el sector agropecuario se vería beneficiado por la reducción en el costo de los fertilizantes químicos que ingresan actualmente por el puerto de Santos, pues los principales productores están localizados en el Pacífico (Canadá, Estados Unidos, China y Rusia). Finalmente, la RILA permitiría mejorar las posibilidades de colocación en el mercado internacional de productos generados en otras regiones interiores de Brasil, sobre todo si las ciudades de importancia geopolítica, como Porto Murinho y Campo Grande, se reconvierten en puertos secos (con infraestructura apropiada para el trasbordo y consolidación de mercancías, control aduanero, entre otras inversiones). Incluso, Mato Grosso, Rondônia, Acre y Roraima suman una ruta de exportación con destino a sus principales socios comerciales que evita atravesar otros países vecinos. Ciudades como Corumbá, Cáceres y Porto Velho, hacia el oeste, y Foz do

Iguaçu, al este, entre otras, tendrían las mismas posibilidades que las anteriores.

Similares observaciones se desprenden del análisis de la infraestructura existente en las ciudades de Salta y de Jujuy, en Argentina, y de Antofagasta, en Chile. Si bien la ciudad de Carmelo Peralta (Paraguay) se encuentra actualmente en desventaja respecto de las ciudades de sus socios en la RILA, esta situación no es definitiva. Asato (2021) menciona que requiere de una transformación significativa en cuanto a asfaltado de las calles principales, señalización de tránsito y turística, instalación de reductores de velocidad, implementación de un Centro de Atención al Turista, mejora del acceso al transporte público, agua potable y electricidad, entre otros aspectos. Sin embargo, las nuevas condiciones de exportación y la apertura de mercados subregionales generarían oportunidades de inversión con derrame en todas las ciudades próximas a la RILA, y no solo en las involucradas directamente.

Rave Herrera et al. (2021) mencionan que Paraguay se beneficia de una conexión terrestre para exportación al Brasil de mejores especificaciones y capacidad. El impacto económico para el Paraguay, principalmente para el Chaco, permitiría al país alcanzar niveles de desarrollo y crecimiento nunca visto antes: la RILA, por ejemplo, reduciría significativamente el gasto en el traslado de carga, permitiendo un ahorro de entre ochocientos y mil dólares por cada contenedor; además, abriría “más oportunidades para el Paraguay, desde nuevas alianzas, nuevos mercados, inversiones, conocimientos y transferencia de tecnología, pasando por nuevas cadenas de producción, zonas de acopio, zonas francas, entre otros” (Mercojuris, 2023).

Algo parecido se espera para las provincias de Salta y Jujuy, en Argentina, que mejorarán su conectividad hacia los puertos chilenos en el Pacífico ampliando su potencial exportador de las cadenas de vinícolas, frutas y hortalizas, minerales y maquinaria (Rave Herrera et al., 2021).

Otro sector que puede verse beneficiado directamente por la conexión por carretera a través de la ruta es el turístico. La facilitación

de la movilidad estimulará los flujos turísticos, lo que tiende a beneficiar a zonas con atractivos naturales, como pueden ser el Pantanal en Brasil y el desierto de Atacama en Chile. Asato et al. (2019a, p. 148) tratan algunos beneficios para Argentina y mencionan a Paraguay como facilitador del turismo desde Brasil hacia la región norte de Chile y Argentina; lo mismo en sentido contrario, por ejemplo, desde la poblada región de Antofagasta en Chile y de ciudades del noroeste argentino que podrían acceder por carretera al Medio y Medio Este de Brasil con mejores condiciones de seguridad y atravesando el Chaco paraguayo. Mencionan la posibilidad de generar “rutas dentro de rutas” en circuitos de diez días y nueve noches, incluso incorporando al recorrido otras ciudades, como puede ser Asunción en Paraguay, promoviendo beneficios para todas las naciones involucradas.

En suma, los beneficios atribuidos a la consolidación de la ruta, principalmente vinculados a las mejoras de la red vial en el Medio Oeste brasileño y del sector logístico para que fluya la producción, fortalecerán los procesos de cooperación e integración entre los países y entre los sectores involucrados, como el turismo regional. Además, el corredor contribuirá a articular grandes cadenas productivas, incorporando importantes regiones sudamericanas tanto en la ruta comercial bioceánica como en el camino de la integración y el desarrollo (Barros et al., 2020). Diversos agentes continúan actuando en la consolidación del corredor. Hay entidades federativas, gobiernos estatales y municipios comprometidos con el proyecto; así como actores privados y gobiernos de otros países, con objetivos claros y el propósito de facilitar el comercio, reducir costos logísticos y de transporte, e impulsar el turismo entre regiones, entre otros.

Desafíos, riesgos, oportunidades y plan de acción en torno a la RILA

Obstáculos y riesgos de la iniciativa bioceánica

La RILA es un corredor vial alternativo a los puertos de Santos (SP) y Paranaguá (PR). Carrera (2020) y otros autores mencionados coinciden en que el proyecto inserta una ruta más eficiente hacia el continente asiático, reduciendo distancias, tiempo de navegación y costos logísticos en puerto: permite ganar competitividad a los sectores productivos de las regiones involucradas. Sin embargo, el proyecto presenta obstáculos y riesgos que deben considerarse.

Se ha observado que la ruta sigue la misma línea de otros proyectos en el ámbito de la IIRSA, con diversos riesgos e impactos socioambientales. Un ejemplo de esto es la construcción del puente internacional sobre el río Paraguay. Según Campos (2020), el proyecto terminará afectando al río y sus afluentes; impactará a las comunidades tradicionales que sobreviven de la pesca y los cultivos de subsistencia; causará una mayor deforestación para la expansión agrícola; e intensificará los riesgos para la vida silvestre de la región. También existe la posibilidad de que problemas sociales, como la violencia urbana, la explotación sexual, el saneamiento básico y la falta de acceso a bienes y servicios se intensifiquen en el municipio de Porto Murtinho debido a la ausencia de políticas públicas que acompañen el proceso.

De hecho, aunque muchos proyectos han crecido exponencialmente desde su inicio, acompañados de discursos políticos optimistas respecto a las inversiones directas causadas por obras de infraestructura, la llamada “integración de infraestructura regional” tendría objetivos económicos y de mercado, con sesgo extractivo. Iniciado el siglo XXI y hasta mediados de 2013 hubo un período de fuerte crecimiento de los precios de las materias primas en el mercado internacional impulsado por la demanda china, lo que intensificó

la explotación de los recursos primarios a nivel regional, expandiendo y diversificando proyectos para ello (Svampa, 2019).

El eje de esta discusión es que el modelo neoextractivo refuerza la importancia y necesidad de construir grandes obras de infraestructura que faciliten el flujo de productos a los mercados internacionales (Acosta, 2018; Svampa, 2019). De modo que los grandes proyectos IIRSA buscarían satisfacer las demandas de sectores vinculados a la sobreexplotación de recursos primarios. Por tanto, es posible suponer que la RILA refuerce el modelo neoextrativista en su entorno, porque estimularía aún más la producción y exportación de productos primarios.

Otro punto de relevancia para la RILA es la cuestión aduanera del trayecto, que consiste en la necesidad de instalar un punto aduanal en Porto Murtinho y desarrollar mecanismos que resguarden la trazabilidad de los productos, según los acuerdos comerciales de las partes. Prestes (2022) apunta que existe la proyección de instalar un Centro Aduanero Integrado para agilizar el desembarco de las cargas en circulación por la vía que unirá los océanos Atlántico y Pacífico. Por eso, es necesario garantizar la seguridad y calidad de los productos comerciados con los demás continentes, toda vez que ese proceso es complejo y demanda la unión de diferentes agentes que lo faciliten y permitan disminuir los costos de transacción.

Adicionalmente, si bien los beneficios de la RILA para el sector turismo son significativos, se requiere de infraestructura dirigida al desplazamiento turístico y hacer atractivo el uso de la ruta. Sobre esto, Asato et al. (2019b) llaman la atención en la necesidad de una reglamentación heterogénea y menos burocrática en cuanto al transporte terrestre y el control intrafronterizo, así como la implantación de un punto turístico bilingüe, mejoras en la eficiencia financiera para la realización de pagos y aceptación de tarjetas de créditos internacionales en puestos de combustibles, así como la instalación de casas de cambio en el trayecto de la ruta.

Es necesario, entonces, tener una visión diferenciada para cada localidad territorial considerando sus peculiaridades en el sentido

de desarrollar infraestructura de acuerdo con sus necesidades específicas, pudiendo generar efectos positivos para las economías locales y regionales. En el caso del sector comercial y de servicios, debido a que las localidades que conforman el corredor están en pueblos pequeños, puede haber un aumento de la economía creativa en estos lugares, como la producción de artefactos locales por parte de las comunidades mencionadas, impactándoles positivamente (Asato et al., 2019b).

Por otro lado, es de extrema relevancia la convergencia política en torno a la iniciativa, puesto que demanda la unión en acciones coordinadas en el ámbito público y privado; así como para dar seguimiento al cumplimiento de compromisos. Cada una de las naciones involucradas han avanzado en la concreción del proyecto. Sin embargo, existen particularidades que pueden incidir en el tiempo pautado para su finalización.

Como se ha mencionado, la RILA sigue viabilizada con avances en las obras del puente binacional, realizado por el Consorcio PY-BRA, previendo su finalización a inicios de 2025. Empero, la responsabilidad de la construcción del acceso al puente es de cada gobierno y en el caso brasileiro la licitación para contratación de la empresa encargada de la obra debe salir en junio de 2023, para lo cual cuenta con 93 millones de reales para la viabilidad inicial del proyecto, cuyo costo total aproximado es de 180 millones de reales y requiere de recursos federales.²

Urge la repavimentación y ampliación de importantes carreteras del lado brasileño, como la ampliación de la BR-267 que une importantes ciudades del Estado de MS y Porto Murtinho. Durante el trabajo de campo realizado en febrero de 2023, se observó cierta

² Los 93 millones de reales garantizados por el Ministerio de Transporte forman parte de una transferencia por un monto total de 984 millones de reales a Mato Grosso do Sul, destinados al mantenimiento de la infraestructura y logística de las carreteras que atraviesan el Estado, especialmente las BR 262, 267 y 163, además del acceso a la RILA. De ese monto, 425 millones de reales habrían sido transferidos ya en los primeros cien días del gobierno federal (Armôa, 2023).

precariedad de la BR en varios tramos, daños estructurales, falta de arcén, dificultades para drenar el agua de lluvia y estrechez para el cometido de la RILA, por ejemplo, como se muestra en la figura 9.

Figura 9. Estado de la carretera BR-267 que da acceso a la ciudad de Porto Murtinho/MS



Fuente: Archivo de los autores.

Además, muchas veces las obras de infraestructuras en el ámbito local y regional necesitan el aval y los recursos federales, amén de pasar por ritos burocráticos de la administración pública. En ese punto puede suceder que los funcionarios respondan no a proyectos de mediano y largo plazo, sino a necesidades del momento que demandan fondos públicos; causando reconducción presupuestaria en perjuicio del avance de las obras, retrasando su finalización. A esto se suma la necesidad de compartir información y prioridades en la implementación de trabajos dirigidos a la cooperación entre los actores involucrados. En el caso de Paraguay, además de la responsabilidad de entregar las obras del puente binacional, el país sigue con algunos trámites para garantizar la pavimentación de las rutas

necesarias para la RILA, divididas en tres tramos caracterizados por trayectos distintos.

En cuanto al tramo 1, ya está terminado y va desde Carmelo Peralta hasta Loma Plata, tiene 277 kilómetros y significó una inversión de 443 millones de dólares; el tramo 2 va desde el Cruce Centinela-Mariscal Estigarribia, tendrá una extensión de 102 km y una inversión estimada de 110 millones de dólares, pero su construcción se realizaría después del tramo 3 porque la renovada ruta PY09 ya sirve como *bypass* para conectar con este último. En marzo de 2023 fueron firmados contratos para construir el tramo 3 de la RILA, que contempla 224,82 km y una inversión estimada de 354.245.764 de dólares. “Desde la firma del contrato, las empresas tienen 6 meses para la elaboración del diseño final de ingeniería de la obra; 2 años para la construcción y 8 años para el mantenimiento de los más de 220 km” (Mercojuris, 2023).

En lo que corresponde a Argentina, Globalports (2023) apunta que el país empezó la construcción de obras en infraestructura faltantes en su territorio y también la implementación de planes complementarios a través de sendas alianzas público-privado para encarar los beneficios colaterales de este proyecto.³

Y en cuanto a Chile, el país sigue a la expectativa de recibir cargas desde Brasil, Paraguay y Argentina por medio de la ruta bioceánica. La región portuaria de Tocopilla, por ejemplo, ha solicitado junto al presidente chileno actuaciones necesarias para prorrogar el régimen de *zona franca para la comuna de Tocopilla* hasta 2050, en aras de desarrollar y diversificar las actividades económicas que pueden acogerse a dicho régimen y extender los plazos de instalación de

³ Según Globalports (2023), el MOP lleva adelante una cartera de 127 obras y proyectos, en las diez provincias del Norte Grande, con una inversión estimada de \$414.751 millones: ochenta y uno de ellos para la construcción de autopistas, obras de seguridad, repavimentación y construcción de puentes, a través de Vialidad Nacional; y cuarenta y seis para servicios de conservación y mantenimiento, y colocar artefactos lumínicos a través de Corredores Viales SA.

terrenos de zona franca antes de concretarse la RILA (Portalportuario, 2023b).

Además de eso, el Gobierno Regional de Antofagasta (GORE) sigue actuando para concretar una serie de proyectos de infraestructura necesarios para poner en marcha la vía del Corredor Bioceánico en el eje El Loa-Tocopilla. En marzo de este año, el gobernador de la Región de Antofagasta, Ricardo Díaz Cortés, presentó a la comisión biprovincial del Consejo Regional de Antofagasta (CORE) las gestiones realizadas con el Ministerio de Obras Públicas (MOP), pautadas por la necesidad de ejecutar zonas de descanso en Ollagüe, San Pedro de Atacama y Mejillones, así como la importancia de contar con un Puerto Terrestre en Calama junto a Aduanas y el Servicio Agrícola Ganadero (SAG), servicios que trabajan con la revisión de carga y diseño de agregado de valor de las mismas (Portalportuario, 2023a).

Durante la realización en Salta del III Foro del Corredor Bioceánico Capricornio, en abril de este año, la delegación chilena, compuesta por el gobernador de la Región de Antofagasta, Ricardo Díaz Cortés, organizaciones públicas y representantes del sector privado, destacando el Antofagasta Terminal Internacional (ATI) y Puerto Anquinos, reafirmaron su compromiso con la iniciativa y debatieron temáticas vinculadas a las relaciones comerciales y procedimientos de frontera, obras públicas, logística y transporte, turismo, vinculación académica, entre otras.

Entonces, se identifican diversas causas de demora o dificultades para completar los proyectos de infraestructura, como son la escasez de financiación interna y externa, la falta de garantías para los financiadores, la inestabilidad política, los problemas territoriales y socioambientales, la corrupción, etc. Además, el contexto actual de fragmentación política-ideológica y desaprobación de los procesos integradores ha generado el desmantelamiento de importantes instituciones y organizaciones de alcance regional por parte de los Estados nacionales; lo que no parece ser el caso de la ruta emprendida, cuestión que la distingue.

Al respecto, se observa la conjunción de diversos frentes para consolidar la ruta con la convicción de que lograr una integración real pasa por concretar también la conectividad vial, mejorar las capacidades infraestructurales en el trayecto, trabajar en materia de logística y del acceso a Internet en todo el territorio; lo que redundaría en oportunidades para generar un nuevo motor de crecimiento y polo de desarrollo en la región. Asimismo, es imperioso armonizar diversos aspectos, entre ellos el migratorio, por ejemplo, coordinando políticas tendientes a desarrollar la conexión social a través del Corredor Bioceánico, con miras a seguir allanando el camino de la integración territorial (Dirección General de Migraciones de Paraguay, 2023).

En definitiva, los principales desafíos para lograr la finalización del Corredor Bioceánico están dados por obstáculos que ameritan ser discutidos con profundidad, para que las oportunidades se aprovechen buscando la eficiencia logística, la reducción de los costos de transporte, la facilitación de las transacciones internacionales y el desplazamiento de personas; en un todo de acuerdo con el objetivo de desarrollo de las regiones.

Oportunidades y plan de acción

Si bien los desafíos que enfrenta la implementación de la RILA son diversos, muchos actores públicos y privados continúan actuando desde varios frentes para la consolidación de la iniciativa. El gobierno del estado de Mato Grosso do Sul, por ejemplo, creó un frente de trabajo en abril de 2023, junto con el Ministerio Público del Estado de Mato Grosso do Sul y representantes de la Universidad Estatal de Mato Grosso do Sul (UEMS) para contribuir a reducir los impactos de la ruta y delinear el aprovechamiento de oportunidades de crecimiento y desarrollo del estado, según se complete la iniciativa.

A partir de lo expuesto, es necesario destacar varios puntos que necesitan ser coordinados y resueltos conjuntamente para su plena ejecución y operación. A continuación, se presentan algunas

sugerencias en forma de un plan de acción concebido para lograr estos resultados.

Inicialmente, por tratarse de un proyecto amplio que involucra a diferentes actores, es necesario consolidar toda la información y avances de la iniciativa para hacerle seguimiento e identificar a la brevedad cuando un país o región no pueda completar su parte, ya que la competencia para las obras en infraestructuras es de los Estados en sus respectivos territorios. Un ejemplo de ello es la construcción del puente binacional entre Porto Murtinho y Carmelo Peralta: los trabajos de construcción de la olla están en pleno apogeo en Paraguay, pero aún debe licitarse el inicio del acceso al puente en el lado brasileño, lo que no ha ocurrido.

Aunque existen varios grupos de estudio, como los grupos de trabajo creados para discutir los impactos del emprendimiento a nivel local, regional y nacional, grupos académicos de universidades e investigadores en el marco de UniRila, seminarios y foros de discusión y desarrollos en torno al corredor, es necesario reforzar y continuar preparando a los tomadores de decisiones para la urgencia de completar la ruta, con énfasis en las posibilidades que brinda la iniciativa. Ejemplo de ello sería la posibilidad de no sobrecargar tanto los puertos brasileños, como el complejo portuario de Santos, que a menudo registra congestiones causadas por exceso de carga, problemas estructurales y de almacenamiento, entre otros.

Consolidar y emplear dichos espacios de análisis y discusión contribuye directamente a ampliar los resultados satisfactorios de la iniciativa y mitigar los impactos de cambios ocasionados por las obras en infraestructuras y movimiento de mercancías y personas, en el ámbito local y regional. Mejorar la infraestructura en sectores ligados a la ruta es urgente, como los turísticos, de servicios y logísticas que pueden influir en el uso de toda la ruta.

Fomentar estudios sobre los beneficios económicos derivados de la RILA es crucial, pues su escasez dificulta la captación de financiación interna y externa. A ello debe sumarse ofrecer garantías directas para los financiadores y prestadores de servicios, quienes no

invertirán mientras no existan condiciones mínimas que protejan las inversiones y ofrezcan rentabilidad.

Consideraciones finales

La propuesta para implementar RILA, un proyecto de infraestructura física regional que involucra a Brasil, Paraguay, Argentina y Chile, ha avanzado mucho hasta la fecha. Desde el impulso de 2015, se han realizado numerosos estudios técnicos, emprendimientos, inversiones y articulaciones políticas para hacer del proyecto una realidad concreta. Dado el progreso visto durante la investigación, puede afirmarse que la ruta está cada vez más cerca de completarse.

Aun con todos los problemas que rodean a IIRSA, que llevaron a su anejió al COSIPLAN de UNASUR, los resultados favorables para la agenda de infraestructura en América del Sur son innegables, pese al actual debilitamiento de la coordinación institucional regional. La RILA puede ser un claro ejemplo de que, aun con muchas dificultades, la integración de infraestructura puede servir como facilitador y dinamizador de la actividad productiva, en general, y del comercio internacional, en particular. La ruta se encuentra muy avanzada, con importantes obras en el lado paraguayo, proyectos de ampliación de carreteras en el estado de Mato Grosso do Sul, así como avances en la construcción del Puente Internacional sobre el río Paraguay, y tiene como objetivo contribuir no solo al desarrollo socioeconómico del Estado brasileño, sino también beneficiar a todas las regiones aledañas a lo largo de su recorrido.

De la RILA se extrae como lección que, pese al contexto de fragmentación política y de desmantelamiento de instituciones regionales, la coyuntura es superable y el avance descansa en el compromiso, la participación y la actuación conjunta de agentes públicos y privados.

Bibliografia

Acosta, Alberto (2018). *Pós-extrativismo e decrescimento: saídas do labirinto capitalista*. São Paulo: Elefante.

Ambrosius, Gerold (2001). *El espacio económico europeo. El final de las economías nacionales*. Madrid: Siglo XXI.

Armôa, Maria (13 de febrero de 2023). Licitação do acesso à ponte sobre o Rio Paraguai sai até junho e Rota Bioceânica segue viabilizada pelo Governo. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação-SEMADESC. <https://www.semadesc.ms.gov.br/licitacao-do-acesso-a-ponte-sobre-o-rio-paraguai-sai-ate-junho-e-rota-bioceanica-segue-viabilizada-pelo-governo/>

Asato, Thiago Andrade (2021). *A rota bioceânica como campo de possibilidades para o desenvolvimento da atividade turística* [Tesis presentada en el Programa de Graduación en Desarrollo local]. Universidade Católica Dom Bosco.

Asato, Thiago Andrade et al. (2019a). Rota de Integração Latino-Americana (RILA) para o desenvolvimento turístico. *Interações. Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 20(especial), 45-56. <https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/1994>

Asato, Thiago Andrade, Gonçalves, Débora Fittipaldi y Wilke, Erick Pusck (2019b). Perspectivas do Corredor Bioceânico para o Desenvolvimento Local no estado de MS: o caso de Porto Murinho. *Interações. Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 20(especial), 141-157. <https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/2476>

Ascencio, Luis (2022). Estudio comparado de costos logísticos y eficiencia portuaria para el comercio exterior en el corredor Bioceánico del Trópico de Capricornio. CORFO-CDPR.

Balassa, Bela (1982). *The theory of economic integration*. Westport, Conn: Greenwood Press.

Baldwin, Richard (2011). 21st century regionalism: Filling the gap between 21st century and 20th century trade rules. *Staff Working Paper ERSD-2011-08*. World Trade Organization-Economic Research and Statistics Division- https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf

Barbero, José y Guerrero, Pablo (2017). *El transporte automotor de carga en América Latina: soporte logístico de la producción y el comercio*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/El-transporte-automotor-de-carga-en-Am%C3%A9rica-Latina-Soporte-log%C3%ADstico-de-la-producci%C3%B3n-y-el-comercio.pdf>

Barros, Pedro Silva et al. (Orgs.). (2020.). *Corredor Bioceânico de Mato Grosso do Sul ao pacífico: produção e comércio na rota da integração sul-americana*. Campo Grande: UEMS.

Bischoff, Wesley (7 de abril de 2023). Em movimento de retorno, Brasil promulga Tratado da Unasul. *Globo*. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/04/07/em-movimento-de-retorno-brasil-promulga-tratado-da-unasul.ghtml>

Bitencourt, Jackson B. (2021). A construção da RILA entre Argentina, Brasil, Chile e Paraguai e os novos usos territoriais no município de Porto Murtinho, no Brasil. *Geopolítica(s)*, 12(2), 207-229.

Boldrine Abrita, Mateus et al. (2021). Latin American Integration Route and the State of Mato Grosso do Sul: productive

characterization, threats, and possibilities of promotion. *Interações. Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 22(4), 1093-1111.

Bolívar, Simón (1815). *Carta de Jamaica. Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta isla*. Freeditorial.

Börzel, Tanja y Risse, Thomas (Eds.). (2016). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press.

Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio Exterior y Ministério da Economia de Brasil (2023). Balança comercial brasileira: acumulado do ano. Acumulado do ano (2016 a 2022).

Briceño Ruiz, José y De Lombaerde, Philippe (2018). Regionalismo latino-americano. Produção de saber e criação e importação de teoria. *Civitas*, 18(2), 262-284.

Briceño Ruiz, José (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia-Centro de Pensamiento Global.

Briceño Ruiz, José y Simonoff, Alejandro (Eds.). (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos.

Cabrera, Fabiane de Oliveira Moreti (2020). Implementação da Rota Bioceânica no estado de Mato Grosso do Sul: uma análise sobre a dinâmica econômica e suas implicações. *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros Seção Três Lagoas*, 1(31), 346-371.

CEPAL (2013). Evolución de la distribución modal del transporte de mercancías en América del Sur. *Boletín FAL*, 325.

CEPAL (2018). Transporte de carretera en América Latina: evolución de la infraestructura y de sus impactos entre 2007 y 2015. *Boletín FAL*, 367.

CEPAL (2019). La evolución de la distribución modal del transporte de mercancías en América del Sur entre 2014 y 2017. *Boletín FAL*, 376.

FECACERA (2023). FECACERA participó del 3er Foro de Territorios Subnacionales del Corredor Bioceánico Capricornio. <https://fecacera.com.ar/fecacera-participo-del-3er-foro-de-territorios-subnacionales-del-corredor-bioceanico-capricornio/>

Furtado, Celoso (1966). *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*. Buenos Aires: Eudeba.

Furtado, Celoso (1973). *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*. Santiago: Editorial Universitaria.

Furtado, Celoso (1977). *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*. México D. F.: Siglo XXI.

Giacalone, Rita (25 de septiembre de 2002). La integración regional en la historia [Conferencia Inaugural en el Congreso de Historia Regional y Local]. San Cristóbal, Estado Táchira, Venezuela.

Globalports (30 de abril de 2023). ¿Cómo avanza el Corredor Bioceánico Vial que pasa por Argentina y une el océano Atlántico con el Pacífico? <https://www.globalports.com.ar/como-avanza-el-corredor-bioceanico-vial-que-pasa-por-argentina-y-une-el-oceano-atlantico-con-el-pacifico/>

González, Germán Héctor y Delbianco, Fernando A. (2021). Together or piled up. A new approach to MECOSUR's lifetime, *Revista de Economía Mundial*, (57), 137-160. DOI: <https://doi.org/10.33776/rem.v0i57.4646>

González, Germán Héctor et al. (2023) Regionalization of Latin America based on asymmetries in the absorptive capacity of

countries. *Journal of Economic Asymmetries*, 27. <https://doi.org/10.1016/j.jeca.2023.e00291>

Halperin Donghi, Tulio (2005). *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza.

Honório, Karen dos Santos (2013). *O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no regionalismo Sul-Americano (2000- 2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil* [Dissertação de mestrado]. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Hosono, Akio (2017). *Asia-Pacific and Latin America: dynamics of regional integration and international cooperation*. Santiago: ECLAC.

Lardé, Jeanette (2016). Situación y desafíos de las inversiones en infraestructura en América Latina. *Boletín FAL*, 347.

Leal, Larissa (3 de agosto de 2020). *Vídeo: Ministro Parkinson defende planejamento voltado para desenvolvimento local*. <https://corredorbioceanico.ufms.br/video-ministro-parkinson-defende-planejamento-voltado-para-desenvolvimento-local/>.

Libni, Thais (24 de septiembre de 2021). Conozca quiénes son las empresas contratadas por US\$ 89,5 millones para construir el puente de la Ruta Bioceánica. *Correio do Estado*. <https://correio-doestado.com.br/cidades/rota-bioceanica-empresa-e-contratada-por-us-895-milhoes/391326/>

Lima, Diogo Marcelo Delben Ferreira de (2021). *Integração sul-americana e planejamento territorial e regional no âmbito da IIRSA e da Unasul (2000-2020): políticas, ações e projetos de transportes na fronteira Brasil-Bolívia e no Chaco-Pantanal* [Tese de doutorado]. Universidade de São Paulo.

Maciel, Ruberval Franco et al. (2019) Internacionalización Sur-Sur: desafíos y potencialidades de la Red Universitaria de la

Carretera Bioceánica. *Interações. Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 20(especial), 297-306.

Malamud, Andrés (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *NORTEAMÉRICA. Revista Académica del CI-SAN-UNAM*, 6(2), 219-249.

Marques. Hugo (25 de febrero 2022). *Paraguai inaugura primeiro trecho asfaltado da Rota Bioceânica ao custo de US\$ 443 milhões. Midiamax.* <https://midiamax.uol.com.br/cotidiano/2022/paraguai-inaugura-primeiro-trecho-asfaltado-da-rota-bioceanica-ao-custo-de-us-443-milhoes/>

Mercojuris (6 de marzo de 2023). Paraguay: Firman contratos para la construcción del tramo 3 de la ruta Bioceánica. https://mercojuris.com/56254/paraguay-firman-contratos-para-la-construccion-del-tramo-3-de-la-ruta-bioceanica/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=paraguay-firman-contratos-para-la-construccion-del-tramo-3-de-la-ruta-bioceanica

Dirección General de Migraciones de Paraguay (14 de abril de 2023). Paraguay, Argentina, Brasil y Chile avanzan en la coordinación de acciones para la implementación efectiva del corredor bioceánico. <https://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/paraguay-argentina-brasil-y-chile-avanzan-en-la-coordinacion-de-acciones-para-la-implementacion-efectiva-del-corredor-bioceanico>

Morel, Lucía (14 de febrero de 2022). Comenzaron las mediciones para las obras del puente de la Ruta Bioceânica en Porto Murtinho. *Campo Grande News.* <https://www.campograndenews.com.br/economia/comecam-medicoes-para-obra-de-ponte-da-rota-bioceanica-em-porto-murtinho>

Neves, Bárbara Carvalho. (2019). *Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos*

mecanismos IIRSA/COSIPLAN [Dissertação de mestrado]. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita”.

Ocampo, José Antonio (Ed.) (2015). *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Perrotti, Daniel Eduardo y Sánchez, Ricardo José (2011). La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe. *Recursos naturales e Infraestructura series*, (153).

Pinto, Rafael Cesal Ilha (2019). *A ascensão e o definhamento da Unasul: contingência, trajetória e o protagonismo presidencial* [Tese de doutorado]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Portalportuario (24 de marzo de 2023a). Avanzan gestiones para concretar el Corredor Bioceánico en el eje El Loa-Tocopilla. <https://portalportuario.cl/avanzan-gestiones-para-concretar-el-corredor-bioceanico-en-el-eje-el-loa-tocopilla/>

Portalportuario (20 de abril de 2023b). Solicitan prorrogar régimen de zona franca para Tocopilla ante “eventual instalación de un Corredor Bioceánico”. <https://portalportuario.cl/solicitan-prorrogar-regimen-de-zona-franca-para-tocopilla-ante-eventual-instalacion-de-un-corredor-bioceanico/>

Prestes, João (18 de mayo de 2022). Superintendente da Receita atualiza secretário sobre processos de concessão de portos secos em MS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação-SEMADESC. <https://www.semadesc.ms.gov.br/superintendente-da-receita-atualiza-secretario-sobre-processos-de-concessao-de-portos-secos-em-ms/>

Ramos, Imara (30 de abril de 2022). *En agosto, se dará a conocer el aviso público de las obras del Puente Bioceánica, del*

lado brasileiro. <https://correiodoestado.com.br/economia/licitacao-para-obra-da-ponte-bioceanica-sai-em-agosto/399485/>

Rave Herrera, Claudia; Landaverde, Osvaldo, y Granada, Isabel (2021). *Corredores de transporte para la integración regional y el desarrollo de las cadenas de valor del Cono Sur*. Nota Técnica BID n° 2337. <http://dx.doi.org/10.18235/0003769>

Rivarola, Andrés y Briceño-Ruiz, José (Eds.). (2013). *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean. Development and Autonomy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Rotabioceanica (15 de febrero de 2023). DNIT deve lançar em abril licitação do acesso a ponte internacional Brasil-Paraguai da Rota Bioceânica. *Rota Bioceânica*. <https://rotabioceanica.com.br/2023/02/dnit-deve-lancar-em-abril-licitacao-do-acesso-a-ponte-internacional-brasil-paraguai-da-rota-bioceanica/>

Sánchez, Ricardo et al. (2017). Inversiones en infraestructura en América Latina: tendencias, brechas y oportunidades. *Recursos naturales e Infraestructura series*, (187).

Silva Barros, Pedro et al. (2022) A South American interoceanic network: Bioceanic corridors and the role of connecting states. *Boletín FAL*, 392.

Siquiera, Rosana (28 de abril de 2022). *Governo de MS alinha obra da Ponte Bioceânica que pode gerar até 700 vagas em Porto Murtinho*. <https://www.semadesc.ms.gov.br/governo-de-ms-alinha-obra-da-ponte-bioceanica-que-deve-gerar-ate-700-vagas-em-porto-murtinho/#:~:text=Com%20investimentos%20de%20R%24%20466,que%20%C3%A9%20uma%20obra%20emblem%C3%A1tica>

Socas, Nicolás y Hourcade, Odile (2009). La cooperación internacional. En Ana María Chiani y Juan B. Scartascini del Río

(Coords.), *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región* (pp. 19-50). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

Svampa, Maristella (2019). *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências*. São Paulo: Elefante.

Torres, Rubén (2016). Sobre el concepto de América Latina ¿Invencción francesa? *Cahiers d'études romanes*, (32), 89-98. <https://journals.openedition.org/etudesromanes/5141>

Townsend, Andrés (1988). *La Nación de Repúblicas: proyecto latinoamericano de Bolívar*. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Venezuela.

COSIPLAN (2016). Proyecto Construcción del puente internacional y paso de frontera Carmelo Peralta. https://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1279

Vasconcelos, Igor (10 de junio de 2021). Outra vez, o Brasil busca uma saída para o Pacífico. *Outras Palavras*. <https://outraspalavras.net/descolonizacoes/outra-vez-o-brasil-busca-uma-saida-para-o-pacifico/>

Pensar el litio en Argentina y Chile

Oportunidades transfronterizas para el desarrollo de una cadena de valor

Stella Maris Juste y Mariano Álvarez

Importancia del litio en el mundo y la región

Durante los últimos años el litio ha ganado espacio en las agendas de los países latinoamericanos, así como de las unidades subnacionales que los integran. La atención se ha dirigido, especialmente, al espacio geográfico conocido como “triángulo del litio”, que comparten Argentina, Bolivia y Chile, donde se encuentran alrededor del 55 % de las reservas mundiales del mineral (Servicio Geológico de Estados Unidos, 2022). Las características geológicas de la región hacen que sus salares se destaquen por el elevado nivel de concentración del litio, aumentando la rentabilidad en comparación a otros puntos geográficos del mundo (López et al., 2019).

El litio es un elemento clave en los procesos de transición energética. Esta característica se debe a su capacidad para almacenar energía en baterías y, consecuentemente, contribuir al desarrollo económico. A razón de ello, durante los últimos años, el uso de este mineral en la producción de automóviles eléctricos, junto con

el movimiento internacional en pos de la sostenibilidad ambiental, elevó considerablemente su demanda e impulsó a los países con reservas a pensar cómo querían desarrollar su oferta.

En el estudio del litio, el foco de atención se ha puesto generalmente en los Estados; sin embargo, en esta propuesta abordaremos el litio desde una mirada subnacional, con las provincias argentinas y las regiones chilenas como actores protagonistas de la gestión para el desarrollo de una cadena de valor transfronteriza en torno al mineral. Por ello, resulta necesario partir no desde la posición del país oferente frente al mundo, sino desde el análisis de los modelos de producción nacional de litio en Argentina y Chile, sus diferencias y potencialidades.

En este marco y de manera transversal, resulta de interés la presencia de actores chinos en ambos países. A través de estrategias como la *Belt and Road Initiative* (BRI), China avanza con una presencia incisiva en la región, mediante el despliegue de acciones comerciales, de cooperación e inversión. Entre las últimas se destacan los proyectos en materia de energías renovables y electromovilidad, los cuales combinan el financiamiento asiático con los recursos naturales de Argentina y Chile, y los puertos de este último que conectan a la región con los mercados asiáticos. Firms como China Southern Power Grid International, JinkoSolar, Power China, Talesun y State Grid Corporation of China son solo algunas de las que actúan en la región desarrollando iniciativas de energías renovables y alternativas.

En el mapa mundial de la transición energética, China emerge como el actor que ha ganado terreno en los últimos años dominando dos de los tres escenarios de la transición energética y, en particular, de la cadena de producción del litio. El gigante asiático domina la etapa de refinamiento y aplicación, mientras que ocupa el tercer lugar, después de Australia y Chile, en la extracción del litio. Por tal motivo, no es una coincidencia la presencia de firmas inversoras a ambos lados de la Cordillera de los Andes (Ampuero Ruiz, 2022).

En este sentido, las agendas paradiplomáticas de las provincias argentinas y regiones chilenas han acompañado los procesos de

atracción de inversiones para contribuir con la diversificación de las matrices productivas en el marco de la transición energética. A partir de aquí, aparecen múltiples interrogantes acerca de los modelos de gestión de la producción de litio, del rol del Estado en ese modelo y del lugar que se propone que ocupen las unidades subnacionales. Asimismo, emergen ciertas incógnitas en cuanto al impacto socioambiental de los proyectos y el potencial del recurso para dinamizar las economías regionales, al mismo tiempo que se discute sobre su proceso de producción e industrialización.

Con este panorama, se propone una reflexión sobre el modelo de gobernanza del litio en Argentina y Chile, desde una perspectiva comparada. Con ello buscaremos esbozar posibles estrategias viables para la creación de una cadena de valor transfronteriza que permita poner en valor los recursos naturales y capacidades territoriales, al mismo tiempo que provean al desarrollo de sus sociedades.

Los desafíos del litio en la región transfronteriza argentino-chilena

Acercamientos teóricos al desarrollo

A nivel mundial, el interés investigativo que ha suscitado el fenómeno del litio responde a ópticas diferenciadas. Sin embargo, el “boom del litio” en América Latina desencadenó una serie de interrogantes que interpelan a actores, políticas públicas, intereses y dinámicas socioterritoriales. En este sentido, el campo de desarrollo teórico propuso diferentes posturas en torno a las economías basadas en la explotación de los recursos naturales, en línea con los diversos aportes que la región latinoamericana ha hecho sobre el desarrollo de las teorías del comercio internacional (Aponte-García, 2020).

Respecto al litio, en específico, pueden encontrarse dos posicionamientos marcados: por un lado, la óptica neoextractivista, que impulsa un abordaje de producción y explotación de los recursos

naturales con una redistribución de la renta económica en detrimento del ambiente (Brand, Dietz y Lang, 2016). Por otro lado, los posicionamientos que sostienen la potencialidad de los procesos de transformación de los recursos naturales para la generación de actividades intensivas en conocimiento y con mayor productividad, como son los casos de Australia, Canadá y Noruega (Freytes, Obaya y Delbuono, 2022).

Sin tomar partido por estos posicionamientos teóricos, emergen algunas interrogantes que merecen un abordaje en profundidad, trascendiendo la dicotomía de las perspectivas teóricas mencionadas. Entre ellos: ¿cuáles son las características de los modelos de gobernanza del litio en Argentina y Chile? ¿Cuál es el rol de las unidades subnacionales: provincias y regiones? ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrentan las unidades subnacionales respecto de la explotación de los recursos naturales? ¿Cuáles son los desafíos y puntos en común de ambos modelos de gestión alrededor de la producción del litio? Y, finalmente, ¿es posible pensar en una cadena de valor transfronteriza del litio entre Argentina y Chile?

A estas preguntas se suman otras dinámicas no menos complejas en ambos países como ser el sistema de organización político-territorial que define y distribuye potestades entre el Estado y las unidades subnacionales, la concepción propia que tienen los actores estatales (nacionales y subnacionales) acerca de los recursos naturales y, específicamente del litio, las dinámicas económicas y políticas dentro de las fronteras y los intereses de las potencias en la región.

Situación actual

Pensar el litio en Argentina y Chile, merece *a priori* abordar dos temas centrales para entender los procesos de transformación que actualmente tienen lugar en ambos países. Primeramente, entender que el curso del proceso productivo del litio responde a las demandas actuales tendientes a abandonar el patrón carbono y promover el desarrollo de la transición energética, en donde China resulta hoy por

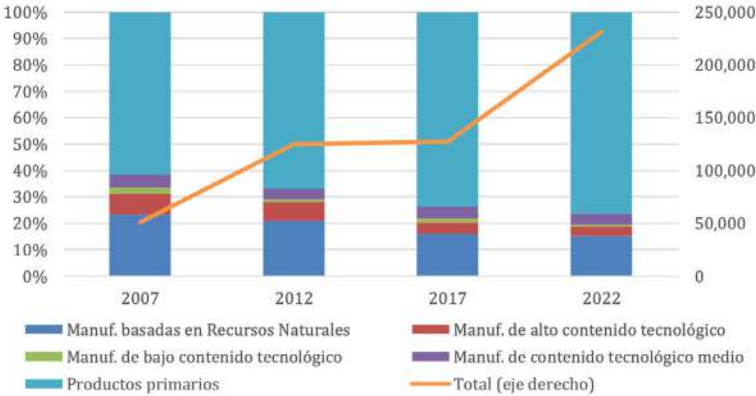
hoy un actor preponderante en múltiples áreas. En segundo lugar, comprender los modelos de gobernanza que han adoptado ambos países para la gestión del mineral en virtud de sus intereses y sistemas de organización jurídico-territorial que, actualmente, parecen atravesar instancias de revisionismo y redefinición en el marco de las transformaciones del sistema internacional.

El rol del China en la región en el marco del proceso de transición energética

En el 2007, durante el XVII Congreso del Partido Comunista de China, Hu Jintao introdujo el concepto de “Civilización Ecológica” para referirse a uno de los pilares de la política de modernización de China que busca la implementación de estrategias de política doméstica e internacional que protejan el ambiente y las fuerzas productivas a través de la transición energética hacia el uso de fuentes de energía renovables (Ampuero Ruiz, 2022). La idea de China como Civilización Ecológica fue retomada en la Belt & Road Initiative (BRI), sosteniendo que es posible crecer económicamente y proteger el ambiente, reduciendo la contaminación.

La BRI es el proyecto estrella del Partido Comunista Chino para consolidar su posicionamiento en el sistema internacional y extender su influencia hacia nuevos territorios, como América Latina y el Caribe. En nuestra región, la estrategia se ha plasmado en dos sentidos: a través de la presencia comercial, incrementando los volúmenes de los productos de la región, principalmente materias primas y bienes de escaso valor agregado (ver gráfico 1), y a través de la inversión observada, sobre todo en proyectos de energías renovables e infraestructura de conectividad que permita disminuir los costos de producción y traslado hacia los puertos del Pacífico (García Casas, 2023).

Gráfico 1. China: importaciones desde América Latina y el Caribe, total y según intensidad tecnológica incorporada.
(En millones de dólares y porcentajes del total importado)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de WITS (Banco Mundial).

Los mecanismos evidenciados en los procesos de intercambio y presencia de China en la región han despertado interés, así como preocupación. Algunas investigaciones demostraron la existencia de desbalances comerciales con el gigante asiático y la potencialidad de los procesos de desindustrialización que la masiva capacidad productiva de bienes de bajo costo podría generar en los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, la incursión de firmas chinas en mercados locales, estableciendo prácticas de control de cadenas de distribución y del territorio, han reconfigurado la geografía y distribución económica de esas sociedades locales (Myers, 2020; Tassi y Jiménez, 2021).

La contracara de esta relación es la situación de las unidades subnacionales de Latinoamérica y, en este caso de estudio, de las provincias argentinas y regiones chilenas. Aun con las diferencias que merecen destacarse respecto a la organización política-organizacional del sistema federal argentino y el sistema unitario chileno, es posible encontrar algunos puntos en común que hacen al desarrollo local.

Las provincias argentinas y regiones chilenas en donde se encuentran los salares de litio son economías periféricas dentro de cada Estado. Se ubican alejadas de los principales puntos de distribución y consumo de cada país, y del epicentro político en cada caso. Se trata de economías basadas en la explotación de sus recursos naturales y que exportan productos sin transformación o con escaso valor agregado. Al formar parte de economías nacionales periféricas del sistema internacional, estas unidades subnacionales se encuentran en situación de doble periferia: propia al interior de sus países y de sus Estados en el sistema internacional (Oddone y Juste, 2022).

En dicho escenario, el litio emerge como una oportunidad de desarrollo para las economías locales que no podrían afrontar por sí mismas sin la ayuda de capitales extranjeros. De esta manera se observa una aparente complementariedad de intereses que se enmarca dentro de las estrategias a largo plazo de China, concentrada en mantener canales de acceso a materias primas y recursos renovables, que contribuyan a sostener su crecimiento económico.

Los modelos de gobernanza del litio en Argentina y Chile

Tres países de América Latina se encuentran entre los primeros ocho productores mundiales de litio: Chile, Argentina y Brasil. Asimismo, de las diez economías mundiales con mayores reservas de litio, cuatro son latinoamericanas: Bolivia, Argentina, Chile y México (United States Geological Service, 2022). Sin embargo, los países de la región presentan diferentes sistemas de producción y gestión entre los actores estatales y privados que intervienen. Mientras en Bolivia, Brasil, Chile y México poseen modelos de gestión con una clara impronta del Estado nacional en los procesos de exploración, explotación y agregado de valor, en Argentina las competencias se comparten entre los niveles nacional y subnacionales de gobierno.

MODELO DE GOBERNANZA EN ARGENTINA

El sistema de gobernanza del litio en Argentina guarda profunda relación con la forma de Estado federal bajo el cual se organiza el país. Las instancias de distribución de competencias y coordinación entre las provincias y el Estado federal tienen su correlación en el conjunto de normativas que regulan la exploración y explotación del litio. Consecuentemente, el sistema de gobernanza del litio se compone de un conjunto de normas que emanan del Estado federal, junto a la normativa de las provincias que poseen el mineral en su territorio, creando un complejo sistema de administración (ver tabla 1).

Tabla 1. Argentina: normativa vinculada a la explotación de minerales

Estado federal	Provincias
· Constitución Nacional (Artículo 124). · Código Nacional de Minería (Ley 24.585). · Ley de Inversiones Mineras (Ley 24.196).	· Ley de creación de empresas mineras estatales. · Ley de destino de las regalías. · Leyes ambientales.

Fuente: Elaboración propia.

En este sistema de gestión multinivel del litio, el Estado federal aporta tres normativas: la Constitución Nacional, el Código Nacional de Minería y la Ley de Inversiones Mineras. De las tres, la Constitución Nacional y subsidiariamente el Código de Minería establecen que los recursos mineros pertenecen a las provincias, cuyos gobiernos son las autoridades competentes para otorgar las concesiones mineras. Por otro lado, el Código de Minería es una norma jurídica de fondo que establece los derechos, obligaciones y procedimientos vinculados a la adquisición, explotación y aprovechamiento de los minerales. Finalmente, la Ley de Inversiones Mineras se encarga de promover las inversiones, fijar los derechos de exportación y de establecer presupuestos mínimos ambientales.

Desde el nivel subnacional, los gobiernos provinciales regulan los aspectos procedimentales para el otorgar permisos y concesiones.

Asimismo, son ellos quienes establecen las normas ambientales, sobre la base de los presupuestos mínimos nacionales.

A partir de lo anterior, las provincias de Catamarca, Jujuy y Salta idearon un sistema de gestión que les permitiera mayor participación en los proyectos mineros y, en especial, en los de producción de carbonato de litio. Dado que la Ley de Inversiones Mineras dejó establecido que las provincias perciban como tributo hasta un 3 % del valor de boca de mina de lo producido (las denominadas regalías mineras), buscaron mecanismos alternativos para obtener mayores ganancias y participación en los proyectos radicados en sus territorios. Así nacieron las empresas Catamarca Minera y Energética Sociedad del Estado (CAMYEN),¹ Jujuy Minería y Energía Sociedad del Estado (JEMSE) (Poder Ejecutivo de la Provincia de Jujuy, 2022) y Recursos Energéticos y Mineros de Salta, S.A. (REMSa).² Estas empresas provinciales operan como instituciones privadas, asociándose a firmas privadas para invertir en proyectos de exploración y explotación de carbonato de litio. De esta manera, las provincias tienen una mínima participación accionaria que, además de ganancias, les genera un derecho de compra sobre lo producido.

MODELO DE GOBERNANZA EN CHILE

La forma de Estado de Chile es unitaria, acompañada por una organización político-administrativa de carácter centralizado, con un incipiente proceso de descentralización política a partir de la elección de gobernadores regionales en 2021. Ello delimitó el sistema de gobernanza del litio, aunque con algunas fluctuaciones a lo largo de

¹ En 2012 la provincia creó a través de la ley N° 5.354 la empresa estatal CAMYEN con el objeto de promover el desarrollo minero, el desarrollo sostenible de los recursos naturales y la conservación del ambiente en función del desarrollo, privilegiando a las comunidades en donde se llevan a cabo las actividades mineras de la empresa.

² REMSa nació en el año 1985 bajo el nombre La Causalidad S.A. a través del decreto N° 732/86, por una mina con el mismo nombre hasta 2008. REMSa puede actuar por cuenta propia o asociándose a terceros para cualquier actividad minera, industrial y comercial en relación a la exploración y explotación minera.

los años. Pese a la distribución espacial del recurso mineral en los territorios regionales, la política alrededor del litio se concentra en el Estado central. Asimismo, si bien la Estrategia Nacional del Litio presentada en 2023 por el presidente Boric incluye instancias de diálogo con los gobiernos regionales, estos no son incorporados al proceso de toma de decisión ni tienen injerencia efectiva en las modalidades en que se explotará el mineral en sus territorios.

Poveda Bonilla (2020) identificó cuatro etapas de la evolución de la política pública del litio en Chile, a partir de inicios de la producción en la década de los ochenta y hasta 2019. A ellas, es necesario incorporar una quinta etapa durante los últimos años del gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022) y la etapa más reciente, inaugurada por el gobierno de Gabriel Boric, al introducir la Estrategia Nacional del Litio en abril de 2023.

Tabla 2. Chile: etapas en la política pública del litio

Primera Etapa Gobernanza jerárquica: recurso estratégico 1970-1983	Creación del marco minero: 1. Constitución política de Chile de 1980. 2. Estatuto de inversión extranjera de 1974. 3. Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras de 1982. 4. Código de Minería de 1983. 5. Ley 2.886 de 1979, la cual dejó al litio reservado para el Estado por razones de interés nacional, se lo excluyó del régimen concesional minero y determinó la tutela de la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN).	Esta normativa sentó los pilares para la llegada de inversiones y desarrollo de la exploración y explotación de minerales. El marco fue de crisis de gobernabilidad, ruptura de la democracia e inestabilidad política. Bajo una doctrina de seguridad nacional, primó una concepción de derecho soberano sobre los recursos naturales con un modelo de participación del Estado en la producción.
Segunda Etapa Gobernanza de Mercado: privatización y salto productivo 1984-2004	Se produce la salida del Estado de los proyectos de asociación para la producción de litio, delegando la responsabilidad de la inversión en exploración y explotación a firmas privadas. El Estado queda sin un rol relevante en la gestión, control y fiscalización.	Transición a la democracia con escasa participación del Estado en las actividades productivas. Chile se posiciona como líder mundial en la producción de litio en 1997.

Tercera Etapa Gobernanza jerárquica: hallazgo del litio 2005-2013	Reforma ambiental: creación de instituciones de control y tribunales ambientales ante la preocupación ciudadana por el impacto de los proyectos. En 2007 y 2009 dos proyectos de ley buscaron declarar no concesibles y no susceptibles de contratos especiales de operación (CEO) a las sustancias con las que se podría generar energía nuclear, entre ellas el litio. Ninguno prosperó. Fue una etapa conocida como de "hallazgo del litio", por el debate que ocasionó y la relevancia que adquirió.	El auge de los precios internacionales, incluido el litio, abrió el debate en la agenda política del país. El modelo de desarrollo en torno al litio fue funcional al crecimiento económico y se ajustó a las expectativas sociales y ambientales de la ciudadanía. Durante esta etapa hubo una consolidación y defensa del modelo liberal, proempresa y de expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía interna.
Cuarta Etapa Gobernanza jerárquica: auge del litio 2014-2022	Se conforma la Comisión Asesora Presidencial para la política pública del litio durante el segundo mandato de Bachelet. Se abren a negociación nuevos contratos de SQM y Albemarle con la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que incrementaron los volúmenes de producción y Chile recuperó el liderazgo mundial. CORFO promueve licitaciones de proyectos de innovación y desarrollo de la cadena de valor del litio.	El Estado propició políticas de investigación, desarrollo, innovación y valor agregado para dar los primeros pasos hacia la construcción de una cadena de valor. Paralelamente, se producen debates sobre la sustentabilidad en la explotación de los salares.
Quinta Etapa Gobernanza jerárquica: nacionalización del Litio 2023	En abril de 2023, el presidente Boric anuncia la "Estrategia Nacional del Litio", bajo la cual establece la nacionalización de la explotación del mineral. La empresa estatal CODELCO (Corporación Nacional del Cobre de Chile) se asociará a firmas locales e internacionales interesadas en el recurso. Además se crean el Instituto Nacional del Litio y de la Empresa Nacional del Litio, ambas estatales, que podrán relacionarse con privados para proyectos.	Inicia una nueva etapa con mayor control del Estado en la explotación del litio que, junto al inicio de nuevos proyectos de explotación, profundiza políticas de innovación y desarrollo de la cadena de valor agregado. Esto se da en un contexto de reformas institucionales que bregan por una mayor autonomía de las regiones y, paralelamente, un crecimiento exponencial de la producción de litio en Argentina.

Fuente: Elaboración propia en base a Poveda Bonilla (2020).

Actualmente, dos empresas privadas extraen el elemento químico en Chile: SQM y Albemarle. Ambas firmas tienen licencias para explotar las reservas chilenas hasta 2043 y 2030 respectivamente. El anuncio de Estrategia Nacional del Litio no afecta dichos contratos,

de forma tal que convivirán dos sistemas productivos durante algunos años, a excepción de que las empresas decidan hacer el cambio.

En el nuevo esquema, la futura empresa estatal del litio tendrá un gran rol y se asociará a las firmas extranjeras interesadas en producir litio. Asimismo, el estrenado Instituto Nacional del Litio desarrollará conocimiento respecto de innovaciones tecnológicas con base en el mineral; para ello, se establecerá de forma física en el norte del país. No obstante, el mayor desafío lo plantea el rol que se le asigna, o en rigor se le deja de asignar, a las regiones. La Estrategia presentada por el presidente Boric contempla reuniones con las regiones para escuchar sus opiniones, pero como bien ha indicado el gobernador de la región de Antofagasta, Ricardo Díaz Cortés, esto se hace desde una óptica centralista, ya que la decisión se toma exclusivamente desde el nivel central.³

Oportunidades de cooperación estratégica

Para ambos países la meta es clara: alcanzar un desarrollo de la cadena de valor del litio que les permita superar el modelo histórico de exportación de los recursos naturales sin transformación. Con ese objetivo por delante y, a pesar de las diferencias de los modelos productivos de Argentina y Chile, pueden pensarse la articulación de políticas a través de la cooperación transfronteriza, para lo cual es necesario considerar la totalidad de la constelación de actores intervinientes: Estado, unidades subnacionales, firmas extranjeras, universidades, sociedades locales, entre otros.

Los estudios de López et al. (2019) evidenciaron que la cadena de valor del litio puede dividirse en seis eslabones principales: 1) materias primas, 2) la fabricación de componentes, 3) la fabricación de celdas, 4) las baterías, 5) usos y producto final, y 6) el reciclaje de las baterías. Cada uno de estos eslabones posee características propias y,

³ Más información en: <https://goreantofagasta.cl/gobernador-sobre-estrategia-nacional-del-litio-es-una-muy-buena-idea/goreantofagasta/2023-04-21/163109.html>

en la actualidad, no hay un país que logre dominarlos todos. Esto reafirma que la cooperación es necesaria cuando se piensa en la transición energética a nivel global.

Como se señaló al principio, en la fase extractiva los principales países productores son Chile, Australia, Argentina y China. Sin embargo, si se observa quiénes son los principales importadores del mineral, destacan Japón, Corea del Sur y China, quienes, además, concentran las firmas dedicadas a la fabricación de componentes, celdas y baterías (Altiparmak, 2023). Así, a medida que se avanza en los eslabones que componen la cadena, se observa una preeminencia asiática. En el caso de China, su liderazgo en temas de electromovilidad tiene su origen en la estrategia “Made in China 2025” que prevé que el gigante asiático se convierta en una potencia tecnológica e industrial. Como sostiene Poveda Bonilla (2020), China se posiciona en la fabricación de vehículos eléctricos, pero también es líder en el desarrollo de innovaciones técnicas y tecnológicas, y es el principal mercado para comercializar carbonato de litio y productos intermedios vinculados al recurso mineral. No es casualidad, por eso, que distintas firmas mineras posean iniciativas de exploración y explotación en las provincias argentinas que, en comparación al sistema de gobernanza chileno, presenta algunas ventajas para la radicación de capitales.

En este contexto, la provisión de litio para los fabricantes de baterías y vehículos eléctricos se ha convertido en una prioridad para los países asiáticos, pero también para los Estados Unidos y la Unión Europea. Esto ha conducido a una proliferación de capitales en América Latina en busca de salares para explotar y asegurarse la provisión. Tal demanda encuentra respuesta en las necesidades de desarrollo de los países latinoamericanos que, en la búsqueda de inversiones, muchas veces relegan el diseño de estrategias de generación de valor en torno a sus recursos naturales.

Queda claro entonces que, tanto para Argentina como para Chile, su incorporación a la cadena de valor agregado del litio presenta varios desafíos de coordinación, competencia, brechas tecnológicas

y de conocimiento, transporte, entre otros. Pero el primer desafío es la necesidad de diseñar estrategias de coordinación multinivel entre los actores que intervienen. Y es en este proceso organizacional en donde la cooperación transfronteriza podría aportar posibilidades de cara a la meta de generar valor agregado a partir de la salmuera.

Pensando en dar pasos hacia la construcción de una cadena valor, aparecen instancias de interés común entre Argentina y Chile que son factibles de ser trabajadas a través de iniciativas de cooperación transfronteriza. Estas son:

Investigación + Desarrollo + innovación (I+D+i): la investigación y el desarrollo de técnicas y tecnologías que aporten a las distintas etapas es una pieza fundamental en la cadena de valor del litio. Para ello, Argentina dispone de un organismo científico de alta calidad, como lo es el Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). En el caso de Chile, por un lado, la Agencia Nacional de Investigación (ANID) financia proyectos de investigación vinculados a la minería, en general, y al litio, en particular; y, a en paralelo, la Estrategia Nacional de Litio plantea la creación del Instituto Tecnológico y de Investigación Público de Litio y Salares.

El despliegue de iniciativas de apoyo a la ciencia, a la tecnología, es una estrategia ya puesta en marcha en ambos países a través del financiamiento de proyectos de investigación, recursos humanos e infraestructura para espacios científicos, entre otros. Sobre todo, el financiamiento en temas relacionados con la explotación del recurso (exploración, técnicas de explotación, manejo de los recursos hídricos, entre otros), como así también en las etapas de transformación y refinamiento de la salmuera. En el caso de Argentina, lo que se observa es la proliferación de proyectos de investigación vinculados a la producción de celdas y baterías, y escasa investigación para producir innovaciones en las etapas primarias (Freytes, Obaya y Delbuono, 2022). Otra cuestión no menos relevante, desde el punto de vista estratégico y vinculado al desarrollo regional, es la radicación de investigadores y proyectos en las zonas geográficas en donde se ubican los proyectos, pues en la actualidad estos se generan en la capital del

país, así como en centros industriales alejados de los salares. Entonces, el Estado federal cobra un rol central para, junto a los gobiernos subnacionales, poder promover la generación de conocimientos y recursos humanos en cercanías a los salares, promoviendo el desarrollo regional en la periferia.

Además de CONICET y ANID, se han creado otros instrumentos de investigación en cada caso. En 2021, Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Argentina (YPF) creó una unidad de negocio del litio a través de Y-TEC, una empresa de tecnología creada en 2013 por YPF (51 %) y CONICET (49 %) con el objetivo de aportar soluciones tecnológicas al sector energético y formar recursos humanos para la industria (Télam, 2022). De la misma forma, en julio de 2022 los ministerios de Minería y de Ciencias, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile establecieron una estrategia de fomento y priorización del litio y salares, con el objetivo de avanzar sobre cuál será la agenda y modalidad de trabajo del Instituto Tecnológico y de Investigación Público de Litio y Salar. En dicha estrategia se espera que el aumento de recursos, focalizados en esta área, contribuya a la investigación y vinculación entre instituciones y personas, dando paso a la creación de una red de centros dedicados al trabajo sobre el área.

El desarrollo de conocimiento y sus derivados es un claro eje que puede ser trabajado a través de la cooperación entre el entramado de actores que participan de alrededor de los sistemas de producción del litio en ambos países.

Desarrollo de proveedores: uno de los desafíos próximos para las autoridades de Argentina y Chile es poder crear estrategias de desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas que acompañen la producción de litio. En ese sentido, el desarrollo de proveedores es una necesidad sobresaliente, quizás más en Argentina que en Chile. El histórico modelo productivo chileno alrededor de la minería permitió acrecentar la cantidad y especialización de pequeñas y medianas empresas que trabajan brindando servicios específicos en los proyectos mineros.

El desarrollo de proveedores es una pieza fundamental de cara a incrementar el grado de integración de la cadena de valor en torno al litio, como lo sostienen Freytes, Obaya y Delbuono (2022). Además, tiene impacto directo en el territorio a través de la generación de puestos de trabajo, de la creación de espacios educativos que permitan una formación calificada, de la promoción del uso de técnicas y tecnologías innovadoras, entre otros. En este punto es clave que los proveedores puedan desarrollarse en los territorios en donde los proyectos de litio se emplazan, dinamizando las economías regionales del norte argentino y chileno. En Argentina, hubo un intento a través de la implementación del Programa de Desarrollo de Proveedores (PRODEPO), generado por el gobierno federal, pero los resultados no fueron prometedores, dado que la falta de coordinación con las instancias provinciales desembocó en un escenario en el que los incentivos fueron aprovechados por las provincias centrales y no en los lugares en donde los proyectos se radican.

En este punto, la cooperación técnica podría constituirse en una herramienta clave para el traspaso hacia Argentina de las capacidades y el trayecto aprendido en Chile, un país con una histórica tradición minera en la región. La formación de capacidades técnicas en los recursos humanos y la conformación de pequeñas y medianas empresas que puedan ofrecer un servicio especializado es un tema que Chile ha sabido trabajar desde sus niveles central y regional.

Fabricación de celdas: la celda de litio es la unidad básica para la construcción de una batería, de forma tal que su producción es una fase inicial para alcanzar el ansiado producto final. En la actualidad, ni Argentina ni Chile producen baterías, pero han alcanzado algunos avances interesantes que podrían ser replicados. En Argentina, CONICET junto a Y-TEC firmaron un acuerdo para la puesta en funcionamiento de una planta piloto, radicada en la Universidad de La Plata, que recibe el carbonato de litio de la provincia de Catamarca para la fabricación de celdas y baterías de litio Uni-Lib (Télam, 2022). Por sus actores, representa la iniciativa multinivel más interesante en torno a la gestión del litio. En Chile, se produce hidróxido de litio

y carbonato de litio grado batería, ambos son componentes importantes en la producción de baterías de litio. El avance hacia la fabricación que se ha producido en ambos países es aún escaso, y tiene que ver con la necesidad de desarrollar, paralelamente, recursos humanos capacitados e innovación en los procesos de extracción. Pero proyectos piloto como Uni-Lib y otros futuros pueden arrojar conocimiento sobre el campo; como bien lo afirma la Estrategia Nacional del Litio en Chile.

La circulación de los factores productivos: la construcción de capacidades regionales para avanzar en una cadena de valor del litio requiere del desarrollo de sus actores y su disposición para articular conocimientos, capacidades y medios. Cuando se considera al litio dentro de una estrategia de desarrollo más amplia, se observa que las regiones chilenas y las provincias argentinas ubicadas en el extremo norte de ambos países han desarrollado lazos de cooperación históricos. Por eso, la participación de los actores locales, a través de la cooperación transfronteriza, es una pieza clave en este rompecabezas.

Históricamente, estos territorios han tratado de vincularse para promover movimientos comerciales y culturales, proliferando ferias de trueque, rondas comerciales, turismo, reuniones de coordinación de las zonas de fronteras, entre otras. La conectividad terrestre siempre ha sido clave para el desarrollo de las economías locales de esta región que bregaron por la apertura de pasos fronterizos en la cordillera de los Andes. Actualmente, son tres los pasos habilitados que conectan a las provincias del noroeste argentino con las regiones del norte chileno: el Paso Internacional de Jama, el Paso Internacional de Sico y el Paso Internacional de San Francisco. Todos ellos, además, permiten conectar con los puertos de Arica, Iquique, Tocopilla, Antofagasta y Mejillones.

En este sentido, los gobiernos subnacionales trabajan en constante comunicación, tanto a través de instancias propiciadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores –como los Comités de Integración y la Reunión Binacional de Gobernadores– como por sus propias agendas bilaterales (Álvarez, 2020). La inclusión de las voces

locales es indispensable, en especial si se considera la circulación de los factores productivos alrededor del litio y la cooperación técnica que permitiría los intercambios para el fortalecimiento de las capacidades hacia un lado y otro de la frontera.

Recomendaciones para la elaboración de un plan de acción

La exploración y explotación de los salares para la extracción del litio presenta distintos desafíos en ambos países, algunos de los cuales pueden ser abordados desde la cooperación transfronteriza. Asimismo, el desarrollo de una cadena de valor para el litio constituye un objetivo buscado por ambos gobiernos, pero donde las iniciativas no debieran de quedar limitadas a la voz y decisiones de los gobiernos centrales; en ello, los gobiernos regionales y provinciales quieren ser escuchados, razón por la cual deben demostrar compromiso e iniciativa.

En materia de I+D+i los esfuerzos individuales de ambos países, en investigación e innovación, están lejos de poder competir con aquellos llevados a cabo por los principales importadores de litio a nivel mundial. Al respecto, la iniciativa de laboratorios conjuntos pueden ser una alternativa para implementar economías de escala en la investigación científica. Las propuestas de laboratorios binacionales no son nuevas, existe un amplio desarrollo, incluso entre Argentina y Chile con la iniciativa Agua Negra Deep Experiment Site (ANDES), que propone la instalación de un laboratorio de materia oscura en el proyecto del Túnel de Agua Negra.⁴ Este tipo de acciones de coordinación y cooperación en materia de investigación y desarrollo se enmarcan, a su vez, en el artículo 34 del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, firmado en 2009, donde se establecen las acciones para la cooperación en materia de ciencia y tecnología. Asimismo, es imperativo que, para lograr un mejor aprovechamiento de la materia prima obtenida desde los salares, así como para poder

⁴ Más información en: <http://andeslab.org/>

facilitar el tránsito de los investigadores, estos laboratorios se ubiquen en la zona fronteriza. El actual laboratorio Uni-Lab no cumple con estas precondiciones.

Un argumento similar puede esgrimirse respecto de la fabricación de baterías, las cuales constan en la estrategia de ambos países, pero que, por escala, no logran concretarse ni competir con los fabricantes asiáticos. Al respecto, la elección de autoridades autónomas en los gobiernos regionales de Chile abre una posibilidad para el desarrollo de estas iniciativas. El Tratado de Maipú incluyó el artículo 18, donde facultó a las provincias y regiones a presentar, de forma conjunta y a través de sus Comités de Integración, iniciativas específicas a la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas. En el caso de Argentina, la provincia de Jujuy ha firmado con el gigante chino Ganfeng Lithium para el desarrollo de una batería con litio jujeño, por fuera de las iniciativas nacionales. En este sentido, los Comités de Integración deben constituirse en verdaderas mesas no solo de diálogo, sino de coordinación entre las partes involucradas, con claras agendas de desarrollo y actores responsabilizados institucionalmente para tareas específicas. Por ejemplo, resulta pertinente el estudio de las normas de origen contenidas en los casi treinta acuerdos comerciales que Chile ha firmado, a fin de favorecer un encadenamiento que permita la elaboración conjunta de celdas o baterías, y su exportación amparada en beneficios arancelarios.

Sin embargo, ambas acciones propuestas dependen de la decisión del gobierno central de cada país por mejorar la vinculación multiactoral y la infraestructura de conectividad física. Respecto de lo segundo, son necesarias inversiones y procesos administrativos que permitan asegurar un tránsito seguro, rápido y fluido de todos los factores de la producción. Si bien los tres pasos fronterizos de la zona se encuentran dentro del listado de pasos priorizados desde 1992, en el período 2015-2030, Argentina no comprometió inversión para los pasos Jama ni San Francisco; por el lado de Chile, sí se comprometió inversión, pero actualmente no se está ejecutando ningún

proyecto para su mejoría. Ello es de particular relevancia en el caso de Sico y San Francisco, por la cantidad de kilómetros de ripio aún existente (Undurraga, 2016). Asimismo, no solo es necesario reforzar la infraestructura, sino también el establecimiento de controles integrados, que reduzcan los tiempos de tránsito y permitan una mayor integración del componente humano.

Respecto de la participación multiactoral, en el caso de Chile este desafío es palpable en dos dimensiones. Por un lado, el ámbito constitucional no entrega la propiedad de los recursos naturales a los gobiernos regionales, sino que estos pertenecen al pueblo de Chile y son, por tanto, administrados por el Estado. No obstante, ello no debiera de impedir que los gobiernos regionales, que son quienes administran el territorio sobre el que impacta la extracción del litio, tengan capacidad de decisión, y no solo voto, respecto de cómo y quién realiza las faenas. En este sentido, si bien se acoge con beneplácito la actitud dialogante que la Estrategia Nacional del Litio plantea respecto de los actores en el territorio, sería deseable que la nueva Empresa Nacional del Litio, a diferencia de lo que ocurre con CODELCO y ENAMI, sí contase con directores representantes de los actores locales, en particular de los gobiernos regionales. En el caso de Argentina, la indefinición de un modelo de desarrollo que combine y coordine los actores territoriales y el Estado federal es, hoy por hoy, el desafío más cercano.

Por último, el interés de China en la región puede ser canalizado por las iniciativas de cooperación que se establezcan de los dos lados de la frontera. En ese aspecto, el rol de los gobiernos locales, provinciales y regionales resulta indispensable para diseñar estrategias ancladas a las características, particularidades y necesidades de los territorios en donde el mineral se encuentra. En suma, una gestión estratégica para el litio argentino y chileno requiere de la articulación multiactoral y multinivel que permita maximizar recursos y capacidades para el desarrollo de valor agregado.

Bibliografía

Altiparmak, Suleyman (2023). China and lithium geopolitics in a changing global market. *Chinese Political Science Review*, 8, 487-506. <https://doi.org/10.1007/s41111-022-00227-3>

Álvarez, Mariano (2020). La incorporación de lo subestatal en la relación argentino-chilena: los comités de integración y la reunión de intendentes y gobernadores. *Economía y Política*, 7(1), 95-122.

Ampuero Ruiz, Pablo (2022). Civilización Ecológica: replanteando horizontes y materiales entre China y América Latina. *Working Paper Series (WPS) - REDCAEM Eje Medio Ambiente y Desarrollo*, (26). <http://chinayamericalatina.com/wp-content/uploads/2022/05/WP26-Ene-2022- REDCAEM-.pdf>

Aponte-Garía, Maribel (2020). Desarrollo y aportes de la teoría del comercio internacional para la integración: reflexiones desde América Latina y el Caribe. En Tahina Ojeda Medina y María Villarreal Villamar (Eds.), *Pensamiento crítico latinoamericano sobre desarrollo* (pp. 140-154). Madrid: Catarata.

Brand, Ulrich; Dietz, Karina y Lang, Miriam (2016). Neo-Extractivism in Latin America—one side of a new phase of global capitalist dynamics. *Ciencia Política*, 11(21), 125-159.

Freytes, Carlos; Obaya, Martín y Delbuono, Víctor (2022). Federalismo y desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas en torno al litio. Fundar.

García Casas, Luis (11 de abril de 2023). China ya no busca solo materias primas en Latinoamérica. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/china-ya-no-busca-solo-materias-primas-en-latinoam%C3%A9rica/a-65005766>

López, Andrés et al. (2019). *Litio en Argentina. Oportunidades y desafíos para el desarrollo de la cadena de valor*. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología/BID. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bid-litio-final.pdf>

Myers, Margaret (2020). *Going Local: An Assessment of China's Administrative-Level Activity in Latin America and the Caribbean*. Florida International University.

Oddone, Nahuel y Juste, Stella (2021). Unidades subestatales fronterizas de doble periferia en un contexto de integración regional: un análisis de ZICOSUR. En Bustamente, Ana (Ed.), *Actuales debates sobre las regiones la integración regional y la globalización* (pp. 237-262). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

Poder Ejecutivo de la Provincia de Jujuy (15 de marzo de 2022). Decreto provincial 7626/2011 [Creación de la empresa estatal de Jujuy Jujuy Minería y Energía Sociedad del Estado-JEMSE]. San Salvador de Jujuy. <https://jemse.gob.ar/wp-content/uploads/2019/02/Dec.-7626-P-2011-Provincial-Minera.pdf>

Poveda Bonilla, Raúl (2020). Estudio de caso sobre la gobernanza del litio en Chile. *Serie Recursos Naturales y Desarrollo*, (195) (LC/TS.2020/40). Santiago: CEPAL.

Tassi, Nico y Jiménez, Tania (2021). Rutas de la seda sudamericanas: China en las economías populares regionales. *Temas Sociales*, (49), 0-39.

Télam (27 de diciembre de 2022). Catamarca firmó un convenio con YPF para fabricar baterías de litio. <https://www.telam.com.ar/notas/202212/615495-catamarca-ypf-convenio-baterias-litio-fabricacion.html>

Undurraga, Alberto (2016). Presentación del Ministro de Obras Públicas de Chile: Seminario Infraestructura para Todos. Cámara Chilena de la Construcción. <https://catalogo.extension.cch>

United States Geological Service (2022). Lithium Statistics and Information. <https://www.usgs.gov/centers/national-minerals-information-center/lithium-statistics-and-information>

La hidrovía Paraguay-Paraná. Problemáticas, desafíos y oportunidades

Un análisis desde la teoría de los complejos de seguridad regional

Vanessa Lugo Aguilar y Cristian H. Beltrán

La seguridad regional no es una cuestión de estados versus otras unidades, sino de en qué tipo de relación están fundamentadas estas unidades –estados y/u otros– entre sí.

Barry Buzan y Ole Weaver

“La Hidrovía es tema de un incipiente conflicto entre Paraguay y Argentina, y nueva agenda del Consejo de Seguridad de la Casa Blanca”. De esta forma comenzaba una nota del periódico *Página 12* en su edición de octubre de 2022. El proyecto conjunto, aún en los papeles, entre el gobierno paraguayo y el Comando Sur norteamericano tiene como objetivo, a través de la presencia de ingenieros del ejército estadounidense, realizar un estudio de posibilidades de dragado de la hidrovía en el tramo paraguayo, lo que significaría un crecimiento el volumen del comercio fluvial hacia el Río de la Plata. Para EE. UU., el proyecto significa tener presencia en un espacio geopolítico vital del Cono Sur en momentos en que la influencia china en la región es

cada vez mayor a través de las inversiones y el comercio. Por geopolítica entendemos en sentido amplio

los procesos políticos internacionales e internos se siguen llevando a cabo de la misma forma que antaño, y tanto la cooperación internacional como sus conflictos, siguen siendo el resultado de intereses compartidos o contrapuestos que se dan en un contexto de relaciones espaciales multidimensionales (Contreras Polgati, 2007, p. 5).

El proyecto mencionado ha sido recibido en Argentina, y en especial entre los gobernadores del norte de este país, como una probabilidad de amenaza a la seguridad nacional y sobre todo como un factor de desestabilización regional. Las protestas de la cancillería argentina elevaron la tensión con el gobierno paraguayo que ve el proyecto como vital para sus intereses comerciales amparándose en cuestiones de soberanía.¹ La presencia norteamericana en territorio paraguayo implica ver el problema desde un enfoque más amplio que la simple lucha geopolítica y la supremacía a escala global entre EE. UU. y China.

En este tablero de ajedrez, Paraguay y Argentina también tienen sus intereses, así lo regional, como nivel intermedio entre lo estatal y lo global, se transforma en una cuestión de suma importancia. El problema que planteamos en este trabajo encierra dinámicas que van desde la soberanía paraguaya al momento de diseñar su política exterior hasta la tensión que surge con Argentina, socio comercial y político, pasando por la presencia de EE. UU. y China que persiguen sus propios intereses, la ausencia, o mejor dicho, una débil política de defensa regional y divergencias ideológicas, factores que serán analizados desde el enfoque de la seguridad, ya que las dinámicas producidas alrededor de la HPP encierran no solo una serie de

¹ A esta situación hay que agregarle la creciente tensión existente entre ambos países por la decisión de Argentina de cobrar peaje en un tramo del río Paraná, lo que levantó protestas en Paraguay, que además cuenta con el apoyo de Bolivia y Brasil en torno a esta cuestión.

problemas, sino también oportunidades y obstáculos. Como señala Fuentes (2005):

En este sentido, es posible distinguir que América Latina es una región compleja que presenta subsistemas o sub-regiones con particularidades que es necesario tomar en cuenta. Destacan cuatro sub-regiones: el Cono Sur (que tiende a coincidir con MERCOSUR), el Área Andina, Centroamérica y México, y el Caribe. Si bien existe una interrelación en los bordes de cada sub-región, resulta analíticamente productivo el considerar las dificultades que enfrenta cada sub-región (p. 4).

Como mencionamos al comienzo, este trabajo trata sobre las dinámicas producidas alrededor de la cuestión de la hidrovía Paraná-Paraguay enfocadas desde la perspectiva de la seguridad y los actores que participan en aquella. Entendemos por actor “a toda unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencias sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía” (Barbé, 2020, p. 117.)

El objetivo general del presente trabajo será interpretar, a partir de un marco analítico-descriptivo, cuáles son las problemáticas, los desafíos y oportunidades que tienen los Estados que manejan la HPP y proponer líneas de acción a corto y mediano plazo en cada una de esas cuestiones. En ese contexto se inscribe el proceso securitario, es decir, la construcción de la seguridad de los actores involucrados para determinar el marco general en que se desarrolla el fenómeno, para llegar a una comprensión general de este. Como señalan Buzan y Weaver,

mapeamos cómo se aseguran las cosas: quién o qué se define como el [origen de] las amenazas, y a quién apunta el actor en las contramedidas. Por lo tanto, tratamos de rastrear las cadenas de interacción generadas por la acción de seguridad, no las causas últimas de lo que se securitiza (2000, p. 462).

El punto de partida para el abordaje será a través de una serie de preguntas tales como: ¿cuál es la importancia de la hidrovía para los actores involucrados?, ¿qué factores influyen de manera decisiva en la toma de decisiones de los Estados antes mencionados en el proceso de securitización?, ¿cuáles son las problemáticas detectadas desde un enfoque de la seguridad, qué oportunidades se presentan y cuáles son los desafíos?. Esos factores ¿representan una amenaza real o un obstáculo para la seguridad de los Estados involucrados? ¿Qué impacto tiene la presencia de poderes globales en la posible existencia de un complejo de seguridad regional sudamericano? Nuestra hipótesis considera que, teniendo en cuenta los factores que intervienen en la cuestión de la HPP, la disputa geopolítica por la hidrovía dificulta la consolidación de un complejo de seguridad a nivel regional con identidad propia que depende más del proceso regional y doméstico, político, ideológico, económico, entre otros factores, que del mecanismo de penetración de poderes externos.

¿Qué relevancia tiene el tema propuesto y la perspectiva adoptada y qué aportes podemos hacer sobre la cuestión? Con el fin de la Guerra Fría el orden mundial cambió, desplazando su eje desde la bipolaridad EE. UU.-URSS hacia la multipolaridad actual, aún en reconfiguración, pasando por la unipolaridad de los años noventa. En este marco, los asuntos militares, si bien siguen siendo relevantes, como lo demuestra la guerra en Ucrania o en el Cáucaso, ya no tienen la primacía absoluta en el ámbito de las relaciones internacionales como lo postulaban las teorías tradicionales de las relaciones internacionales.²

Es así que han surgido nuevos paradigmas que intentan analizar o explorar nuevos temas y que tiene que ver con otras amenazas a la

² Teorías como el llamado “realismo”, “neorrealismo” e “idealismo”, dominantes durante gran parte del siglo XX, hacen hincapié en el Estado como actor predominante y en tema como la guerra, la paz y el poder como centrales en el ámbito internacional. En los ochenta, surgen las teorías críticas que ponen el acento en las cuestiones ambientales, la economía, las minorías y al individuo como actores en competencia con el Estado.

supervivencia de los Estados, de sus sociedades e individuos; en este sentido, el medioambiente, el terrorismo, las hambrunas, las migraciones, entre otros temas, representan aristas a ser analizadas y estudiadas desde perspectivas que puedan dar respuestas satisfactorias a las problemáticas planteadas.

Así, la lucha por los recursos naturales, sobre todo el agua y las vías fluviales, vitales para el comercio, están cada vez más presentes en las consideraciones de los Estados en el diseño de hipótesis de conflictos. Otros recursos como el petróleo o el gas ya han generado conflictos, Irak y Kuwait en los años noventa, Armenia y Azerbaiyán en años recientes. La HPP superpuesta sobre el gran acuífero guaraní, uno de los reservorios de agua dulce más grande del mundo, convierten al extremo sur de Sudamérica en una pieza geopolítica clave.

El análisis de la cuestión de la HPP desde un enfoque securitario es un tema aún poco explorado y consideramos que nuestro trabajo, aunque breve, puede ser un aporte al fenómeno analizado. El nivel regional como perspectiva elegida nos permite abordar la cuestión de la HPP más detenidamente, ya que las teorías tradicionales como el neorrealismo, centrado en el Estado como unidad de análisis, y el neoliberalismo, centrado en los procesos globales, no alcanzan para interpretar fenómenos como el abordado en este trabajo, que se manifiestan regionalmente.

Para establecer un marco analítico tan abierto capaz de captar la seguridad en su variación creciente (a través de sectores, niveles y diversas unidades) y poder juzgar cuándo una instancia califica como seguridad, es necesario centrarse en la cualidad característica de esta. En este sentido, no todo puede calificarse como seguridad ya que dependerá del sentido que le den los actores, mientras que para algunos una cuestión debe ser securitizada, para otros sectores la prioridad pasaría por otra serie de amenazas. En el presente trabajo abordaremos la cuestión a través del estudio de caso, que debe verse como boceto preliminar que ofrece una aproximación, o un objetivo, para análisis de situaciones más detalladas o similares.

Las perspectivas teóricas elegidas serán la teoría de la seguridad (en adelante TS) de Barry Buzan y Ole Weaver y la teoría de los complejos de seguridad regional (en adelante TCSR) de la Escuela de Copenhague, de la cual ambos autores también son partícipes. Adoptaremos una metodología de tipo cualitativa, ya que lo que se pretende es una interpretación inductiva del fenómeno a analizar para llegar a una explicación general del mismo. Desde el punto de vista epistemológico, nos remitiremos al estudio de los discursos oficiales estatales, al análisis de documentación de normativas, reglamentos o acuerdos y a la exploración bibliográfica de libros, artículos académicos y documentales. A través de este conjunto de fuentes, intentaremos llegar a una interpretación general del tema tratado. La elección del método cualitativo no implica en sí mismo descartar elementos del método cuantitativo, como lo postulan investigaciones recientes de la TCSR, pero en nuestro caso consideramos que el método cualitativo es el más pertinente dado la naturaleza de los factores que intervienen en el fenómeno a estudiar.

Consideramos que la TCSR nos dará una respuesta satisfactoria con respecto a la problemática planteada. Como señalan Cujabante Villamil, Rueda Rodríguez y Pérez,

un análisis regional se refiere a un nivel intermedio en el cual los Estados o unidades se entrelazan lo suficiente como para que sus seguridades no puedan ser consideradas separadas las unas de las otras. De esta forma, el nivel regional, es aquel en donde los extremos de la seguridad nacional y global se relacionan y en donde más acciones ocurren (2013, p. 12).

La estructura del trabajo será la siguiente: en una primera parte comenzaremos con una breve descripción de la hidrovía Paraná-Paraguay, aspectos geográficos, económicos e institucionales y la importancia de la HPP para los actores involucrados. La segunda parte se enfocará en el proceso securitario a partir de la construcción de la percepción de seguridad de esos actores y los problemas y oportunidades presentes en la cuestión. Por último, en una tercera parte

esbozaremos una reflexión a partir de los desafíos y obstáculos proponiendo líneas de acción en torno a la cuestión de la HPP.

La hidrovía Paraná-Paraguay. Contexto actualizado.

Descripción

La hidrovía Paraná-Paraguay es una arteria vital para el comercio exterior de la República del Paraguay, arteria compartida con Argentina.³ Paraguay posee la flota más grande de Latinoamérica, líder absoluto en el MERCOSUR superando las tres mil barcasas y más de doscientos empujadores. Este inventario convierte a este último país en poseedor de la tercera flota fluvial del mundo, conformada por cuarenta y siete empresas extranjeras y siete de capital nacional, solo superada por Estados Unidos y China. En ese contexto, Bolivia, Brasil y Uruguay comparten el interés por las dinámicas producidas en alrededor de la HPP, ya que también se benefician de su explotación.

Al mismo tiempo y desde el punto de vista geográfico, la HPP atraviesa las represas de Itaipú y Yaciretá y se superpone con la superficie del acuífero guaraní, uno de los reservorios de agua dulce más grandes del mundo. Creada en 1989 mediante los protocolos suscriptos en la XIX Reunión De Cancilleres de los cinco países integrantes del Tratado de la Cuenca del Plata, la HPP es un corredor natural de transporte fluvial de mercancías formado por el río Paraná y su principal afluente, el río Paraguay. A lo largo de su curso, se han desarrollado industrias exportadoras agroalimenticias, pequeños puertos e incipientes ciudades; esta situación le ha otorgado a la hidrovía un valor estratégico fundamental, en especial para Paraguay, que ve a esa arteria natural como su única salida al océano Atlántico,

³ Tiene 3.442 kilómetros de extensión e integra a la Argentina con Bolivia, Paraguay y Uruguay a través de una compleja red de puertos que se extienden desde Mato Grosso (Puerto Cáceres) para desembocar en el Río de la Plata, en donde se incorpora al sistema el puerto uruguayo de Nueva Palmira.

y para la Argentina, que controla una parte importante de aquella.⁴ Ese valor estratégico se ve reforzado por la participación de Bolivia en la explotación de la HPP como única oportunidad de salida de sus productos al Atlántico. De esta manera, el flujo comercial a lo largo del recorrido de ese curso de agua es inmenso, tanto en volumen como en divisas.

En los años recientes, y con antecedentes históricos que se pueden remontar al siglo XIX,⁵ la importancia geopolítica de la HPP y de los recursos acuíferos existentes en sus adyacencias ha despertado el interés de actores globales como China y los EE. UU., cada uno de ellos con intereses específicos en la región. Definimos a la geopolítica en un sentido amplio en el que

los procesos políticos internacionales e internos se siguen llevando a cabo de la misma forma que antaño, y tanto la cooperación internacional como sus conflictos, siguen siendo el resultado de intereses compartidos o contrapuestos que se dan en un contexto de relaciones espaciales multidimensionales (Contreras Polgati, 2007, p. 5).

⁴ Según el sitio oficial hidrovía.org, en aguas arribas se registra un leve incremento –comparado interanualmente– de las toneladas transportadas por la HPP para importación: en 2017 se transportaron 3.619.053 toneladas (4.066.852 contando el mes de diciembre) y en el período enero-noviembre de 2018 se transportaron 3.940.061 toneladas. Los productos transportados son: fertilizantes y combustibles.

^{En} el comparativo de aguas abajo se ven números similares entre los períodos 2017 y 2018. A saber, en el período enero-noviembre de 2017 se exportaron 15.921.872 toneladas (16.512.079 contando el mes de diciembre de 2017) y en el mismo período del siguiente año se transportaron 15.621.628 toneladas. Los productos transportados aguas abajo son: aceite de soja, azúcar, combustibles, harina de soja, maíz en granos, soja en granos, cascarilla de soja, poroto de soja, mineral de hierro, carga en general, etc.

⁵ Durante el siglo XIX el río Paraná fue una ruta comercial vital para el comercio del Paraguay y la Argentina. Su valor estratégico fue objeto de continuas guerras civiles en Argentina entre la Confederación Argentina y Buenos Aires y también fue foco de interés de las entonces potencias planetarias como Francia y Gran Bretaña.

Mapa 1. Mapa hidrografía Paraguay-Paraná



Fuente: asuntos geográficos [asuntosgeog]. Pinterest. <https://ar.pinterest.com/pin/mapa-hidrovia-binacional-paraguayparan-1-in-2022--864198616014814390/>

Para China, la posición geográfica de esa arteria es fundamental dentro del esquema de la llamada “Ruta de la Seda”⁶ y el desarrollo de su

⁶ La llamada “Ruta de la Seda” hace referencia a una compleja red de rutas terrestres y marítimas a lo largo del mundo cuyo objetivo principal es la provisión de recursos naturales vitales para China, a través de inversiones en infraestructura y transporte. Este proyecto ya en marcha es una versión de la antigua ruta de la seda medieval que conectaba China con Europa.

comercio e inversiones, lo que convertiría a la región en un motor importante para el desarrollo del país asiático. Desde la perspectiva de los EE. UU., Sudamérica ha sido siempre foco de interés político y económico desde la llamada “Doctrina Monroe” del siglo XIX, acrecentado ahora por la incipiente influencia china en la región, algo que no ve con buenos ojos. De esta manera, Washington ha visto siempre al Cono Sur como una región de especial interés para su seguridad nacional. En este contexto, el país asiático tomó la delantera, ya que desde hace dos décadas ha establecido una asociación estratégica con la Argentina, actor clave en la HPP, pero no así con Paraguay, quien recientemente ha firmado un acuerdo para que ingenieros militares norteamericanos estudien la posibilidad del dragado de la hidrovía. Como señalamos en un comienzo, para este país, la HPP es un enclave geopolítico fundamental para el desarrollo económico del país, ya que a través de él se desarrolla todo el proceso de exportaciones e importaciones.

Institucionalmente, el acuerdo por la gestión y conformación de la HPP nació en Las Leñas, Mendoza, en 1992, a través del acuerdo y entendimiento entre los gobiernos de Argentina, Paraguay, Brasil, Bolivia y Uruguay, de manera que “el desarrollo de la hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto Nueva Palmira), crea una comunidad de intereses que debe ser apoyada en forma adecuada, eficaz y mancomunada, basada en la igualdad de derechos y obligaciones de sus países ribereños” (Acuerdo de Transporte Fluvial por la HPP [Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira], s/f). En este sentido, la HPP toma como referencia el Tratado de Brasilia de 1969 como marco político para la integración física de la Cuenca del Plata y la Resolución N° 238 de la XIX Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata y los principios, objetivos y mecanismos del Tratado de Montevideo de 1980.

Actores y proceso securitario en la hidrovía Paraná-Paraguay. Problemas y oportunidades

Dentro del análisis de las relaciones internacionales, las cuestiones de seguridad, a través del surgimiento de campos más amplios de análisis e incipientes teorías, han cobrado relevancia en los últimos años, pero ¿qué entendemos por “seguridad” desde una perspectiva ampliada del término? Lejos de atribuirle un sentido clásico al término seguridad, en donde los intereses pasaban por asegurarse una alta cuota de poder militar suficiente para contrarrestar una amenaza externa, el concepto de seguridad comenzó en los últimos años a ampliar su definición, si la seguridad puede definirse como “las contingencias que el ambiente puede generar en individuos, sociedad y estados” (Battalame, 2003, p. 134). Es decir, en este sentido la seguridad adquiere un carácter amplio que va desde la amenaza militar hasta cuestiones que tienen que ver con la seguridad alimentaria, de acceso a los recursos naturales, catástrofes ambientales entre otras. Para ampliar el concepto y como señala Orozco,

la seguridad permite, por tanto, interpretar problemas diversos y estructurar el debate en torno a fenómenos que normalmente se estudian de forma separada, y cada uno por su cuenta, como la carrera de armamentos, la industria armamentística, el comercio y la inversión internacionales, la elaboración de la política exterior, la dinámica del sistema y la soberanía, los cuales pueden conectarse dentro de un marco amplio (2006, p. 10).

Por su parte, Rodríguez Aguilera define al concepto de seguridad “susceptible de ser influenciado por factores geográficos, sociales, político-económicos, climatológicos, y por intereses diversos. La seguridad es fundamentalmente territorial, así como también, de carácter ideológico vinculado al mantenimiento de un determinado sistema político, social y económico”. (2010, p. 10). Finalmente, Buzan y Weaver definen a la seguridad “como un campo distintivo, en

donde la lógica de la territorialidad continúa operando fuertemente” (2000, p. 12). En esta lógica y como señalan ambos autores,

junto con muchos otros, en los últimos años hemos encontrado cada vez más necesario incluir en los estudios de seguridad más que la seguridad político-militar. En un principio, se podría ampliar el concepto de seguridad a nuevos sectores⁷ manteniendo el Estado como centro, como único “objeto referente” (2000, p. 17).

No obstante, ambos autores han ampliado la agenda de seguridad identificando nuevos “objetos referentes” a partir del libro *Security: A new framework for analysis* (1998) y es desde esta evolución con la incorporación de nuevos temas en la agenda de seguridad que abordaremos nuestro trabajo.

Para la organización de la investigación en el enfoque de seguridad se proponen cinco niveles de análisis: (1) El sistema internacional, relaciones en el ámbito global; (2) Subsistemas, relaciones de interdependencia entre algunas unidades, pueden ser regionales; (3) Unidades, actores que poseen la suficiente coherencia e independencia para ser diferenciados de los otros, como Estados o naciones; (4) Subunidades, grupos dentro de la unidad que tienen influencia en el rumbo de las decisiones de la unidad; y (5) Los individuos, que actúan en el sistema por sí mismos, no en representación de un nivel más alto.

Partiendo de esta perspectiva, analizaremos en este apartado los procesos securitarios, es decir, cómo se construye el discurso securitario y los actores involucrados en torno a la cuestión de la HPP, y de este modo, los problemas y las oportunidades que están presentes, o pueden presentarse, para llegar a un proceso de securitización exitoso. La decisión del gobierno paraguayo de iniciar contactos con los EE. UU. para el establecimiento de ingenieros norteamericanos encendió las alarmas en la vecina Argentina que ve la presencia de

⁷ Buzan y Weaver distinguen en sus análisis los sectores militar, político, económico, societal y ambiental.

EE. UU. en la región como una cuestión que afecta no solo la soberanía de los países del Cono Sur, sino también y en especial, su seguridad. La presencia de una eventual y supuesta amenaza fue expresada en el proyecto de resolución de septiembre de 2022 elaborada por un grupo de gobernadores del partido gobernante Frente de Todos. En la mencionada resolución se considera que “la presencia militar del gobierno de Estados Unidos en nuestra hidrovía Paraná-Paraguay comprometen la seguridad de los estados ribereños y convierten a la región en escenario de conflictos ajenos a la misma”.⁸ ¿Se trata pues de una amenaza real y objetiva o de una construcción subjetiva de aquella a partir de la percepción de los actores políticos a nivel doméstico?

La actitud argentina se encuadra dentro de lo que sostienen Buzan y Weaver,

la seguridad es lo que los Estados hacen de ella, así la seguridad consiste en librarse de las amenazas y ser capaz de su independencia en lo que se refiere a las identidades y de su integración funcional frente a fuerzas de cambio que consideran hostiles. Esas fuerzas de cambios son múltiples y de diferente naturaleza por lo cual, el sentimiento de seguridad dependerá del momento o contexto de la realidad internacional, de esta manera en ocasiones la seguridad se enfocará en cuestiones militares, ambientales o económicas (2000, p. 4).

El acercamiento de Argentina a China en contraposición de la alianza paraguayo-norteamericana, revitalizada por la cuestión de Taiwán, juegan un papel preponderante en el discurso securitario de Argentina y del Paraguay. De esta manera, se conjugan factores históricos como el tradicional recelo con base en antecedentes históricos, de Argentina a la presencia norteamericana en la región, la postura ideológica del gobierno argentino y de los gobernantes firmantes de la resolución, lo que marca una diferencia con respecto a las relaciones bilaterales argentino-paraguayas bajo la gestión Macri

⁸ Para conocer los fundamentos de la resolución, ver Cámara de Diputados, 2022.

que apuntaba a “garantizar la libertad de navegación en condiciones de igualdad de oportunidades, facilitar la operatoria del transporte fluvial y desarrollar acciones conjuntas que contribuyan a la seguridad pública, en especial en el combate al narcotráfico” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, s/f).

La presencia de ingenieros norteamericanos es percibida por el gobierno argentino como una amenaza que necesita medidas de emergencia a través del reclamo por intermedio de Cancillería y el llamado a consulta de embajadores, así el “objeto referente” a securitizar es la seguridad nacional y regional a nivel estatal, el actor securitizante es el Estado argentino y el actor funcional, quién representa la amenaza, son las tropas norteamericanas en la región. Como señala Bernal Meza, “el contexto externo de los países latinoamericanos, en los ámbitos bilateral, regional es de extrema importancia para su desarrollo. Dependen de él para su seguridad, comercio, inversión, tecnología y cooperación” (2018, p. 1).

El proyecto conjunto entre Paraguay y los EE. UU. se inscribe en las prioridades estratégicas del Paraguay en torno a la navegabilidad del río Paraná, vital para la salida de sus exportaciones. En este contexto, el dragado del río, en el cual participarían ingenieros norteamericanos, responde a la amenaza que se cierne sobre la economía paraguaya, en recuperación pospandemia, a través del incremento del volumen de las exportaciones. La comisión paraguaya sobre la cuestión de la HPP consideró una seria amenaza para el sector económico y social que,

dadas las condiciones críticas de navegabilidad de los ríos Paraguay y Paraná, los gremios que participan de la Comisión reafirmaron la importancia que tiene el tratamiento y aprobación en la Cámara de Senadores del proyecto de ley que declara estado de emergencia para la navegación en los ríos Paraguay y Paraná, con el objetivo de asegurar el financiamiento de las obras de dragado que garanticen la continuidad del comercio exterior. Cabe resaltar que la realización urgente de los trabajos de dragado apuntalará la recuperación de la

economía nacional en el 2021, con su consecuente impacto en los ingresos fiscales y en la cadena de pagos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, 2020).

Expuesto lo anterior, podemos inferir que para el Paraguay el sector económico, es decir, el objeto referente, está amenazado, algo que podría extenderse al sector social, por lo que las medidas de emergencia son necesarias para enfrentar esa amenaza, concretamente, el proyecto con los EE. UU. es tomada como una medida de emergencia a través de lo que se conoce como “Plan Maestro”. En ese contexto, la medida unilateral del Paraguay, aun con sus razones, representa un problema para la construcción de una agenda de seguridad compartida sobre un recurso natural crucial para el desarrollo humano.

En este entramado geopolítico, el tercer actor en juego, los EE. UU., construye su proceso securitario a partir de dos escalas, la global y la regional. En la primera, la lucha por la supremacía mundial con China, desde el punto de vista económico y menos preponderante en lo militar, juega un rol fundamental. Desde esta perspectiva, la presencia china, a través de la alianza estratégica con Argentina y el creciente flujo de inversiones a través de la llamada “Ruta de la Seda”, que involucra además a Bolivia y Perú, representa una amenaza para su tradicional interés en la región, en especial la presencia de bases del país asiático en la Patagonia.⁹

Un informe elaborado por el Washington Eno-Center for Transportation sostiene que el río Paraguay “es el más desarrollado y, hasta hace poco, el más utilizado en América del Sur. La inversión histórica lo convierten en una valiosa comparación con el sistema de vías navegables interiores de los Estados Unidos” (Taglioni, 2022). El texto también apunta que “en la medida en que la inversión insuficiente lo haga más vulnerable a la interrupción y menos confiable

⁹ Para profundizar sobre este aspecto, ver Mary, 2023.

en el servicio de usuarios comerciales, gubernamentales y militares, también podría haber implicaciones negativas para la seguridad nacional”.¹⁰

Como vemos, los sectores a securitizar, desde la perspectiva de los Estados involucrados, son múltiples y atraviesan varios niveles que van desde el doméstico hasta el global. En este punto, la presencia de los EE. UU. en la región ¿qué impacto tienen en la posible existencia de un complejo de seguridad regional (en adelante CSR) sudamericano? Desde la perspectiva adoptada en nuestro trabajo, el concepto de seguridad elaborado por Buzan y Weaver está estrechamente relacionado con el concepto de los CSR, instrumento de análisis. Enfocar la existencia de un CSR en Sudamérica, más específicamente, en torno a la HPP es poner el foco en la cuestión que planteamos anteriormente, la seguridad, esto supone considerar los procesos securitarios expuestos anteriormente. Como sostienen Buzan y Weaver, los componentes claves de identificación de un complejo son: “(1) Un estado de anarquía, 2) la disposición de las unidades y la diferenciación entre ellas, (3) los patrones de amistad y enemistad, y (4) la distribución del poder entre las unidades principales” (1998, p. 12).

De esta manera, ¿podemos considerar a los Estados ribereños a la HPP como parte de un CSR o son más bien un subcomplejo?¹¹ Desde esta perspectiva, la HPP estaría comprendida dentro del subcomplejo de seguridad formado por el Paraguay y la Argentina. Como señalan Buzan y Weaver, “el Cono sur contiene, como sub-complejo, los mayores poderes de la región y fue tradicionalmente definido por la interconectada rivalidad entre Argentina, Brasil y Chile con estados tapones como Paraguay, Uruguay y Bolivia” (2000, p. 17). En el

¹⁰ Para profundizar más sobre el informe, ver nota completa en Taglioni, Augusto (21 de octubre de 2022). Hidrovía: EEUU califica la posible presencia de China como una “amenaza a la seguridad nacional. *La Política Online*. <https://www.lapoliticaonline.com/internacionales/hidrovía-eeuu-califica-la-posible-presencia-de-china-como-una-amenaza-a-la-seguridad-nacional/>

¹¹ Buzan y Weaver definen a un sub complejo con las mismas características y patrones que el CSR, aunque a escala menor y cuya dinámica no se podría entender por fuera del CSR al cual pertenece.

análisis de esos autores se encuentra una de las problemáticas que afectan a los Estados de la ribera de la hidrovía, la ausencia de una agenda común retrasada en distintos momentos históricos por las rivalidades señaladas.

Los CSR se definen en última instancia por la interacción entre sus unidades: las causas detrás de su acción pueden ser de abajo hacia arriba (y, por lo tanto, internas de la región) o de arriba hacia abajo (y, por lo tanto, externas/globales), pero estas causas nunca explican completamente el resultado. Está en la naturaleza de la política y, por lo tanto, también de la seguridad, que se deje cierta autonomía para los actos de securitización por parte de los actores de la región. Como señalan Buzam y Weaver,

para rastrear los Complejos de Seguridad Regional empíricamente y analizar los fenómenos que se producen dentro de ellos, es necesario observar el patrón de conexión de seguridad en tres pasos: (1) ¿alguno de los actores definió con éxito la percepción de seguridad? (2) En caso afirmativo, será necesario analizar los enlaces y las interacciones de esta instancia: ¿cómo afecta la acción de seguridad en este caso a la seguridad de quién/qué más, y dónde repercute esto significativamente? (3) Estas cadenas se pueden recopilar como un grupo de problemas de seguridad interconectados y a partir de esta instancia definir en qué medida se ha conformado un complejo o subcomplejo de seguridad regional (1998, p. 27).

A partir de lo expuesto a lo largo de la primera parte de este trabajo, podemos inferir que uno de los grandes problemas que influyen sobre la cuestión de la seguridad y la defensa en torno a la HPP es la ausencia de una política común de defensa derivada de las divergencias políticas entre los Estados de la cuenca hídrica a pesar de varios intentos de establecer acuerdos en temas de seguridad.¹² Los vaive-

¹² En julio de 1997, mientras aparecían rumores sobre el nombramiento de Argentina como aliado extra OTAN, la prensa publicaba que la cartera castrense planeaba proponerle a Brasil un acuerdo de defensa del MERCOSUR. El proyecto estaba inspirado, justamente, en la OTAN, pero no sería concebido como un esquema de seguridad

nes ideológicos de los últimos años, con gobiernos que han oscilado ideológicamente, impide la confluencia de una política común de defensa a partir de la identificación de lo que desde el enfoque teórico adoptado en este trabajo se llama el “objeto referencial”, es decir, qué es lo que se pretende securitizar o asegurar, en este caso, la hidrovía y los recursos acuíferos. En ese contexto, Frenkel señala que,

[a] pesar del clima cooperativo en términos de seguridad –que terminó, entre otras cosas, el inicio de ejercicios conjuntos entre las Fuerzas Armadas, la adopción de una política nuclear coordinada entre Argentina y Brasil, o la adopción de diferentes regímenes de no proliferación internacional–, los temas militares nunca se institucionalizaron dentro del Mercosur (2019, p. 61).

Otro problema es la debilidad en el aspecto militar que presentan Argentina, Paraguay y Brasil, sobre todo Argentina desde el fin de la Guerra de Malvinas. En este sentido, se puede nombrar la falta de financiamiento, una política carente de visión estratégica, el surgimiento de otros actores no estatales como peligros potenciales y reales, como lo son el narcotráfico o el terrorismo, además de los problemas ambientales cada vez más acuciantes. La ausencia de una política de modernización de las fuerzas armadas priva a los Estados de un elemento disuasorio. En este contexto, los acuerdos en materia de defensa entre esos países han sido esporádicos y sin una continuidad en el tiempo, sobre todo se está en presencia de una política de defensa común, según el modelo europeo por ejemplo.¹³

No obstante lo anteriormente expuesto, el proceso de consolidación de la democracia en el Cono Sur, el surgimiento de nuevas tecnologías aplicables a la defensa y la seguridad y, en especial, el relativo aislamiento geográfico de la HPP con respecto a la cercanía de una potencia extrarregional nos permite pensar en una oportunidad

colectiva, sino más bien como un esquema de seguridad integrativa (Frenkel, 2020, p. 74).

¹³ Para profundizar sobre esos acuerdos, ver Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1997; Argentina.gob.ar., 2020 y 2023.

importante para comenzar a estructurar un sistema de seguridad, un complejo desde la perspectiva de la TCSR que contenga todos los elementos necesarios.¹⁴ Esta situación contrasta con el contexto de los años noventa cuando, como señala Frenkel,

la euforia que había caracterizado el clima inmediato de la pos Guerra Fría comenzó a mermar y en muchos países de la región se instaló la preocupación de un posible quiebre de la paz y la estabilidad democrática en el continente. Es cierto que dicha preocupación tenía una serie de fundamentos más que razonables: el golpe de Estado en Haití (1991), los autogolpes de Fujimori en Perú (1992) y Serrano en Guatemala (1993), o el frustrado golpe contra Wasmosy en Paraguay (1996), revelaban que la democracia no estaba totalmente consolidada en la región (2020, p. 69).

Un segundo aspecto tener en cuenta en referencia a las oportunidades que tienen los Estados del Cono Sur es que,

en comparación con el resto de las sub-regiones, los cuatro estados del MERCOSUR presentan niveles más bajos de vulnerabilidad y mejores condiciones de estabilidad doméstica e inter-estatal. Dos factores explican esta situación: Primero, estos países presentan niveles altos –Chile, Argentina, y Uruguay– o medios de desarrollo humano según los informes del PNUD. Segundo, en la década de los noventa se desarrollan importantes avances en cuanto a la resolución de conflictos limítrofes y territoriales; fortalecimiento de las medidas de confianza mutua a nivel bilateral y la Declaración de esta sub-región como Zona de Paz (Fuentes, 2005, p. 4).

¹⁴ Sobre este punto, Frenkel sostiene que “más allá del ámbito específico del Mercosur, también se sucedieron una serie de cuestiones que alimentaron un clima propicio para desarrollar nuevas arquitecturas regionales en materia de defensa. Una de ellas tuvo que ver con el relanzamiento de la seguridad hemisférica, mediante el ‘Compromiso de Santiago’, de 1991” (2020, p. 69).

Desafíos y obstáculos. Lineamientos y recomendaciones para la elaboración un plan de acción. Viabilidad

Como señala Fuentes,

en la región se dan simultáneamente conflictos derivados de tres dimensiones fundamentalmente: desarrollo socioeconómico y falta de institucionalización dentro de los estados; latencia de algunos conflictos interestatales de larga data; y emergencia de problemas transnacionales (narcotráfico, tráfico de drogas y armas, lavado de dinero) que tienen un fuerte impacto en las cuestiones de seguridad doméstica y regional. Estas tres dimensiones operan en forma simultánea, por lo que establecer una línea de causalidad directa resulta inadecuado. Segundo, la manifestación de las tres dimensiones que inciden en la seguridad de América Latina se presenta en forma diferenciada de acuerdo a la sub-región que se trate (2005, p. 4).

En este sentido y desde la perspectiva que hemos abordado la cuestión de la seguridad en torno a la HPP, está atravesada por aquellos otros problemas.

En este contexto, los vaivenes políticos a nivel estatal, la falta de coordinación a nivel regional, la porosidad de las fronteras que se desprende de la fragilidad institucional y estatal influyen sobre esa cuestión. Desde su nacimiento, la integración política de los Estados del MERCOSUR, que justamente son los que tienen intereses en torno a la HPP, han privilegiado las cuestiones económicas por sobre otras consideraciones, así

podría decirse que el carácter predominantemente económico del bloque es una variable a tener en cuenta. En algún punto, esta sobrevaloración de la dimensión económica reflejaba la hegemonía que tenían las ideas neoliberales en América del Sur. Ideas que, a fin de cuentas, terminaban por soslayar el lugar que habían tenido otro tipo de agendas –incluida la de seguridad– en los comienzos del proyecto integracionista a mediados de los ochenta (Frenkel, 2020, p. 77).

Un segundo aspecto de esa problemática y siguiendo a Guevara es que

si los Estados de la región fueran capaces de adherir a un concepto más amplio de seguridad internacional, al modo que se lo entiende a nivel mundial, no habría inconvenientes en torno a articular políticas de defensa como subsidiarias de la seguridad. Todas las políticas nacionales contribuyen a aumentar la seguridad, por lo tanto, también la del área de defensa. Pero dado el estado actual, parecería ser que las políticas de defensa deben ir por un carril, y las tendientes a la seguridad por otro. A pesar de ser América Latina considerada como una zona de paz, esta situación no puede ser garantizada para siempre o asegurar que las amenazas que ahora no existen no aparezcan en el futuro. Por lo tanto, queda clara la necesidad de contar con Fuerzas Armadas con capacidades militares en condiciones de proveer a la defensa (2006, p. 24).

La nueva realidad internacional imperante a partir del surgimiento de nuevos actores con poder a nivel mundial, como China, más el resurgimiento de Rusia, ambos con intereses en Sudamérica, la vigente presencia de los EE. UU. y el reordenamiento de las prioridades estratégicas vinculadas a los recursos naturales son un desafío para países de la cuenca del Paraná-Paraguay. En ese sentido,

es posible identificar áreas donde puede implementarse la cooperación en el ámbito de la defensa. Entre otros, sobresalen el empleo de las fuerzas armadas ante catástrofes o desastres naturales; emergencias sanitarias; defensa de recursos naturales comunes; mejor control de los espacios terrestres, marítimos y aéreos a través de una soberanía más efectivo, y despliegues en operaciones de paz para generar mayor estabilidad internacional y regional (Griffiths, Toro, 2020, pp. 15-16).

Fuentes, por su parte, sostiene que

el elemento articulador a nivel hemisférico –tal como lo precisa la Conferencia Especial de Seguridad que tuvo lugar en México el

2003– es la democracia y el compromiso en la defensa de los derechos humanos, principios que orientan las acciones colectivas en el hemisferio. De esta manera las estructuras o mecanismos de seguridad hemisféricos deben considerar, por un lado, la defensa de la democracia y el respeto de los derechos humanos como el eje para la paz y la estabilidad en las Américas y por otro, el reconocimiento de las singularidades de cada sub-región (2005, p. 3).

Por lo expuesto en los párrafos precedentes, podemos decir que estamos ante una política de defensa a nivel regional difusa y que es la suma de políticas limitadas a acuerdos bilaterales, que carece de actualidad, pero sobre todo de visión estratégica; si bien hace referencia a amenazas de tipo doméstico, defensa de los derechos humano, o transnacional como el narcotráfico o el terrorismo o incluso los desastres ambientales, la cuestión de la hidrovía Paraná-Paraguay necesita una política de seguridad a nivel regional que solape los intereses de los Estados ribereños. En ese sentido, en un mundo multipolar donde la lucha por el predominio global a nivel económico y la presencia de las grandes potencias es cada vez más marcado y en donde el territorio juega un rol fundamental, la necesidad de una política que integre a los Estados sudamericanos adyacentes a la HPP en un complejo de seguridad regional es imperante.

Pero ¿cómo avanzar en la construcción de una agenda de cooperación subregional?¹⁵ ¿Puede construirse una especie de “comunidad de defensa” como una evolución de un complejo de seguridad regional en este rincón del Cono Sur? Estos son otros aspectos de los desafíos al que deben enfrentarse los gobiernos sudamericanos.

Responder esas cuestiones implica de nuestra parte esbozar y sugerir una serie de lineamientos para el diseño de una política exterior que confluya en una mancomunidad de interés regional y convierta a la región en un complejo de seguridad regional con identidad propia para, en un futuro, construir una comunidad de

¹⁵ Por “subregión” hacemos referencia a una parte de Sudamérica, en nuestro caso, integrada por los Estados del MERCOSUR más Bolivia y Chile.

seguridad entendiendo esta como aquella comunidad política en la cual existe la convicción real que sus miembros no se enfrentarán con medios físicos, sino que zanjarán sus cuestiones de otra manera. Una comunidad política es un colectivo social con un proceso de comunicación política, cierto sistema coercitivo y algunos hábitos populares de consenso, obediencia. Las comunidades de seguridad se clasifican en amalgamadas y pluralistas. Las comunidades de seguridad amalgamadas son aquellas que se forman por la unión formal de dos o más unidades previamente independientes en una unidad aglutinante, con algún tipo de gobierno común. El resultado tras la amalgamación es una unidad gubernamental única por la fusión de varias entidades preexistentes con un órgano superior del cual emanan las decisiones (Guevara, 2006, p. 31).

En ese sentido, la comunidad de seguridad sería una evolución del principio de seguridad colectiva de comienzos del siglo XX y sobre todo luego de la I Guerra Mundial. Esa noción hacía referencia a la obligación de los Estados miembros firmantes del acuerdo de intervenir en caso de que uno de ellos sea atacado.¹⁶ Este tipo de estructuras son en realidad una alianza formal de Estados sin un órgano superior que las regule, contrario a la comunidad de seguridad.

La comunidad de seguridad se basa en ciertos principios como compatibilidad mutua de valores, democráticos y respeto de derechos humanos, por ejemplo, el compromiso para la construcción política e institucional de lo que podríamos denominar como una estructura mayor en cuanto a cuestiones de seguridad y aprovechamiento de la cercanía geográfica para establecer un modelo de seguridad compartido por todos los Estados involucrados y coordinados.

Desde esa perspectiva, Castillo Castañeda señala que

en términos de seguridad, América Latina no representa para el sistema global una clara amenaza tradicional (militar, política o económica) como pueden ser otras zonas del mundo. Esta característica

¹⁶ Fue el caso de la intervención anglo-francesa en 1939 ante el ataque alemán a Polonia.

que se lee en términos positivos consolida la región como una zona de paz, desnuclearizada y no proliferante que se constituye en un bien público global. Sin embargo, su posición estratégica en torno a recursos naturales cada vez más preciados y escasos como el agua e importantes vías naturales de transporte que atraviesan gran parte del Cono sur, transforma los temas de seguridad en un importante clivaje en la agenda de los estados sudamericanos (2012, p. 12).

En ese contexto, la cuestión de la HPP se ha convertido en un asunto muy importante para los Estados ribereños. Los procesos securitarios que hemos abordado no han sido exitosos todavía ya que no han impactado en lo que Buzan y Weaver definen como audiencia, sector crucial para legitimar medidas de emergencia. La resolución emitida por el sector político argentino, en el nivel doméstico, no se ha convertido por ahora en un motivo movilizador para la audiencia, imprescindible para el éxito del proceso securitario, cuyas prioridades en seguridad pasan por otros sectores como el económico o el societal (narcotráfico, inseguridad entre otros).

Nos resta definir si podemos hablar de la existencia de intereses comunes en torno a la seguridad a través de la existencia de un CSR en el Cono Sur y específicamente entre los Estados involucrados en la HPP. Para que exista un CSR,

este grupo de Estados ha mantenido una intensidad y regularidad en sus interacciones en diferentes frentes (económico, político, cultural) que permite hablar de patrones estables de amistad y enemistad que, a su vez, toman la forma de patrones interdependientes de seguridad y de una identidad. La existencia de factores externos que trasciendan las fronteras de los miembros y que puedan convertirse en una amenaza a la seguridad (entendida en un sentido amplio) conlleva a acciones mancomunadas en el tratamiento del tema de seguridad (Cujabante Villamil, Rueda Rodríguez y Pérez, 2013, p. 5).

De esta manera, el concepto de región desde el punto de vista de la TCSR es más amplio que el concepto en el sentido clásico centrado en el aspecto geográfico, haciendo referencia aquella a la noción de

seguridad e identidad compartida como factores claves para determinarlo. Como señalan Buzan y Weaver con respecto a Sudamérica,

los factores geopolíticos explican la aparente paradoja entre la región que tiene más cuestiones de límites que casi cualquier otra y que, sin embargo, parece comparativamente pacífica en una perspectiva global. Las zonas extensas y escasamente pobladas hacen que los estados de los bordes tengan un control débil, que son más fácilmente impugnables que el centro. Por lo tanto, la región ha tenido poca seguridad existencial estatal-amenaza-estatal, pero mucha “flexibilidad” en los confines de los estados. Esta explicación no puede construirse de forma mecánica en la que las expectativas de futuro sean necesariamente definidas por el factor geopolítico (1998, p. 17).

Como se señaló en la introducción, la hidrovía Paraná-Paraguay, debido a su valor estratégico, es una pieza clave en la disputa por el poder global, a la vez que representa también un valor estratégico por su importancia económica, ambiental y de recursos naturales para los Estados regionales, a la vez socios políticos y comerciales, en un contexto sin una supremacía determinante a escala mundial y donde la noción de seguridad ha ido transformándose desde el fin de la Guerra Fría. En este contexto, los procesos securitizantes que hemos abordado en este trabajo nos llevan a sostener que las amenazas percibidas por los tres actores que hemos mencionado, Argentina, Paraguay y EE. UU., y las medidas adoptadas para enfrentarlas atraviesan varios sectores y niveles. En el caso de Argentina, el discurso securitizante comienza en el nivel doméstico, un grupo de gobernadores para proyectarse a nivel regional, enfocado en el sector político, la seguridad nacional. En el caso de Paraguay, el proceso securitizante comienza en el nivel estatal y doméstico atravesando los sectores económico y social y con proyección a nivel regional.

Por último, los EE. UU. parten de un discurso desde los sectores político y económico con una visión que atraviesa el nivel estatal hasta llegar al regional y global. Como vimos anteriormente en el proceso securitizador de Argentina y Paraguay, no podemos hablar

de la existencia de una comunión de seguridad a través de la existencia de un CSR, ya que la dinámica propia, esencial para este tipo de estructuras, se ve afectada por el llamado “mecanismo de penetración”, elemento clave para quitarle autonomía a un complejo. Ese mecanismo está impulsado por EE. UU. aun con la presencia de los otros elementos claves de un CSR, en palabras de Buzan y Weaver,

la estructura esencial de un RSC incorpora cuatro variables: límite, que diferencia al RSC de sus vecinos; estructura anárquica, lo que significa que el RSC debe estar compuesto por dos o más unidades autónomas; polaridad, que cubre la distribución del poder entre las unidades; y construcción social, que abarca los patrones de amistad y enemistad entre las unidades [...]. [L]a formación de RSC o Complejo de Seguridad Regional, se deriva de la interacción entre, por un lado, la estructura anárquica y sus consecuencias de equilibrio de poder, y por el otro, las presiones de la proximidad geográfica local (2000, p. 45).

Si bien existen ciertos elementos que pueden favorecer la formación de un complejo de seguridad regional y evolucionar hacia una comunidad de seguridad sólidamente institucionalizada, los obstáculos son variados. Así, la cuestión de la HPP, lo que John Agnew denomina como “marco geográfico”, su importancia geopolítica y los dilemas de seguridad que plantea para los actores involucrados, se puede explicar a partir de una serie de postulados que tienen que ver con la política exterior de los Estados que participan de dicha cuestión, las percepciones de las cuestiones de seguridad de los mismos y sus limitaciones.

En primer término, la debilidad institucional de los Estados del Cono Sur acarrea como consecuencia una debilidad del proceso de integración y, sobre todo, una debilidad en los acuerdos sobre el manejo de los recursos naturales, lo que deriva en una diferenciación en la visión que tienen los mismos sobre ese fenómeno y, por ende, una diferenciación acerca de la seguridad y en el acceso a los mismos. Como señala Tulchin,

la falta de eficacia de las instituciones regionales es más un síntoma que una causa: se relaciona con el marcado nacionalismo y la concepción “westfaliana” o tradicional de la soberanía que caracteriza a la cultura política latinoamericana. Esa concepción recorre toda la región, y se explica por la necesidad de preservar cierto margen de maniobra en la política nacional y la defensa de los intereses nacionales frente a los países vecinos, especialmente cuando existen marcadas asimetrías de tamaño, poder y riqueza, como ocurre en Mercosur (1999, p. 19).

En este sentido, la TCSR y la TS nos ayudan a entender el doble proceso que se ha producido sobre la base de los complejos de la seguridad regional, pues, por lado, se mantiene una perspectiva global sobre los acontecimientos que se dan en las relaciones internacionales, en nuestro caso, la lucha geopolítica entre China y los EE. UU., y por otro, se penetra en una concepción más localizada sobre la dinámica del sistema en donde los factores securitarios inciden en las decisiones de dos actores de la región como Argentina y Paraguay.

La cuestión de la HPP, la debilidad institucional que afecta la integración y el normal desarrollo de los países del Cono Sur, en nuestro caso Argentina y Paraguay, y una efectiva política para llegar a acuerdos de cooperación en temas sensibles para ambos, como la seguridad, los lleva a buscar alternativas dentro del sistema que más convenga a sus intereses. “Al desconocer la cultura anárquica, dichas iniciativa integracionistas van dando tumbos hasta desaparecer del imaginario político y ser reemplazada por otra” (Witker, 2009, p. 30). Este fenómeno se ve acrecentado por conflictos derivados de tres dimensiones principalmente: desarrollo socioeconómico y falta de institucionalización dentro de los Estados; latencia de algunos conflictos interestatales de larga data; y emergencia de amenazas transnacionales (narcotráfico, tráfico de armas, lavado de dinero, terrorismo, disputa entre grandes poderes, entre otros) que tienen un fuerte impacto en las cuestiones de seguridad doméstica y regional. La manifestación de las tres dimensiones inciden en la seguridad.

A modo de conclusión y a través del foco de interés puesto en los procesos securitarios, podemos inferir que la percepción de amenaza, a través de la identificación de un objeto referencial concreto, ya sea la soberanía estatal y la seguridad regional, el desarrollo económico o la seguridad nacional, conforma un punto de conflicto entre los intereses paraguayos y argentinos, sumado a la influencia que ejercen los EE. UU. en la región como otro de los grandes obstáculos que deben saltarse para llegar a construir una política de seguridad común. De esta manera, no podemos considerar a esta parte de Sudamérica como un CSR, aun con la existencia de ciertos elementos, ya que el mecanismo de penetración norteamericano debilita la dinámica autonómica del complejo, por lo que hablaríamos más acertadamente de un subcomplejo de seguridad regional como parte de un CSR más amplio, lo que no significa que ciertos patrones de conducta nos lleven a pensar lo anterior.

A partir de lo expuesto a lo largo del trabajo y de nuestras conclusiones, proponemos que la seguridad en un sentido amplio, tal como la perspectiva abordada en este trabajo, debe ser incluida de forma inmediata en la agenda de los Estados con interés en la hidrovía Paraná-Paraguay. *Primero*, debe ser incluida a nivel estatal por parte de los parlamentos correspondientes y como política de Estado a nivel legislativo, lo que le permitirá a la agenda trascender los vaivenes políticos de la región y trascender la tradicional visión que se tiene sobre la defensa, por ejemplo, la protección de la democracia y los derechos humanos, permitiéndole a los organismos de seguridad recuperar protagonismo.

Segundo, es necesario, a partir de resuelto el primer punto, un acuerdo regional de los correspondientes gobiernos y ministerios de defensa, una política abarcadora de todos los problemas de seguridad que afectan, como el narcotráfico, incipiente presencia de terrorismo y posibles conflictos con poderes extranjeros. El objeto referencial de esta agenda, según la teoría que enmarca este trabajo, es la protección de la soberanía de la HPP.

Tercero, debe articularse una política común de seguridad y defensa de ese importante enclave a través de la confluencia de las distintas fuerzas armadas de los países de la región y los ejércitos conjuntos, la capacitación y modernización material de estas. En ese sentido, es necesario que el sector político, partiendo de las unidades nacionales y confluyendo hacia la región, elaboren un acuerdo estratégico a mediano y largo plazo sobre el control de los recursos naturales.

Bibliografía

Acuerdo de Transporte Fluvial por la HPP (Puerto de Cáceres - Puerto de Nueva Palmira) (s/f). <http://www.hidrovia.org/userfiles/acuerdo-de-transporte-fluvial-por-la-hpp.pdf>

Argentina.gob.ar. (14 de noviembre de 2020). Argentina y Paraguay fortalecen la cooperación en Defensa. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-y-paraguay-fortalecen-la-cooperacion-en-defensa>

Argentina.gob.ar (3 de marzo de 2023). Taiana mantuvo una agenda de trabajo en Brasil con eje en la Cooperación en Defensa. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/taiana-mantuvo-una-agenda-de-trabajo-en-brasil-con-eje-en-la-cooperacion-en-defensa>

Barbe, Esther (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos. <https://archive.org/details/barbe-esther-relaciones-internacionales-pdf>

Battaleme, Juan (2013). Los estudios de seguridad internacional desde los enfoques racionalistas a críticos. En Elsa Llenderozas

(Comp.), *Relaciones Internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: Eudeba.

Bernal Meza, Raúl (2018). Nuevas ideas en el pensamiento latinoamericano en asuntos internacionales. *Análisis Político*, 31(94), 31-48. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n94.78238>

Buzan, Barry (1984). Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations. *Journal of Peace Research*, 21(2), 109-125.

Buzan, Barry (1993). From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School. *International Organization*, 47(3), 327-352

Buzan, Barry y Weaver, Ole (2000). Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitisation Theory. *Review of International Studies*, 35(2), 253-276.

Cámara de Diputados (2022). Proyecto de Resolución. <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/5087-D-2022.pdf>

Castillo Castañeda, Alberto (2012). Suramérica: entre la seguridad hemisférica y la seguridad regional. *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, Madrid, España.

Contreras Polgati, Arturo (2007). Análisis crítico de la geopolítica contemporánea. *Revista Política y Estrategia*, (108). <https://biblat.unam.mx/hevila/Politicaestrategia/2007/no108/3.pdf>

Cujabante Villamil, Ximena; Rueda Rodríguez, Bibiana y Pérez, Abril (2013). MERCOSUR: un análisis desde los Complejos de Seguridad Regional. *Revista Científica General José María Córdova*, 11(11), 99-120. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1900-65862013000100005

De Alba Ulloa, Jessica (2016). Realismo estructural. En Jorge Alberto Schiavon et al. (Eds.), *Teorías de las relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México* (267-288). Ciudad de México: CIDE.

Debusmann, Bernd (abril de 2021). China está utilizando las nuevas iniciativas de cooperación para aumentar su influencia en la región *La Política Online*.

Diamint, Rut (1996). Un producto de la posguerra fría: la cooperación en seguridad. El caso Argentino. En FLACSO-Chile, CLADDE y P&SA, *El MERCOSUR de la defensa. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO-Chile. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/47365.pdf>

Díaz Barrado, Castor Miguel (2005). La Comunidad Suramericana de Naciones: propuestas y realizaciones. *Revista Española de Derecho Internacional*, 57(2), 639-663. <https://www.jstor.org/stable/44298840>

Ecologiapolitica.com. (1996). Nuestra vida son los ríos. Campaña por la defensa del río Paraguay: El proyecto hidrovía Paraguay-Paraná. *Ecología Política*, (11), 161-162. <http://www.jstor.org/stable/20742878>.

Ellis, Evan (30 de julio de 2021). Nuevas direcciones en la profundización del compromiso chino-argentino. *Diálogo Américas*. <https://dialogo-americas.com/es/articles/nuevas-direcciones-en-la-profundizacion-del-compromiso-chino-argentino/#.Y3tRM1zMLMz>

Fraga, Rosendo (1996). Latinoamérica es la región del mundo con menor gasto militar. En FLACSO-Chile, CLADDE y P&SA, *El MERCOSUR de la defensa. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO-Chile. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/47365.pdf>

Frenkel, Alejandro (2020). Argentina, el Mercosur y los Intentos de Establecer una Política Común de Defensa. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14(2), 59-82. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92763015004>

Griffths Spielman, John; Toro, Juan Pablo (Eds). (2020). *Desafíos para la seguridad y la defensa en el continente americano 2020-2030*. Santiago: AthenaLab. https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/12/libro_FFAA_athenalab.pdf

Fuentes, Claudia (2005). *¿Hacia una Política de Seguridad en el Mercosur?* [ponencia] *Seminario Internacional Enfoques subregionales de la seguridad hemisférica*. FLACSO-Ecuador. <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/paraguay/documentos/fuentes.pdf>

Hernández, Senny (2008). La teoría del realismo estructuralista y las interacciones entre los estados en el escenario internacional. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XIV(2).

Larre, Agustín (11 de junio de 2019). Brasil y Argentina intensifican cooperación en defensa. *infodefensa.com*. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3129213/brasil-argentina-intensifican-cooperacion-defensa>

Mary, Gonzalo (28 de abril de 2023). El Southcom muestra en Argentina su preocupación por la influencia rusa y china en América Latina. *indefensa.com*. <https://www.info-defensa.com/texto-diario/mostrar/4255450/comandante-southcom-preocupacion-rusia-china>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (s/f). Los presidentes Macri y Abdo Benítez inauguraron el paso internacional Ituzaingó-Ayolas. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/destacados/los-presidentes-macri-y-abdo-benitez-inauguraron-el-paso-internacional-ituzaingo-ayolas>

Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (18 de junio de 1997). Acuerdo en Materia de Defensa y Seguridad Internacional entre la República Argentina y la República del Paraguay. file:///D:/Usuario%20Emi/Descargas/bilpai2907.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay (11 de diciembre de 2020). Comisión Nacional Hidrovía reafirma importancia prioritaria de obras de dragado en los ríos Paraguay y Paraná. <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/comision-nacional-hidrovia-reafirma-importancia-prioritaria-de-obras-de-dragado-en-los-rios-paraguay-y-parana>

Orozco, Gabriel (2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (72), 161-180. <https://core.ac.uk/download/pdf/39008156.pdf>

Raposo, Isabel María; Martínez, Adriana Mónica y Caviglia, Augusto (2021). El proyecto hidrografía Paraná-Paraguay en revisión: los nuevos desafíos que enfrentar. En FCEyE, *Actas Jornadas Anuales-Vigesimoquintas: 26 al 30-04-2021*. Rosario: UNR. <http://hdl.handle.net/2133/20809>

Ramírez, Marcos Alberto (2021). *La República Popular China y el control de puntos geoestratégicos en África y Sudamérica* [Trabajo integrador final]. Escuela de Guerra Naval, Buenos Aires.

Rodríguez Aguilera, Carolina Lourdes (2010). Análisis de la seguridad internacional desde las perspectivas del derecho internacional público y del neorrealismo de las relaciones internacionales. <http://yura.website/index.php/analisis-de-la-seguridad-internacional-desde-las-perspectivas-del-derecho-internacional-publico-y-del-neorrealismo-de-las-relaciones-internacionales/>

Sorj, Bernardo y Fausto, Sergio (Comps.) (2010). *América Latina. Transformaciones Geopolíticas y Democracia*. Buenos Aires: Siglo

XXI. <https://docplayer.es/4867821-America-latina-transformaciones-geopoliticas-y-democracia.html>

Sotelo Valencia, Adrián (2021). *Subimperialismo y dependencia en América Latina: el pensamiento de Ruy Mauro Marini*. Buenos Aires: CLACSO/ Ciudad de México: Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la UNAM. <https://archivo-obrero.com/adrian-sotelo-valencia-subimperialismo-y-dependencia-en-america-latina-el-pensamiento-de-ruy-mauro-marini/>

Taglioni, Augusto (25 de agosto de 2022). Exclusivo: Los intereses económicos detrás de la intervención de Estados Unidos en Paraguay. *La Política Online*. <https://www.lapoliticaonline.com/paraguay/politica-py/exclusivo-los-intereses-economicos-de-tras-de-la-intervencion-de-estados-unidos-en-paraguay/>

Taglioni, Augusto (21 de octubre de 2022). Hidrovía: EEUU califica la posible presencia de China como una “amenaza a la seguridad nacional. *La Política Online*. <https://www.lapoliticaonline.com/internacionales/hidrovia-eeuu-califica-la-posible-presencia-de-china-como-una-amenaza-a-la-seguridad-nacional/>

Tulchin, Joseph (1999). Latinoamérica en el Sistema Internacional. *Relaciones Internacionales*, 8(17). <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1699>

Verdes-Montenegro Escáñez, Francisco Javier (2015). Securitización: Agendas de Investigación Abiertas para el Estudio de la Seguridad. *Relaciones Internacionales*, (29).

Witker, Iván (2009). La anarquía latinoamericana desde una perspectiva neorrealista. *Estudios Avanzados*, (12), 23-41. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=435541642003>

“Sur, paredón y después...”

Sobre orígenes, transformaciones y perspectivas de la UNASUR

Mónica Arroyo y Julián Kan

Abordar un estudio de la primera experiencia de UNASUR y de sus potencialidades en el escenario actual se torna relevante por varios motivos. En primer lugar, porque la emergencia y el desarrollo de UNASUR podemos enlazarlo con la existencia de una vasta tradición de pactos, uniones y bloques de cooperación e integración económica y política regional en América Latina en general y en América del Sur en particular; es decir, UNASUR es parte de ese legado histórico. En segundo lugar, porque la experiencia de UNASUR de desenvolvió ante la reconfiguración política regional de la década de 2000 en América Latina, quizá la coyuntura más prolífica en materia de creación de organismos, instancias y renovadas agendas de integración y cooperación de la historia reciente. Y, por último, porque en el marco de esa primera etapa de UNASUR, podemos rescatar algunas innovaciones relevantes a tener en cuenta en el presente, como la formación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) que buscó autonomía de instancias como la Organización de Estados Americanos (OEA) en el diseño una política de defensa regional, o como la novedosa intervención en conflictos internos de los países, por ejemplo, ante el intento de golpe de Estado y ante la Masacre de Pando

de Bolivia en 2008, o ante la discusión de la instalación de nuevas bases militares en Colombia en 2009. En materia de innovaciones, UNASUR desarrolló diversas agendas que van desde una integración más política, autónoma, soberana, social hasta de infraestructura, agendas relegadas por el ciclo previo del regionalismo abierto y de las iniciativas de libre comercio predominantes en la década de 1990. De alguna manera, UNASUR consiguió ir más allá del paredón, o parafraseando a Milton Santos, intentó enfrentar los designios de la globalización que parecían ineludibles o inevitables. Según sus palabras, la globalización no impedirá que

cada país elabore, a partir de características propias, modelos, ni tampoco prohibirá que asociaciones de tipo horizontal se den entre países vecinos igualmente hegemonizados, atribuyendo una nueva facción a los bloques regionales y sobrepasando la etapa de las relaciones meramente comerciales para alcanzar un aprendizaje más elevado de cooperación (2000, p. 142).

UNASUR en perspectiva histórica

UNASUR es parte de ese legado, de esa vasta tradición que no es lineal, sino que, por el contrario, tiene rupturas, continuidades y reconfiguraciones en cada contexto histórico de la región y del mundo. Las diversas iniciativas regionales, así como el contexto particular en el que se desenvuelven, se encuentran atravesadas por diversos modelos de acumulación y de desarrollo, por las formas específicas de inserción internacional de la región y de sus países, por las coyunturas políticas, por las correlaciones de fuerza sociales y por los liderazgos y las ideologías predominantes en cada época. Aun así, en todas las etapas de la historia de nuestra América Latina emergieron distintas y diversas iniciativas, proyectos, acuerdos, algunos quedaron en la proyección, otros tuvieron concreción, otros apenas se conocen.

Si nos remontamos al siglo XIX, encontramos tres “congresos americanistas” continuadores del impulsado por Simón Bolívar en 1826 en el istmo de Panamá, nos referimos al de Lima de 1847, al de Santiago de Chile de 1856 y al de Lima de 1864. En todos ellos, cuestiones de geopolítica, sobre todo las amenazas e invasiones de países extranjeros, fueron las que motivaron la convocatoria, aunque con poca concurrencia y sin demasiados logros concretos.¹

A comienzos del siglo XX la tradición continuó y resulta impactante observar el lugar de la sociedad civil, especialmente los sectores subalternos y sus diversas expresiones políticas como partidos, asociaciones, sindicatos, centros culturales y revistas, en la redefinición de la identidad latinoamericana y en las demandas de instancias de integración regional. Diversos actores sociales bregaron para que los gobiernos de los Estados latinoamericanos mirasen hacia adentro en vez de privilegiar los lazos económicos y políticos con los países centrales, profundizados en el ciclo de expansión capitalista del último tercio del siglo XIX que dejó la huella de duradera matriz primario-agrario-exportadora para la región. Más aún, impulsaron instancias propias de integración latinoamericana desde organizaciones sociales y políticas, de donde surgieron la Asociación Latinoamericana de Integración (ALI), la Unión Latinoamericana (ULA), la Liga Antimperialistas de las Américas (LADLA), entre las más destacadas.²

La emergencia de los nacionalismos en el período de entreguerras cambió el eje, sin dudas, de la discusión en la sociedad civil sobre la cuestión del regionalismo y la integración y la misma se volvió, por un lado, algo más exclusivo de las agendas gubernamentales y, por

¹ Un análisis con mayor profundidad lo encontramos en Ricaurte Soler (1980) y en Ansaldi (2013).

² José Martí, José Enrique Rodó, Manuel Ugarte, Víctor Raúl Haya de la Torre, José Ingenieros, Alfredo Palacios, José Carlos Mariátegui, Augusto Sandino fueron algunos, quizá los más reconocidos, impulsores de instancias, ideas y/o programas que tuvieron que ver con este despertar del latinoamericanismo y de la integración (Funes, 2006). Una autora central en la discusión sobre una matriz autónoma latinoamericana fue Argumedo (1993).

otro lado, una discusión más económica que geopolítica, como podemos observar, por ejemplo, en la segunda etapa del Acuerdo ABC entre Argentina, Brasil y Chile de comienzos de la década de 1950. En ese escenario de la pos Segunda Guerra Mundial, influenciados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), nacieron casi en simultáneo la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MMCCA), con el objetivo de poner en relación el desarrollo hacia adentro y la necesidad de la industrialización con acuerdos regionales que dinamicen el comercio y la inversión al interior de la región sin la presencia de los países centrales (Guillén Romo, 2003). Unos años después, nació el Pacto Andino (PA), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y, más tardíamente, en reemplazo de la ALALC se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), más un organismo regulador de acuerdos de preferencia arancelaria que un bloque de integración económica.³ Es lo que varios autores llamaron “primera oleada” de la integración regional en América Latina (Botto, 2015; Briceño Ruiz, 2013), en general influenciada por el modelo de integración económica europea, es decir, una integración ascendente por etapas o grados, con el objetivo de conformar una unión comercial, productiva, financiera y monetaria e instancias de supranacionalidad. La continuidad de la dependencia económica hacia los centros económicos de poder, el escaso interés de las élites económicas y políticas locales, la crisis de la industrialización sustitutiva y la inestabilidad política y social de la región no permitieron que estas iniciativas tuvieran éxito.

En los años ochenta, con la vuelta a las democracias en el Cono Sur, encontramos un renacer del espíritu regional sobre todo ligado al tema de la deuda externa y la crisis económica de la región. Surgieron instancias de cooperación regional como las Conferencias Económicas de Quito y de Cartagena. En 1985 el Encuentro de Iguazú

³ Para una mayor profundidad sobre este desarrollo histórico, remitimos a Moniz Bandeira (2002).

entre Argentina y Brasil fue el primero de una serie de acuerdos de integración que transformaron una dinámica de rivalidad y tensiones en una era de entendimiento y asociación estratégica entre ambos países. Sin dudas, Iguazú fue la piedra angular del posterior MERCOSUR. Desde el punto de vista geopolítico, también se conformó en América del Sur el Grupo Río, primero como soporte del Grupo Contadora que evitó la intervención norteamericana en Nicaragua y luego desarrolló una novedosa agenda propia de mecanismos de consulta y cooperación. Pero este contexto de los ochenta, así como sus agendas de integración, quedaron solapados al poco tiempo después, en los años noventa, cuando las reformas neoliberales modeladas por el Consenso de Washington acoplaron el escenario latinoamericano a las transformaciones económicas y políticas internacionales impulsadas por la globalización. Apreció así un nuevo modelo al interior de la CEPAL, el llamado “regionalismo abierto” (CEPAL, 1994) que impulsó una integración económica regional estrictamente comercialista, sin gradualismos o etapas abierta al mundo y a los mercados, y pregonó nuevas formas de interlocución económica con los organismos multilaterales y con los foros económicos internacionales, como así también otros vínculos con los países centrales estimulando la firma de tratados de libre comercio (TLC) al mismo tiempo que proponía la construcción de bloques regionales.⁴

UNASUR en el contexto de reconfiguración regional de la década de 2000

La UNASUR se desarrolló en un contexto de reconfiguración política regional que tuvo sus comienzos con la crisis del neoliberalismo en América Latina y con la emergencia de los denominados

⁴ Es lo que varios autores denominaron como “segunda oleada o etapa” de regionalismo e integración en América Latina y el Caribe (Guillén Romo, 2001; Briceño Ruiz, 2013; Botto, 2015; entre otros).

gobiernos “progresistas”, “neodesarrollistas”, “posneoliberales”, de “centroizquierda” o de “izquierda” (o cualquier combinación posible entre esas denominaciones), quienes evidenciaron un cambio en el escenario político regional en relación a los gobiernos neoliberales de la década de 1990. Varios de ellos fueron consecuencia de diversas luchas sociales que derribaron gobiernos de signo neoliberal, por ejemplo, el de Kirchner en Argentina como resultado de la crisis del 2001 y de la insurrección popular que derribó a De la Rúa; el de Evo Morales en Bolivia como consecuencia de las rebeliones por el agua en 2000 y por el gas en 2003 que destituyó a Sánchez de Losada; el de Rafael Correa en Ecuador producto de la Rebelión de los forajidos de 2005; o el de Hugo Chávez en Venezuela como consecuencia del ciclo de luchas sociales antineoliberales iniciado con el Caracazo de 1989. Podríamos sumar a estos recambios gubernamentales posneoliberales la llegada al gobierno de Lula y el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, del Frente Amplio en Uruguay, de una fracción del sandinismo en Nicaragua, del Farabundo Martí en El Salvador, como así también los gobiernos de Lugo en Paraguay y de Manuel Zelaya en Honduras, hasta que fueron destituidos.

Más allá de las continuidades o rupturas (o de ambas cosas en grados diferentes) de las reformas de neoliberales instaladas la década anterior, este nuevo ciclo político posneoliberal posibilitó un nuevo vínculo entre los países y las subregiones de América Latina y el Caribe, es decir, contribuyeron a la reformulación del escenario de la integración latinoamericana. Ya sea por cuestiones ideológicas, por las relaciones de fuerza de la que fueron emergentes, por las alianzas políticas y sociales que expresaron sus proyectos, así como por cambios en el escenario político y económico internacional, este nuevo contexto político contribuyó a una reconfiguración de la integración latinoamericana.⁵ Incluso, por las renovadas agendas, por las nuevas

⁵ Desde variados enfoques este ciclo fue llamado “regionalismo posthegemónico” (Tussie y Riggirozzi, 2012), “regionalismo postliberal” (Motta da Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2012), y también fue entendido como un ciclo de “rediseño de la integración” (Katz, 2006).

iniciativas y los contrastes con la etapa anterior, se ha discutido si se puede denominar “tercera oleada o ciclo” (Botto, 2015).

La UNASUR nació formalmente el 23 de mayo de 2008, cuando en la Tercera Cumbre del Consejo de Jefas y Jefes de Estado presentó su carta o tratado constitutivo y se convirtió en una de las grandes novedades en materia de regionalismo, cooperación e integración en el escenario regional consolidado luego de la derrota de la iniciativa norteamericana del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la IV Cumbre de las Américas de la ciudad de Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005. Sin embargo, UNASUR fue una instancia que tuvo su historia previa ligada a este cambio de coyuntura política regional de comienzos de la década, mediante una serie de antecedentes que fueron marcando el proceso de reconfiguración de las iniciativas de integración regional. Las Cumbres de Presidentes Suramericanos (CPS), lanzadas por el ex primer mandatario de Brasil Fernando Henrique Cardoso en el año 2000 y la reconversión de estas en la Confederación Sudamericana de Naciones (CSN) a partir de 2004, fueron las instancias de la etapa previa a la iniciativa que aquí nos convoca.

La primera CPS, a fines de agosto de 2000 en Brasilia, se dio en el contexto de negociaciones, por un lado, de la iniciativa ALCA impulsada por Estados Unidos y, por otro lado, del acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR, las que si bien eran muy embrionarias por ese entonces, tendrían mayor impacto a futuro. Por estos motivos, se le adjudicó a Fernando Henrique Cardoso la intención de crear un espacio geopolítico unificado para negociar en mejores términos esos tratados, donde además quedaba plasmado la tutela de Brasil en el proceso de reunificación de la región. Desde el punto de vista económico-comercial, estaba de fondo el objetivo de crear una gran Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) a partir de la reorganización y fusión de las estructuras del MERCOSUR y la CAN y la inclusión de Chile, Guyana y Surinam, que Brasil ya había propuesto algunos años antes. En esta iniciativa, la retórica económico-comercialista asociada al regionalismo abierto de la CEPAL de la década

anterior continuaba presente. Al respecto, Gudynas observó que la Declaración de Brasilia

presentaba una visión de la integración como esencialmente comercial [...]. No hay una crítica de la globalización como tal [...]. Si bien no se cuestionan las ideas básicas de las relaciones comerciales, los presidentes apuestan a “mercados libres” y critican las protecciones comerciales que establecen las naciones industrializadas. Todo esto se daba bajo invocaciones al “regionalismo abierto” de la CEPAL (2005).⁶

Se lanzaba también Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA) que agrupaba y proyectaba grandes obras de infraestructuras, sobre todo de conexión hacia afuera de la región, mediante proyectos estratégicos expresada en un plan de acción. Aún con toda esa impronta más cercana a la concepción del neoliberalismo en materia de vínculos económicos regionales, esa reunión de todos los presidentes de América del Sur sin interlocutores externos adquirió un fuerte impacto en la geopolítica regional, a contramano de las tendencias de los vínculos interamericanos e iberoamericanos que tuvieron lugar durante la década de noventa.

Dos años más tarde, en julio de 2002, con menos trascendencia que la de Brasilia, tenía lugar la segunda CPS en Guayaquil, Ecuador, donde se avanzó en la idea de un espacio común suramericano. Allí, por un lado, se repetían varios compromisos generales previos que podemos agrupar de la siguiente forma: integración política, integración física e integración económica. En la primera dimensión se estableció un Mecanismo de Diálogo y Concertación Política, ya creado el 17 de julio de 2001 en la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR, la CAN, Chile, Guyana y Surinam. Además, se reafirmaba la Declaración de Brasilia mediante la Declaración sobre

⁶ Véase la Declaración de Brasilia en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm. IIRSA fue uno de los asuntos más discutidos en la bibliografía sobre integración y sus implicancias sobre la conexión e inserción externa de la región, la iniciativa fue absorbida luego por COSIPLAN. Un tratamiento pormenorizado encontramos en Álvarez (2019) y en Souza (2019).

la Zona de Paz Sudamericana.⁷ En la segunda dimensión, se reafirma la vigencia e importancia de la IIRSA de inversión en infraestructura mediante la rúbrica del “Plan de Acción” de Brasilia que ponía en marcha la iniciativa. Se insistía en la construcción del llamado “espacio integrado” por medio del “fortalecimiento de las conexiones físicas y la armonización de los marcos institucionales, normativos y regulatorios”, para lograr que la región “participe más ampliamente en las corrientes internacionales de capital, bienes, servicios y tecnologías” (Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura, 2002).⁸ En consonancia con este aspecto, la tercera dimensión volvía a poner el acento en las cuestiones comerciales para concretar la Zona de Libre Comercio de América del Sur.

En diciembre de 2004 tenía lugar la tercera CPS, en Cusco, donde los primeros mandatarios de los doce países de América del Sur le dieron nacimiento a la instancia predecesora de UNASUR: la CSN. El bloque pretendía continuar con la construcción de un área de libre comercio conformada por la CAN, el MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam, y a la vez como un organismo de carácter geopolítico. Esta doble tendencia la observamos en la Declaración de Cusco:

La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional (Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, 2004).

⁷ Véase Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura (2002).

⁸ Véase especialmente el Anexo III del Consenso donde se detalla el Plan de Acción nacido en Brasilia con proyección de diez años para obras de infraestructura en América del Sur, destacándose las áreas de energía, transporte y comunicaciones, cuya coordinación operacional era delegada en el BID, la CAF y el FONPLATA. Allí se enumeran alrededor de sesenta proyectos (algunos ya estaban en ejecución y otros en proyección) sobre un total de alrededor de 160 que se le adjudicaron a IIRSA.

En este sentido, todavía tenía continuidad el marco comercialista del regionalismo abierto, pero, al mismo tiempo, encontramos algunos aspectos políticos de la integración delineados por la CSN que UNASUR retomó y privilegió posteriormente, que no estaban en los anteriores encuentros de Brasilia y Guayaquil, y que se encaminan a repensar el problema del regionalismo. Observamos en la Declaración de Cusco

[s]u determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya [...] al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales [...]. La integración sudamericana es y debe ser una integración de los pueblos (Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, 2004).

A pesar de cierta generalidad de la Declaración, la cita presidencial en Cusco tuvo importantes efectos en la opinión pública y en el marco de discusión de los procesos de integración regionales. En suma, como señaló Gudynas (2006) al poco tiempo, el encuentro de Cusco se convirtió en un nuevo “punto de partida” de la vinculación dentro de América del Sur.⁹

La cuarta y quinta reunión de la CPS en la ciudad de Brasilia en 2005 y en la ciudad de Cochabamba en 2006 funcionaron como cumbres de la CSN con declaraciones de ratificación y profundización del rumbo de la integración. Por ejemplo, los principales tópicos fueron solidaridad y cooperación, soberanía y autodeterminación de los pueblos, democracia y pluralismo, paz, derechos humanos y armonía con la naturaleza. El énfasis de la Cumbre de Cochabamba

⁹ Como señalaron Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba (2008), vale la pena registrar que después de la reunión en Cusco, los presidentes sudamericanos se trasladaron a la ciudad de Ayacucho, para celebrar los 180 años de las batallas de Junín y Ayacucho que sellaron la independencia de Hispanoamérica y de la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá. Véase la Declaración de Ayacucho (2004).

denotaba continuidad de la transformación de este proceso de mayor convergencia regional iniciado con las CPS en Brasilia, pero no arrojaba avances concretos en la estructuración de la propuesta y en un marco institucional.

Aun así, podemos destacar algunas cuestiones. Una de ellas fue el Informe sobre el Grupo de Trabajo de Integración Financiera que insta a conformar un organismo o sistema financiero sudamericano con una estrategia de integración financiera, a construir la institucionalidad de dicho sistema, a implementar un sistema multilateral de pagos y desarrollar mercados de deuda regional, entre otras medidas. Es aquí donde aparece la iniciativa, ligada a una propuesta venezolana, para la creación de un Banco del Sur. La otra cuestión a destacar fue –en estrecha relación con los intentos de reformulación del MERCOSUR en función del Consenso de Buenos Aires de 2003 entre Lula y Kirchner– la propuesta de generar un mayor vínculo entre la sociedad civil y las iniciativas regionales, para lo que tuvo lugar la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos de Cochabamba y su Manifiesto de Cochabamba.¹⁰ Entendemos que esta propuesta estaba es sintonía con las Cumbres Sociales del MERCOSUR y con la movilización política y social regional en torno a las Cumbres de las Américas del ALCA para oponerse a este proyecto. Este mayor vínculo de la sociedad civil con las iniciativas de integración fue otra de las

¹⁰ Dentro de la Cumbre Presidencial de Cochabamba se realizó la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos, donde participaron catorce organizaciones representativas de los pueblos indígenas andinos y amazónicos, de trabajadores y trabajadoras campesinos. Esta Cumbre Social alcanzó un documento propio con diez propuestas para los Presidentes de la Cumbre de Cochabamba. Observamos el enfoque integrador “desde abajo”: 1. Comunidad Sudamericana de Naciones no subordinada a los Tratados de Libre “Colonización” (TLC y ALCA). 2. Reimpulsar la declaración de la ONU sobre derechos Indígenas. 3. Voluntad política para aplicar el Convenio 169 OIT. 4. Nuestra representación directa en la CSN. 5. Reestructuración de la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA). 6. Los pueblos decidimos el tipo de desarrollo y no los capitales saqueadores. 7. Políticas públicas de Estado, efectivamente interculturales. 8. Medios de comunicación indígenas. 9. Paz en las fronteras y desde las escuelas. 10. Integración sin militarización.

innovaciones de la reconfiguración política regional de la década de 2000.

Novedades y trayectorias de la primera experiencia de UNASUR

Con el correr del tiempo, como resultado del proceso de reconfiguración regional que venimos desarrollando y alentado por el escenario geopolítico resultante de la Cumbre de Mar del Plata, que generó un alejamiento de las propuestas de Estados Unidos para la región y del libre comercio como eje rector de los vínculos regionales, la UNASUR comenzaba a tomar cierto protagonismo.¹¹ En abril de 2007, en el marco de la 1º Cumbre Energética de la Región, se anunciaba el relanzamiento de la CSN, pero, ahora sí, bajo el nombre de UNASUR. Si bien en ese encuentro Brasil y Venezuela polemizaron en relación a los biocombustibles, ambos países coincidieron en reimpulsar el proyecto de integración sudamericana en conjunto con el resto de la región. Pero la UNASUR tuvo que esperar un año para tener carta constitutiva real. Fue recién en mayo de 2008, en Brasilia, cuando los doce presidentes de la región firmaron el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.¹²

UNASUR introducía varias novedades en torno a la relación entre integración, autonomía y soberanía regional. Observamos que ya en

¹¹ Desde finales de 2005 en adelante, ya sea por los recambios gubernamentales en Bolivia y Ecuador, como también la mencionada derrota del proyecto ALCA, se profundiza la reconfiguración. También podemos señalar cierta sintonía en agendas y propuestas entre las CPS con la cumbre del MERCOSUR de Córdoba en julio de 2006, donde participaron varios invitados de países que no son integrantes del bloque, por ejemplo, la presencia del primer mandatario de Cuba, Fidel Castro, en su último viaje antes de contraer la enfermedad que lo alejara del gobierno, y del flamante presidente de Bolivia por ese entonces, Evo Morales. La cumbre tuvo fuertes debates entre los socios fundadores por el modelo de integración del MERCOSUR, sobre las diversas situaciones domésticas de sus países miembros y sobre el conjunto de la región ante un escenario global en transición hacia los emergentes y los BRICS.

¹² En principios y objetivos la carta constitutiva era similar a la de CSN, aunque profundizaba las instancias institucionales que tendrá UNASUR y su forma de funcionamiento. Véanse los documentos oficiales en <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>

su carta constitutiva se desplazaba el eje económico-comercial como motor de la integración, poniendo en el centro cuestiones de autonomía y soberanía. A diferencia de la Declaración de Cusco, el Tratado Constitutivo de UNASUR, al referirse a aspectos de la integración económica, no menciona en ninguna parte la idea ni la sugerencia de crear una zona de libre comercio entre MERCOSUR, CAN, Chile y Surinam y Guyana, como ocurría en los anteriores encuentros.¹³ Esto fue muy relevante, sintetizaba un momento distinto de los países de la región y de sus vínculos que fue mutando al calor de la crisis del neoliberalismo, de los recambios gubernamentales y de la transformación o rediseño del proceso de integración regional.

En relación a su estructura organizacional, en el artículo 4 del Tratado se establecieron los órganos institucionales de la UNASUR: el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (CJJEG) y sus decisiones como órgano máximo; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (CMRE) y sus resoluciones; el Consejo de Delegadas y Delegados (CDD) y sus disposiciones para los dos anteriores organismos; y la Secretaría General (SG), para dinamizar el funcionamiento general del bloque. Esto último constituyó una novedad, ya que las anteriores instancias de la CPS y de CSN no habían propuesto algo semejante,¹⁴ también fue considerada como una limitante, en tanto obtuvo el desarrollo de algún tipo de instancia supranacional como lo hizo la CAN o el MERCOSUR en material comercial, aun con sus limitaciones. Además, se estableció en el artículo 7 la existencia de una presidencia pro tempore (PPT) encargada de organizar y presidir las cumbres y eventos y agilizar el trabajo de los otros organismos. La conformación de Grupos de Trabajo mencionada en el artículo 5 del Tratado fue tomando forma en Consejos Sectoriales Suramericanos, que desarrollarían el trabajo menos visible, aunque no por ello menos importante, de construir agendas y propuestas

¹³ Véase Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008).

¹⁴ Sus secretarios generales fueron Néstor Kirchner, María Emma Mejía, Allí Rodríguez y Ernesto Samper.

específicas sobre temáticas claves de la región y de la integración para ser viabilizadas por la UNASUR.¹⁵

En consecuencia, nacía esa UNASUR que conocimos y observamos actuar en los años posteriores y que constituyó una novedad en el escenario de aquel entonces, que se desarrolló no sin tensiones ni contramarchas hasta su desintegración producida con el giro político hacia la derecha en Argentina y en Brasil en 2016.¹⁶ Se trata de un organismo que se hizo eco de todo el proceso de reconfiguración política regional de la década de 2000, que propuso nuevas y propias agendas para la cooperación y concertación regional, para el fortalecimiento y la búsqueda de una mayor autonomía y para abordar la defensa de la soberanía regional con independencia de otros organismos regionales con injerencia de Estados Unidos o la OEA. Coincidimos con Busso (2016) que si lo que se destaca es la pretensión autónoma de la región por fuera de las cuestiones comerciales, incluyendo por primera vez la de defensa y seguridad (geopolítica), la UNASUR puede ser considerada como un proceso novedoso de integración profunda, más allá que en comparación con las iniciativas de integración económica y comercial como MERCOSUR y CAN no generó instancias de delegación de soberanía, típicas de los procesos de integración. Aun así, resultó novedoso su carácter multidimensional y el impulso de sus constructores para enlazarlo con la vasta tradición de integración existente en la región (Busso, 2016).

¹⁵ Consejo Energético Suramericano (CES); Consejo de Defensa Suramericano (CDS); Consejo de Salud Suramericano (CSS); Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS); Consejo Sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD); Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN); Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF); Consejo Suramericano de Cultura (CSC); Consejo Suramericano de Educación (CSE); Consejo Electoral de UNASUR (CES); Consejo Suramericano de Ciencia y Tecnología (CSCYT); Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (CONSUCTI); Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CSSCJDOT).

¹⁶ En este ensayo no nos ocupamos de profundizar las tensiones y contradicciones de UNASUR en la segunda década del siglo XXI ni de su desarticulación desde 2016. Para un análisis más profundo de ambas cuestiones, remitimos a Comini y Frenkel (2014) y a Barrenengoa (2020).

A continuación, analizaremos dos novedades, dentro de un extenso conjunto de innovaciones, de la trayectoria de la primera etapa de UNASUR.

UNASUR, defensa y soberanía: la creación del Consejo Sudamericano de Defensa como alternativa a la OEA, la JID y el TIAR

Unos de los temas pioneros del organismo ni bien comenzó a funcionar fue la planificación de la defensa de la región, mediante la creación del CDS, detrás del cual estuvieron Brasil, en el marco de reafirmar su liderazgo y peso regional, como también Venezuela, quien venía reestructurando su política de defensa nacional en el marco de las transformaciones posteriores al golpe de Estado de abril de 2002 y al *lock out* patronal de PDVESA de 2003. El Consejo Sectorial se venía gestando desde las Declaraciones de Paz de las primeras CPS hasta la realización de la I Conferencia de Ministros de Defensa de la CSN celebrada en Bogotá el 14 de julio de 2006. En esta consideró

necesario promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur conforme al ordenamiento jurídico de cada país.¹⁷

Aquí se forjó la idea del posterior CDS que comenzó a funcionar en 2009.

Ahora bien, el rol de Brasil en el tema defensa fue relevante. A mediados de 2007, el nuevo ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, inició la formulación de una nueva doctrina brasileña de defensa que consistía en un contemplado proceso de reequipamiento militar, modernización de las fuerzas armadas (transferencia de tecnología militar francesa para la fabricación de un submarino

¹⁷ Véase “Declaración de Bogotá”, Cumbre de Ministros de Defensa de la CSN del 14 de julio de 2006, en <http://www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf>. Un análisis más profundo del desarrollo del CDS lo encontramos en Morales Ruvalcaba (2015).

modelo Scorpen, así como aviones cazas y helicópteros) y reactivación de la industria bélica nacional, que le retornaría a Brasil su capacidad disuasoria (Morales Ruvalcaba, 2011). A su vez, Brasil venía desplegando en conjunto con otros países de la región replanteos en las agendas de defensa y seguridad regional en el marco de las instancias interamericanas como la Junta Interamericana de Defensa (JID) y la OEA. Al respecto, señala un agudo trabajo de Frenkel (2016) sobre el cambio de estas agendas que los países sudamericanos, si bien no desplegaron una diplomacia de alto nivel en el proceso de incorporar a la JID al marco orgánico de la OEA y redefinir sus funciones, en líneas generales conformaron una posición más o menos unificada favorable a la reforma, considerando particularmente dos cuestiones: por un lado, recrear a escala regional un modelo compatible con el aceptado en los ámbitos nacionales como el más acorde con la institucionalidad democrática, por ejemplo, las instituciones militares encuadradas a los mandatos emanados de los órganos políticos, consolidando el principio de conducción civil de la defensa. Por otro lado, insistieron en que el marco de competencia de la Junta debía limitarse a cuestiones estrictamente vinculadas al área de la defensa, evitando incluir temas como narcotráfico, crimen organizado o terrorismo, considerados como asuntos de seguridad interior por una gran parte de los países sudamericanos (Frenkel, 2016, p. 101). De alguna forma, la construcción del CSD impulsada por Jobim¹⁸ a nivel

¹⁸ Cabe mencionar que en 2006 y 2007 Brasil descubrió las primeras plataformas de Presal en las costas de Río de Janeiro y de San Pablo, una gran reserva hidrocarburiífera a siete mil kilómetros de profundidad. En 2008, Estados Unidos lanzó la IV Flota del Comando Sur a las aguas del Atlántico que estaba inactiva desde hacía décadas, lo que generó cuestionamientos por parte de Venezuela y de Brasil. Hugo Chávez, en una Cumbre de Presidentes del MERCOSUR en Tucumán, decía: “La IV flota quiere realizar un vasto control por el Orinoco, por el Amazonas, por el Paraná y debemos estar preparados para ver qué quieren hacer aquí” (Cibeira, 2008). En el mismo sentido, Lula Da Silva manifestaba: “Descubrimos petróleo a 300 kilómetros de la costa brasilera. Queremos que Estados Unidos nos explique eso [el lanzamiento de la IV Flota] porque vivimos en una región totalmente pacífica” (Ramos, 2008). De alguna forma, el énfasis en la defensa de la soberanía, de los recursos y en una adecuada política de defensa nacional y regional por parte del ministro Jobim de Brasil se enmarcan en esa coyuntura.

UNASUR retomaba los lineamientos de estas agendas en transformación, tanto a nivel doméstico de Brasil y otros países como a nivel latinoamericano.

La UNASUR y sus Consejos Sectoriales actuaban por fuera de la OEA y de cualquier otra injerencia extrarregional, por lo que la propuesta de Jobim consistía en la creación de un organismo de defensa regional totalmente autónomo e independiente de Estados Unidos, incluso que desconociera el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) creado en la época de la Guerra Fría. Es decir, se limitaba la posible influencia militar que Estados Unidos pudiera ejercer sobre la región. De esta manera, Brasil a través de UNASUR propuso archivar su antiguo pacto con Washington para repeler la agresión de una potencia extranjera continental (la extinta Unión Soviética) a los países del hemisferio y sustituirlo por otro construido por doce naciones independientes en el marco de un nuevo consenso regional. Como era de esperar, Perú y Colombia, por estar alineados a Estados Unidos en ese contexto, no se mostraron muy adeptos a la iniciativa, al igual que Chile, quien por ese entonces pedía tiempo para evaluar la propuesta. Con el lanzamiento de la IV Flota Norteamericana sobre las aguas de la región, la idea del CDS volvió a ser levantada por Brasil y Venezuela, logrando el apoyo de otros países de la región como Argentina, Bolivia y Ecuador, lo que reafirmó el intento de planificación conjunta de la política de seguridad y de defensa regional.

Tiempo después, a comienzos de la segunda década del siglo XXI, sería la Argentina un miembro muy activo dentro de la UNASUR en materia de defensa. En el lanzamiento del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de la UNASUR, con sede en Buenos Aires, los ministros miembros del CDS reiteraron la voluntad de revisión de la JID y del TIAR y de profundizar el trabajo del CDS en materia de asesoramiento y generación de insumos. Pero al interior de UNASUR no había consenso unánime en torno a este tema, Chile, Colombia y Perú eran partidarios del fortalecimiento, mientras que Brasil y Uruguay se manifestaban en una posición ambivalente, quedando el

impulso por parte de Argentina, apoyada por otros países como Bolivia, Ecuador y Venezuela (Frenkel, 2016). El hecho que este grupo de países haya insistido en tratar el tema en el seno de la UNASUR refleja la importancia que tenía para estos Estados articular una posición como bloque y, al mismo tiempo, expresaba la necesidad de marcar un contrapunto entre la UNASUR y la OEA.

UNASUR y la intervención en conflictos internos de los países miembros y en conflictos regionales

Quizá uno de los hechos más significativos donde UNASUR tuvo un rol destacado fue ante la situación política de Bolivia durante el año 2008, donde no solamente defendió la institucionalidad y contribuyó el evitar el golpe de Estado, sino que envió una misión especial para investigar “la masacre de Pando” sucedida el 11 de septiembre. La rápida actuación en la defensa del gobierno de Evo Morales, en ese momento amenazado por los intereses de la oligarquía de Santa Cruz de la Sierra en alianza con sectores de la oposición de otros departamentos que conforman la denomina “medialuna”, tuvo lugar el día 15 de septiembre, apenas cuatro días después de la masacre de Pando, mediante la convocatoria por parte de la presidencia pro tempore de UNASUR en manos de Michelle Bachelet a una cumbre extraordinaria en Santiago de Chile.

Con apenas cuatro meses de vida desde la firma del Tratado Constitutivo y aún sin su estructura institucional en funcionamiento, UNASUR se posicionó como un organismo interviniente en conflictos de la región, lo que restaba lugar a otros como la OEA donde la influencia de Estados Unidos databa de muchas décadas. Con un cuidadoso intento de no mezclar una posible intromisión en la soberanía boliviana pero con la decidida intención de actuar como cinturón de apoyo al gobierno de Evo Morales ante el intento de golpe y desestabilización, la reunión de UNASUR sacudió el tablero regional. Defender al gobierno en ese momento fue de gran utilidad para que el proyecto político de Evo Morales se afiance y continúe con el

proceso de transformaciones iniciadas en enero de 2006. Más allá de que las estrategias políticas y algunas de las transformaciones producidas por el gobierno de Evo Morales no eran compartidas por todos los gobernantes de la región, se impuso la defensa institucional del mismo. Este rápido movimiento de UNASUR sentó precedente sobre el futuro del organismo y marcó diferencias, por ejemplo, con el MERCOSUR y su debilidad institucional para interceder en el conflicto por las pasteras entre Argentina y Uruguay. Ese actuar de conjunto por parte de los miembros de UNASUR dejó de lado las diferencias políticas de fondo y se condensó en un apoyo al gobierno de Evo Morales y a la institucionalidad de Bolivia.¹⁹ Además, la UNASUR se comprometía a enviar una comisión para facilitar el diálogo entre el gobierno de Evo Morales y la región del Oriente, y otra para investigar la masacre de Pando, encabezada por el abogado argentino Rodolfo Mattarollo, que es la que tuvo mayor relevancia. Cabe la pena mencionar que cuando Hugo Chávez sufrió el golpe de Estado en abril de 2002 la OEA no emitió declaración al respecto. En el contexto de la crisis política boliviana, la actuación de la UNASUR en política regional por fuera del marco de la OEA –organismo que no fue nombrado en la declaración, más allá de la presencia en la reunión de su presidente, el chileno José Miguel Insulza– expresaba el nuevo consenso de la mayoría de los gobiernos de la región en buscar mayor autonomía regional en relación a la poderosa influencia que la OEA ha ejercido históricamente en los conflictos internos de la región. Es cierto que Hugo Chávez y Evo Morales demandaron otros pedidos que no encontraron eco para su inclusión en el documento final,²⁰

¹⁹ La Declaración de la Moneda de los presidentes de UNASUR fue contundente. Por ejemplo, en torno a la dimensión democrática, la masacre fue interpretada en el marco de una sucesiva escalada de hechos de desestabilización como el momento más grave y de riesgo para la democracia en Bolivia. Esto se lee en los puntos 2 y 5 de la Declaración, en donde se define como “masacre” a los sucesos de Pando y “golpe civil” al proceso desestabilizador, al tiempo que señala que dependía de UNASUR que los hechos no quedase impunes.

²⁰ Por ejemplo, señalar la amenaza separatista con la expresión de un “golpe cívico prefectural”, propuesta por Evo Morales, o la alusión a Estados Unidos como el

pero esto no imposibilitó el rápido acuerdo. En consecuencia, si en Bolivia no hubo una posterior Honduras, fue gracias a la UNASUR.

En relación a la instalación de las bases militares norteamericanas en Colombia durante 2009, otra vez UNASUR tuvo una participación destacada que no encuentra antecedentes en otras instancias regionales. El marco de UNASUR fue elegido por varios países de la región, como consecuencia de la falta de garantías que ofrecían las explicaciones de Uribe en su gira a los países de la región sobre la instalación de las bases, en el marco de una gran alerta que se había sembrado ante este tema.²¹ La primera acción de UNASUR fue tratar

responsable del intento de golpes y desestabilizaciones en la región, que proponía Hugo Chávez.

²¹ Chávez fue el primero en poner a UNASUR como espacio para tratar el tema: “Esta semana he conversado con varios jefes de Estado de nuestro continente del peligro que representan las nuevas bases militares gringas para Venezuela. Es evidente que éste será un tema central en la próxima reunión de UNASUR” (Vázquez Guzmán, 2009). El canciller brasileño Celso Amorim señalaba: “Lo que preocupa a Brasil es una presencia militar fuerte cuyo objetivo y capacidad parecen ir mucho más allá de lo que pueda ser la necesidad interna de Colombia” (*La Nación*, 2009). El presidente de Ecuador, Rafael Correa, anunciaba que “su país se está preparando para la defensa. Nosotros no estamos en carrera armamentista, pero no voy a permitir nunca más que a mansalva entren aviones y no los podamos siquiera detectar” (*La Nación*, 2009). Además, ante la flamante asunción pro tempore al frente de UNASUR, se pronunciaba a favor de “restarle relevancia” a la OEA, potenciando el CDS “[p]ara evitar la posibilidad de un conflicto en la región, cualquier país que se atreva a agredir a otro país deberá saber que tendrá una sanción muy fuerte del resto de las naciones de la región” (*Página 12*, 2009). El asesor de Lula en política exterior, Marco Aurelio García, decía lo siguiente: “Nuestro país respeta las decisiones soberanas de cada país en la región pero nuestra percepción es que las bases extranjeras en la región parecen una herencia de la Guerra Fría y la Guerra Fría acabó” (Irigaray, 2009). Luego del paso de Uribe por Brasilia, García señaló: “No creo que sea positivo establecer bases cuyo alcance y objetivos no están muy claros cerca de una frontera en la región amazónica que muchas veces es objeto de codicia internacional” (Pignotti, 2009). En la reunión con Uribe, la presidenta Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, señaló la “inconveniencia” de las bases y le manifestó que Colombia “con este hecho se convertía en un factor de perturbación para Latinoamérica”. Evo Morales fue quién más enérgicamente rechazó la instalación de las bases: “Permitir las bases es una agresión a la democracia” (Pignotti, 2009). Aunque también, algo más diplomática pero no por ello menos ambigua, la postura de Uruguay fue de claro rechazo a la instalación de bases militares de un país extranjero en la región. Su presidente Tabaré Vázquez señaló que sostenía “la posición histórica de Uruguay contraria a la existencia o establecimientos

el tema en una reunión de comienzos de agosto en el marco de la asunción de Rafael Correa en Ecuador luego de la reforma de la constitución, donde a su vez estaba prevista la asunción de Correa a la PPT. No hubo acuerdo entre los cancilleres acerca de cómo tratar el tema de la instalación de las bases, cuestión que se agravó por la ausencia del presidente de Colombia, Álvaro Uribe. Las posturas oscilaron entre el rechazo y el aviso de un probable conflicto militar en la región por parte de Venezuela, Ecuador y Bolivia; una manifestación de preocupación y alerta por parte de Argentina y Brasil; y una postura de no intromisión en decisiones soberanas de otros países por parte de Paraguay y Chile. Perú, el único aliado fuerte de Uribe, con la excusa de la llegada tarde a la asunción de Correa por problemas en el vuelo, decidió no participar de la cumbre. Debido a la ausencia de Uribe, los presidentes reunidos en Quito convocaron a una nueva reunión de UNASUR con carácter de extraordinaria para fines de ese mismo mes en la ciudad de Bariloche, Argentina.

En el ínterin de ambas reuniones se produjo el anuncio público de Uribe sobre la concreción del acuerdo entre Estados Unidos y Colombia para la instalación de las bases militares (Irigaray, 2009), con el objetivo de perseguir la “derrota total del terrorismo narcotraficante”. Así, Uribe ponía de manifiesto la táctica desplegada por el primer mandatario colombiano durante todo el mes y sobre todo en la Cumbre de Bariloche, que consistía en evitar discutir la presencia militar norteamericana en la región y sus fines, poniendo al acento en que las bases ayudarían a extinguir el terrorismo y el narcotráfico, que a su vez eran sinónimo de FARC, organización que estaría estrechamente vinculada con los gobiernos de Chávez (armas), Ecuador (dinero en la campaña y frontera limítrofe), Bolivia (producción de coca), según las declaraciones del gobierno colombiano.

Observamos algunas líneas de los debates en Bariloche, mostrando el impacto que tuvo la reunión de UNASUR en la coyuntura

de bases militares extranjeras no sólo en el país sino también en cualquier territorio de América Latina” (Pignotti, 2009).

regional de aquel entonces. Trasmitido en vivo por los medios, la cumbre de UNASUR concentró la atención de toda la prensa regional. Uribe comenzó con un fuerte discurso acerca del terrorismo en la región, denunciando acciones de las FARC, entrelazando nuevamente los conceptos de terrorismo, narcotráfico y FARC con fotos e imágenes ante las cámaras. Solicitaba que la UNASUR considere a las FARC como grupo terrorista y no como fuerza beligerante e hizo también hincapié en la idea de que las cuestionadas bases pertenecían a Colombia y no a Estados Unidos, pero que recibirían ayuda norteamericana con el objetivo de la lucha contra el narcoterrorismo. Las largas respuestas de Chávez y Correa contuvieron mucha información que también fue mostrada ante las cámaras. Por el lado venezolano, Chávez hacía hincapié en varios párrafos del “Libro Blanco” del Comando de Movilidad Aérea del Comando Sur de Estados Unidos, donde detalló los intereses de la primera potencia mundial sobre la región, entendiendo a las bases como una expresión de los mismos. Por el lado de Correa, en uno de los discursos más profundos, invitó a discutir el significado de terrorismo en la región y en dónde radicaba el principal problema del narcotráfico, señalando a Colombia como el principal productor de drogas, cuyo problema se agravó desde que Estados Unidos lo asistía con ayuda militar y económica.²² Además, retó a Colombia y a la región a discutir si hoy en día no se usa como excusa el terrorismo y el narcotráfico para descalificar a gobiernos que han criticado a Estados Unidos –como Venezuela, Bolivia y Ecuador–, y si no se estaba ante un escenario como el de la Guerra Fría, donde potencias extranjeras usaban pretextos políticos para intervenir. El presidente de Brasil, Lula da Silva, intentó contener el clima tenso para evitar la rotura de la UNASUR, ya que Colombia no iba a aceptar la exigencia de dar marcha atrás con las bases. Pero tampoco pudo evitar mostrar su clara disconformidad con la instalación

²² Al respecto, daba ejemplos sobre Ecuador: “Sin la base militar de Manta y sin la DEA, ya llevamos el doble del promedio histórico en el secuestro de drogas” (Piqué, 2009).

de las bases. De buen tono pero en forma desafiante, encaró a Uribe señalando que si las bases eran colombianas y algunas estaban desde hace varios años “todavía no solucionaron el problema de la guerrilla y el narcotráfico, debemos repensar qué otras cosas podemos hacer en UNASUR para solucionar el problema” (Piqué, 2009). En relación con los Estados Unidos, selló: “Los grandes consumidores no están en nuestro continente. Sería bueno que en vez de combatir dentro de nuestras fronteras que lo hagan en sus fronteras” (Piqué, 2009). Por su lado, el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, en relación a la soberanía regional reafirmó su posición de los días previos, al rechazar cualquier instalación en la región de bases extranjeras e incluso apoyó al gobierno argentino en el tema Malvinas. A su vez, la presidenta chilena Bachelet mostró preocupación una vez más por el tema de las bases, pero, al igual que su par paraguayo Fernando Lugo, por tratarse de una decisión soberana, abogó por el respeto a la misma y, en todo caso, por la exigencia de más información. Ante la obviedad de que el tema no tenía vuelta atrás para Colombia, Brasil fue uno de los que demandó que Colombia diera garantías que las bases eran algo específico de su territorio y que no afectaría a los países de la región, postura que terminó siendo acompañada por todos los países, convirtiéndose en declaración de UNASUR.

La UNASUR actuó ante una problemática que relaciona soberanía regional, seguridad militar e intereses extranjeros en la región. Esto constituye un hecho inédito para la región. Es cierto que, por un lado, no pudo lograr que Colombia diera marcha atrás en su proyecto de instalación de bases militares, pero, por otro lado, pudo poner condiciones sobre el posible y futuro uso de ese armamento por fuera de sus fronteras, que implicara la violación de la soberanía de los países vecinos. Esto tenía como fin evitar una situación como la que ya había tenido lugar en 2008 con la invasión de Colombia a Ecuador para asesinar a uno de los líderes de las FARC, Raúl Reyes. Además, obligó a Colombia a hacer pública la información sobre las bases, cuestión que por lo general no tiene lugar en este tipo de acuerdos con potencias extranjeras. Esta discusión se desarrolló por

fuera del marco de la OEA sin el diplomático poderío norteamericano, volviendo a poner en primer plano la redefinición de la soberanía regional.

Contexto actual para pensar una nueva etapa de UNASUR

La irrupción de China y su permanencia en el escenario regional

En los últimos años, acontecimientos de magnitud han impactado la economía mundial como la pandemia vinculada al coronavirus (COVID-19) y el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. De cualquier manera, el comercio y la inversión extranjera directa (IED) ya mostraban un bajo dinamismo tras la crisis financiera de 2008. Según informa la CEPAL, mientras que entre 1990 y 2007 el volumen del comercio mundial de bienes se expandió a una tasa media del 6,3 % anual, entre 2012 y 2021 apenas lo hizo a un 2,4 % anual. Por su lado, solo en 2015 y 2016 los flujos anuales de IED superaron ligeramente su nivel máximo anterior a la crisis, alcanzado en 2007. La participación del comercio de bienes en el PIB mundial alcanzó su nivel máximo histórico (25 %) en 2008, y en 2021 llegó al 23 %. A su vez, la participación de los flujos de IED en el PIB mundial alcanzó su máximo (4 %) en 2000, y en 2021 apenas llegó al 1,6 % (Cepal, 2023, p. 33).

En ese contexto de desaceleración reciente de la economía mundial, la presencia de China en América Latina se ha mantenido, expresada tanto en la consolidación de los flujos de comercio como en el crecimiento de los flujos de capital, con inversión china principalmente en proyectos de infraestructura y servicios. En el primer caso, las exportaciones de los países suramericanos a China continúan concentradas en pocos productos básicos –Brasil exporta principalmente soja, mineral de hierro y petróleo; Argentina soja y carne bovina; Chile y Perú, cobre y otros minerales; Venezuela y Colombia, petróleo–, mientras que las importaciones provenientes del país asiático son fundamentalmente productos electrónicos y mecánicos

de alto valor agregado. Si, por un lado, la relación comercial con China permite acumular divisas, mejorar las cuentas externas y facilitar políticas económicas, como ocurrió, por ejemplo, durante la década de 2000, por otro lado, los términos de intercambio continúan vulnerables porque dependen en gran parte de la fluctuación de los precios internacionales de las *commodities*.

En el caso de los flujos de inversiones, la llegada de capital chino se realiza según las dos modalidades clásicas, como instalación de un nuevo proyecto o bien como operación de adquisición o fusión de empresas preexistentes en el país receptor. En este último caso, se detectan diferentes situaciones: entre 2005 y 2014, predominaron las adquisiciones en actividades extractivas, sobre todo en el sector de petróleo y gas natural, en países como Brasil, Argentina, Perú, Ecuador y Colombia; ya entre 2015 y 2020, se destacaron las compras en el sector de electricidad en Brasil, Chile y Perú (CEPAL, 2021a). A su vez, las nuevas inversiones fueron más diversificadas: en el sector de energías renovables, donde se iniciaron proyectos hidroeléctricos así como en energías eólica y solar; en el sector de metales (actividades extractivas principalmente en Perú y fabricación de metales en su mayor parte en México); en el sector automovilístico (en Brasil, México, Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela); y en el sector de telecomunicaciones, donde se instalaron en numerosos países (la empresa Huawei está presente en el mercado de *smartphones* y también en infraestructuras). Cabe registrar que las mayores inversiones son de empresas estatales, lo que denota el interés de las autoridades chinas en propiciar la internacionalización de sectores estratégicos, por medio de incentivos y financiamiento (Lopes Filho, 2022).

También existen los proyectos de infraestructura bajo modalidad de contratación, por medio de licitación o designación, que cubren actividades de construcción o servicios de concepción, monitoreo y operación de infraestructura, que no implican propiedad. Predominan en los sectores de energía y transporte, pero también incluyen otros, como sistemas de control de inundaciones, estaciones de tratamiento, hospitales, sistemas de seguridad, proyectos de regadío,

cables de fibra óptica, redes de banda ancha. En síntesis, lo que propone China involucra un amplio conjunto de préstamos, créditos, inversiones y asistencia técnica en diversos campos, incluso en la industria aeroespacial. El emplazamiento de estación de exploración espacial en Argentina o la asistencia para el lanzamiento de satélites de países como Ecuador, Brasil o Bolivia son ejemplos de ello (Frenkel y Blinder, 2020).

Estos diferentes mecanismos utilizados por China para aproximarse a América Latina se inscriben, de cierto modo, en la llamada Nueva Ruta de la Seda (en inglés *Belt and Road Initiative*), proyecto anunciado en 2013 y formado por dos componentes: la franja de la ruta económica de la seda (*Silk road economic belt*), para conectar China con Europa, y la ruta de la seda marítima del siglo XXI (*21st Century Maritime Silk Road*), que contempla la reorganización de rutas marítimas para conexiones con otros continentes. La iniciativa apunta a la construcción de rutas, ferrocarriles, gasoductos y oleoductos, puertos y nuevas rutas aéreas con el objetivo de crear lazos de cooperación comercial y estimular la producción y la interconectividad. Por otro lado, también se pretende estimular la Ruta de la Seda digital (*Digital Silk Road*) por medio de la cooperación en economía digital, inteligencia artificial, computación en la nube y ciudades inteligentes. El financiamiento será realizado por medio de una red de entidades bancarias, entre otras, el Banco de Desarrollo de China (China Development Bank), el Cexim de China (Export-Import Bank of China), el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (Asian Infrastructure Investment Bank) y el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (Vadell et al., 2018).

Estas iniciativas de carácter geoeconómico se respaldan en relaciones diplomáticas definidas en orden bilateral y multilateral. En 2012, China promueve tres tratados de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica. En 2015, se crea el Foro China-CELAC, en reunión con sede en Pequín, desde donde se proyectan medidas de cooperación. En 2018, se realiza el II Foro China-CELAC, en Santiago de Chile.

La declaración emitida en esta ocasión, en su artículo 4, afirma lo siguiente:

La Parte china presentó la iniciativa de la Franja y la Ruta para la cooperación internacional. Consideramos que la iniciativa del Gobierno chino de la Franja y la Ruta constituye una importante oportunidad para el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo entre los países involucrados, de conformidad con lo señalado en la Declaración Especial que aprobamos en esta oportunidad (CELAC, 2018).

Desde esa perspectiva, parece que los países de América Latina se vuelven participantes indispensables de tal propuesta. En este contexto, cabe resaltar la existencia de otra iniciativa de gran envergadura como es el grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), en el cual Argentina y otros países latinoamericanos podrán sumarse como nuevos miembros en la brevedad.

La presencia de China es, sin duda, parte de un proceso complejo, polifacético, multidimensional y contradictorio. Pero que denota una tendencia importante: la emergencia y consolidación de un mundo multipolar, que puede significar avances importantes, por ejemplo, en relación de la dependencia de uso del dólar estadounidense en el comercio mundial. La creación de una moneda común para los intercambios comerciales, o inclusive el uso de las monedas nacionales entre países vecinos, es un proceso internacional que ya comenzó y estimula una desdolarización y la circulación de otro tipo de dinero en la escena internacional.

La pandemia y la evidencia de las desigualdades socioterritoriales

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) también permite varias reflexiones en torno de la integración regional, no apenas por los graves problemas atravesados en términos sanitarios, sino por el poco diálogo que existió entre los países del continente en los primeros meses para buscar soluciones de modo conjunto, debido especialmente a la actitud negacionista de algunos gobiernos.

Una de las facetas que quedó claramente en evidencia desde el principio fue la dependencia económica y tecnológica en materia de productos farmoquímicos, farmacéuticos y vacunas, como demostró el hecho de que los insumos altamente especializados (resinas, membranas, reactivos), así como los equipos de protección personal para los profesionales de la salud (mascarillas, delantales, gafas, protectores faciales y guantes adecuados) eran en su mayoría importados, incluso en países como México, Brasil y Argentina, con un relativo desarrollo industrial. Y al drama de la escasez de equipos, insumos básicos y medicamentos para intubación, se sumó la carrera para enfrentar diferentes aspectos de la vacunación (adquisiciones, inoculación, desarrollo y producción). En este sentido, se constató una gran desigualdad en la distribución de vacunas entre los países de América Latina, que se explica principalmente porque la industria farmacéutica se organiza como un oligopolio tanto en la producción como en buena parte de las actividades de investigación y desarrollo y las nuevas patentes. Algunos países consiguieron establecer acuerdos de producción con laboratorios internacionales (México, Brasil, Argentina, Chile, Colombia) para la producción nacional de vacunas; por su lado, Cuba apostó al desarrollo de su propia vacuna gracias a la importancia de su industria biofarmacéutica. Otros países, lamentablemente, solo tuvieron acceso a través del Mecanismo COVAX, conducido por la Organización Mundial de Salud (OMS).

Sobre el negacionismo que imperó en algunos países, dificultando el diálogo inicial para actuar conjuntamente, es necesario recordar el ambiente opuesto que prevaleció cuando la aparición del virus de la gripe A H1N1 en 2008, en medio a una gran preocupación debido a su alta infecciosidad y al riesgo de mutaciones virales que podrían aumentar su letalidad. En el marco de UNASUR, se decidió crear el Consejo Sudamericano de Salud, integrado por los doce ministros de salud de los países miembros, que aprobaron la Agenda Sudamericana de Salud. Inmediatamente se puso en marcha una serie de medidas para facilitar recursos diagnósticos y terapéuticos en todos los países y se desarrolló una estrategia común para obtener

la vacuna específica contra la gripe (Marchiori Buss, 2009). Ya en el contexto de la pandemia de COVID-19, los países que formaban el Prosur no se comprometieron ni emprendieron acciones concretas para la adquisición conjunta del medicamento, como ocurrió con los miembros de Unasur en la compra de vacunas contra el H1N1.

En setiembre de 2021, un año y medio después de los primeros casos de coronavirus detectados en América Latina, la CEPAL elaboró el documento “Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe”, a solicitud de la CELAC. Este documento permitió no solamente diagnosticar la situación y debatir sobre ella, sino también avanzar en líneas de acción para fortalecer las capacidades productivas y de distribución de vacunas y medicamentos en los países de la región. En ese momento el objetivo más urgente era garantizar el acceso igualitario a las vacunas (CEPAL, 2021b).

Las migraciones intrarregionales y sus nuevas dinámicas

El resurgimiento de la extrema derecha en la región no solo instaló un discurso negacionista respecto de la pandemia, sino también reforzó el discurso de odio y xenofobia contra las personas migrantes, siendo apuntadas muchas veces como amenaza. Contrariamente a esta visión, crece la propuesta de considerar la libre movilidad y residencia y la protección de refugiados y migrantes como derechos humanos. El *Atlas de la Migración* (2020) muestra que la migración tiene lugar en todas partes del mundo, no supone una amenaza ni para los países de destino ni para los de origen, y enriquece a los territorios receptores, no solo culturalmente sino también en términos económicos.

Aunque los migrantes suramericanos, centroamericanos y caribeños siguen teniendo como principal destino a Estados Unidos y Europa, en las últimas dos décadas se observa un aumento de la migración intrarregional, constituyendo nuevos y dinámicos corredores migratorios, por ejemplo, en América del Sur. Se observan flujos

intrarregionales en todo el territorio suramericano y en múltiples direcciones. No existe ningún país en la región que se quede por fuera de los flujos migratorios intrarregionales: todos reciben ciudadanos suramericanos en sus países y de ahí también salen ciudadanos hacia otros países; inclusive existe una intensa migración binacional y fronteriza, y estos flujos son de doble vía (Ramírez, 2016). Actualmente las dinámicas poblacionales en la región son intensas y complejas, e involucran migraciones laborales, desplazamientos forzados o refugio; esto exige que muchos países modifiquen sus patrones migratorios al adoptar una o varias condicionalidades: ser países emisores, de tránsito o de destino de flujos (Pedone et al., 2022).

A partir de 2015 se produjo un importante incremento de la migración venezolana, con trayectorias y estrategias muy diversas, que generó nuevas geografías en la movilidad de América del Sur. La excepcionalidad de este flujo que representa la emigración de dicho territorio se explica no solo por la transformación en expulsor de migrantes de un país que, junto con Brasil y Argentina, era históricamente considerado receptor dentro de la región, sino también por el impacto que esta movilidad acelerada y masiva ha traído en las estructuras de la sociedad venezolana (Galaz et al., 2021).

Al inicio del año 2021, momento de crisis económica, social y sanitaria, diferentes conflictos recrudecen en la región, como señalan especialistas en estudios migratorios: los diversos proyectos de leyes que refuerzan el control en Chile o Ecuador; la militarización y el despliegue desmedido policial para bloquear el paso de migrantes entre Guatemala y Honduras, México y Guatemala, Ecuador y Perú o Chile y Bolivia; la amenaza de negar el derecho que las personas migrantes tienen a vacunarse que ocurrió en Colombia; los actos de violencia contra migrantes en tránsito al norte de México; la muerte de migrantes en tránsito al cruzar de Venezuela al Caribe (Velasco et al., 2021).

De cualquier forma, es importante recordar los avances en cuestión de políticas migratorias que fueron realizados en la década anterior para reforzar su importancia e intentar recuperar otros

sentidos. Durante aquel período, la CAN, MERCOSUR y UNASUR integraron la perspectiva de los derechos humanos en su enfoque de la migración, que ha permitido ampliar gradualmente los derechos y garantías de los inmigrantes y sus familias. Específicamente sobre UNASUR, su Tratado Constitutivo señala la importancia de consolidar la identidad suramericana con el fin de alcanzar una ciudadanía regional. También indica la necesidad de cooperar en materia de migración, “con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regulación migratoria y armonización de políticas” (art. 3) (Ramírez, 2016; Lago, 2023). Como se observa en ese documento, existía una voluntad política y una reflexión teórica que planteaban nuevos desafíos y miradas. Lo importante es que estas normativas internacionales, amparadas en principios universales, puedan cumplirse independientemente de los gobiernos de turno y se transformen en prácticas concretas que ayuden a mejorar la vida cotidiana de las personas migrantes y sus familias.

Lineamientos y recomendaciones para una nueva etapa de UNASUR

Dinámica de funcionamiento institucional

Una primera reflexión ante una posible nueva etapa de UNASUR o de algún organismo semejante tiene que ver con la dinámica de funcionamiento. ¿Supranacionalidad, interbugernamentalidad, interpresidencialismo? Como observamos en la primera parte de este ensayo, la experiencia de UNASUR no se acercó a las formas institucionales de un proceso de integración tradicional, en tanto los países no delegaron porción alguna de soberanía. Esto sí sucedió, por ejemplo, en el terreno comercial del MERCOSUR a partir de 1995 cuando se constituyó como Unión Aduanera, que aun con imperfecciones y perforaciones mantuvo una política comercial externa común en el bloque, que generó cohesión a pesar de las asimetrías existentes y

de la búsqueda de formas de inserción internacional variadas entre sus socios. Algo semejante sucedió también con la CAN, heredera del viejo Pacto Andino que, además de constituirse también en unión aduanera, desarrolló el Sistema Andino de Integración (SAI) y el Parlamento Andino, con algún grado de supranacionalidad, incluso de mayor injerencia que el reciente Parlasur del MERCOSUR.

UNASUR no planteó este tipo de instancias, lo cual en sí mismo puede no ser un faltante, pero al mismo tiempo debemos reconocer que al existir una institucionalidad gubernamental sin supranacionalidad, por encima siempre están los gobiernos nacionales y, más complejo aún, están también las figuras presidenciales. Además, el Tratado Constitutivo estableció en su artículo N° 12 que todas las decisiones debían adoptarse por consenso, con lo cual, de alguna forma, permitió consagrar la voluntad de cada Estado o de cada gobierno por encima del proyecto de región en determinados temas. Por ejemplo, en la instalación de las bases militares en Colombia, la propuesta de Lula de exigir mayor información sobre la instalación de aquellas fue un consenso que mostró tanto la novedad de regionalizar un tema nacional como la debilidad de poder actuar con mayor profundidad ante un problema sensible.²³ Evidentemente, se tiene que repensar la institucionalidad, sin escapar a la tradición intergubernamental del regionalismo latinoamericano y sin importar modelos externos como el europeo, anclado en otra historia y otro presente, pero se torna necesario observar las limitaciones de la experiencia previa. En consecuencia, se debiera dotar de mayor poder de intervención y capacidad de acción a algún órgano lo más semejante a lo regional, por ejemplo, a la Secretaría General (o espacio afín a crearse). Es decir, sacarle dependencia a los

²³ La regla del consenso de la UNASUR obliga a negociar minuciosamente cada medida o decisión tomada, lo que genera un modelo de integración flexible y voluntario, ya que sus decisiones no se tornan obligatorias para Estados partes que pueden eximirse de aplicar una decisión aprobada. Véase artículo N° 13 del Tratado Constitutivo de UNASUR.

órganos intergubernamentales y dotar con más poder a algún órgano regional.²⁴

Una mayor interacción con la sociedad civil

Existe una experiencia más desarrollada de vinculación entre la sociedad civil y las iniciativas regionales en el MERCOSUR mediante el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), en la CAN y en el ALBA con su Consejo de Movimientos Sociales (CMS). Una acción similar podría traer mayor identificación de la sociedad con la iniciativa regional, pero a la vez, podría convertirse en catalizadora de demandas y necesidades de los sectores no gubernamentales. Cuando hablamos de estos sectores nos referimos a las grandes representaciones asociativas (sindicatos, cámaras empresariales, movimientos sociales, grupos de identidad étnica), pero también a sectores profesionales, científico-tecnológicos, movimientos de migrantes o expresiones culturales, es decir, proponemos dar cuenta de la representatividad de forma más amplia. Podemos pensar esa articulación a través de algún órgano integrado por representantes de la sociedad civil al estilo FCES del MERCOSUR o CMS del ALBA, pero también en pequeños órganos o representaciones organizados a través de los Consejos Sectoriales existentes, para que haya una interacción más directa entre la sociedad y los organismos y agendas concretas de trabajo, por ejemplo, en salud, infraestructura, defensa, por mencionar los Consejos más activos hasta el presente.²⁵ En suma, se requiere de una UNASUR de mayor diálogo e interacción con sociedad civil y de una mayor visibilidad de sus agendas y grupos de trabajo, a efectos de

²⁴ Por ejemplo, para poder convocar una reunión extraordinaria en caso de ruptura institucional, lo que no ocurrió con el *impeachment* de Dilma Rousseff en Brasil en 2016, cuando la Secretaría General no pudo ni siquiera convocar a una reunión.

²⁵ Cabe la pena mencionar como tema de relevancia no siempre visibilizado cuestiones abordadas por otros consejos como el Consejo de Política de Drogas en la elaboración de una política posprohibicionista de drogas, basada en el intercambio de experiencias, en particular la de Uruguay y en el impulso del secretario general Ernesto Samper en 2015 al tema.

que UNASUR no sea conocida solo por las grandes cumbres, sino por su actividad y aportes más cotidianos.

El relacionamiento externo con otros bloques y con la cooperación internacional

Como observamos en la primera parte de este ensayo, el regionalismo latinoamericano tiene una vasta historia de experiencias de iniciativas, bloques y asociaciones. ¿Por qué no pensar en una mayor interacción entre ellas y con el cúmulo de experiencias desarrolladas? En consecuencia, proponemos la existencia una representación de UNASUR que se ocupe del vínculo con las otras iniciativas existentes como MERCOSUR y CAN, así como también de una mayor interacción con la CELAC, para compartir agendas y grupos de trabajo.

Creemos también que esta instancia puede servir de mecanismo catalizador de las relaciones hacia afuera de Sudamérica, por ejemplo con China, al estilo similar del Foro de Cooperación CELAC-China. Como observamos en la segunda parte de este ensayo, los vínculos con el gigante asiático son ineludibles en el contexto actual de transición hacia un escenario global multipolar, pero se debe cuidar que esos vínculos sean estables, que no generen formas bilaterales muy diferenciadas de relacionamiento ni tampoco asimétricas a nivel comercial. Una problemática común a la región y a su inserción externa es el riesgo de profundizar la matriz primario-exportadora de nuestras economías. ¿Por qué no pensar, entonces, tanto en crear un foro de cooperación al estilo de la CELAC o una modalidad que se sume a este? En definitiva, señalamos la importancia de un organismo que mantenga un alto nivel de diálogo a escala regional con China.

Hacia una gestión regional de los recursos

La historia de América del Sur enseña que la región ha proveído de variados recursos naturales al mundo. En la actualidad, hay algunos de ellos que pareciera convertirse en lo máspreciado, a raíz de

la transición energética en marcha. Nos referimos al litio, ese “oro blanco” del que Argentina, Bolivia y Chile concentran el 55 % de la producción mundial. ¿Por qué no pensar que UNASUR desarrolle una instancia de articulación para una gestión regional del recurso? Cada país tiene legislación específica sobre el tema, gestiones diferentes (públicas, público-privadas y privadas) para la extracción y exportación, y proyectos de industrialización de baterías en distintas etapas de desarrollo. Si bien hay soberanía nacional por parte de cada país sobre el recurso, sería deseable desarrollar al interior de UNASUR una instancia que articule las experiencias sobre el litio de cada país e incluso que avance en la planificación y articulación de la producción a escala regional. Temas actuales como el de la transición energética, y en ella el lugar estratégico del litio, tienen que ser parte de un organismo regional autónomo y soberano como el que se propone reconstruir.

En suma, intentamos en este ensayo recuperar en torno a UNASUR la historia y su trayectoria, dar cuenta del contexto actual que transitamos y repensar sus dinámicas, agendas y posibilidades actuales ante una posible vuelta del organismo.

Bibliografía

Álvarez, Alvaro (2019). *La Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana. Estudio del eje Hidrovía Paraguay Paraná* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de La Plata.

Ansaldi, Waldo (2013). Por patria entendemos la vasta extensión de ambas américas. El proyecto de unidad latinoamericana en perspectiva histórica. *Boletín de la Biblioteca de Congreso de la Nación*, (127), 19-58.

Argumedo, Alcira (2019). *Los silencios y las voces en América Latina. Notas sobre el pensamiento nacional y popular*. Buenos Aires: Colihue.

Barrenengoa, Amanda (2020). De la unidad suramericana a la fragmentación regional: contradicciones en la UNASUR a partir de las políticas de los gobiernos lulistas y las tensiones con las clases dominantes. *Conjuntura Austral*, 11(56).

Botto, Mercedes (2015). América del Sur y la integración regional: ¿*Quo vadis?* Los alcances de la cooperación regional en el MERCOSUR. *CONfinés de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, (21), 9-38.

Busso, Anabella (2016). UNASUR en el escenario del multilateralismo latinoamericano: luces y sombras, *OASIS*, (24), 45-67. doi: <http://dx.doi.org/10.18601/16577558.n24.04>

Briceño Ruiz, José (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, (175), 9-39.

Cibeira, Fernando (1 de julio de 2008). Era igual a lo ocurrido en 2001 en Venezuela. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-107016-2008-07-01.html>

Comini, Nicolás y Frenkel Alejandro (2014). Una UNASUR de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. *Nueva Sociedad*, (250), 58-77.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2021a). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/8-P). Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2021b). *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/115). Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/23-P). Santiago del Chile.

Irigaray, Juan Ignacio (5 de agosto de 2009). Sudamérica dice no a Uribe y a las bases militares en Colombia. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/05/internacional/1249499688.html>

Frenkel, Alejandro (2016). Fuimos hermanos. Acuerdos y divergencias de los países de la Unasur frente a la seguridad hemisférica. *Cartografías del Sur*, (3).

Frenkel, Alejandro y Blinder, Daniel (2020). Geopolítica y cooperación espacial: China y América del Sur. *Desafíos*, 32(1), 1-30.

Funes, Patricia (2006). *Salvar la nación. Intelectuales, cultura y política en los años veinte latinoamericanos*. Buenos Aires: Prometeo.

Galaz, Catherine et al. (2021). *Movimientos migratorios Sur-Sur. Fronteras, trayectorias y desigualdades. Migraciones y pandemia: trayectorias, desigualdades y resistencias*. Buenos Aires: CLACSO.

Gudynas, Eduardo (2005). Desde la integración blanda y el comercio rígido al regionalismo autónomo. *Revista Ecuador Debate*, (65), 21-38.

Guillén Romo, Héctor (2001). De la integración cepalina a la integración neoliberal. *Revista Mexicana de Comercio Exterior*., 51(5). <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/36/1/RCE.pdf>

Pedone, Claudia e Hinojosa, Alfonso (Coords.) (2022). *Vidas en movimiento: migración en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

La Nación (3 de agosto de 2009). Primeros roces entre Brasil y EE. UU. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/primeros-roces-entre-brasil-y-eeuu-nid1157901/>

Lago, Mayra Coan (2023). *Política migratória brasileira e comparada na América do Sul*. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios-CEM.

Lopes Filho, Carlos Renato da Fonseca Ungaretti et al. (2022). *Iniciativa cinturão e rota na América Latina: perspectiva geoeconômica*. Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-Ipea.

Marchiori Buss, Paulo (9 de septiembre de 2009). A Unasul Saúde. *Le Monde Diplomatique*. <https://diplomatique.org.br/a-unasul-saude/>

Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2002). Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración. En Mario Rapoport y Luis Cervo Amado (Comps.), *El Cono Sur. Una historia en común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Morales Ruvalcaba, Daniel (2011). Consejo de Defensa Suramericano Mecanismo catalizador en la integración regional de América del Sur. *Contextualizaciones Latinoamericanas. Revista electrónica del Departamento de Estudios Ibéricos de la Universidad de Guadalajara*, 2(5).

Página 12 (4 de agosto de 2009). Planes para UNASUR. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/129366-41610-2009-08-04.html?mobile=1>

Pignotti, Darío (7 de agosto de 2009). Uribe no pudo despejar las dudas de Lula. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-129550-2009-08-07.html>

Piqué, Martín (29 de agosto de 2009). Duelo entre Correa y Uribe. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/130783-42145-2009-08-29.html>

Motta da Veiga, Pedro y Ríos, Sandra (2007). O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Série Comercio Internacional*, (82). CEPAL.

Ramírez, Jacques (2016). *Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: CELAG.

Ramos, Pablo (6 de julio de 2008). Un bloque con más acento en lo político. *América Latina en movimiento*. <https://www.alainet.org/es/articulo/128547>

Rocha Valencia, Alberto y Morales Ruvalcaba, Daniel (2015). Proceso, proyecto y construcción de la Unión de Naciones de Suramérica UNASUR. *Contextualizaciones Latinoamericanas. Revista electrónica del Departamento de Estudios Ibéricos de la Universidad de Guadalajara*, México, 1(6).

Sanahuja, José Antonio (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, (9). CRIES.

Santos, Milton (2022). *Por otra globalización: del pensamiento único a la conciencia universal*. Buenos Aires: CLACSO/San Pablo: Universidad de São Paulo.

Souza, Vitor Hélio Pereira (2019). *A política de transporte regional no século XXI: o caso da IIRSA/COSIPLAN na América do Sul* [Tese de doutorado]. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Soler, Ricaurte (1980). *Idea y cuestión nacional latinoamericana. De la independencia a la emergencia del imperialismo*. México D.F.: Siglo XXI.

Tussie, Diana y Riggirozzi. Pía (Eds.) (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: the case of Latin America*. Londres: Springer.

Vadell, Javier; Secches, Daniela y Burger, Mariana (2019). De la globalización a la interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa Belt & Road e implicaciones para el Sur Global. *Revista Transporte y Territorio*, (21), 44-68.

Vázquez Guzmán, Catalina (3 de agosto de 2009). EE.UU penetra en Colombia. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/el-mundo/4-129305-2009-08-03.html>

Velasco, Soledad; Pedone, Claudia y Miranda, Bruno (2021). Movilidades, control y disputa espacial. La formación y transformación de corredores migratorios en las Américas. *PERIPLOS. Revista de Investigación sobre Migraciones*, 5(1), 4-27.

Weis, Florian et al. (2020). Atlas de las Migraciones. *Le Monde Diplomatique*.

Documentos

Declaración de Brasilia (31 de agosto-1º de septiembre de 2000). *I Reunión de Presidentes de América del Sur*. Brasilia.

Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura (26 y 27 de julio de 2002). *II Reunión de Presidentes de América del Sur*. Guayaquil.

Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (8 de diciembre de 2004). *III Cumbre Presidencial Sudamericana*. Cusco.

Declaración de Ayacucho (9 de diciembre de 2004). Pampa de la Quinua, Ayacucho, Perú.

Declaración de Bogotá (14 de julio de 2006). *Cumbre de Ministros de Defensa de la CSN*. Bogotá.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (23 de mayo de 2008). *III Cumbre del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno*. Brasilia.

Declaración de la Moneda (15 de septiembre de 2008). *Reunión extraordinaria de presidentes de UNASUR*. Santiago de Chile.

Declaración de Santiago (22 de enero de 2018). *II Reunión Ministerial del Foro CELAC-CHINA*. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Santiago de Chile.

Perspectivas regionales ante crisis globales

Propuesta de un sistema integrado de protección social y sanitaria para América del Sur

Joaquín Baliña, Marilina Santero, Alejo Brosio y Elena Tapia

¿Por qué necesitamos promover la protección social y sanitaria a nivel regional?

Este apartado explora las principales definiciones en torno a la protección social y sanitaria e identifica sus principales áreas de acción. Adicionalmente, plantea un diagnóstico de la situación actual en América del Sur, determinando los principales desafíos que enfrenta, las brechas existentes en términos de acceso y la calidad de los servicios de protección social y sanitaria. Complementariamente, se analiza las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y la situación de la región luego de la crisis.

Marco de referencia

La *protección social* se refiere a un conjunto de medidas y políticas que tienen como objetivo garantizar el bienestar económico y social

de las personas, especialmente aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la protección social se considera un derecho humano y abarca políticas y programas destinados a reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad a lo largo de la vida (ILO, 2017). No obstante, la OIT utiliza los términos “protección social” y “seguridad social” como sinónimos, centrándose en la expansión de la cobertura de los derechos laborales. Por otro lado, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) define la protección social como “un conjunto de políticas y programas destinados a prevenir o proteger a todas las personas contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo de su vida, con especial atención a los grupos vulnerables” (UNICEF, 2019). En este enfoque, la protección social está vinculada a una perspectiva de derechos sociales y ciudadanos, con una mirada particular en las infancias. Por lo tanto, sus instrumentos incluyen una combinación de medidas más allá del ámbito laboral, como transferencias monetarias no contributivas, subsidios para educación y salud y políticas alimentarias. Con relación a este último punto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define la protección social como un conjunto de políticas y programas que abordan las vulnerabilidades económicas, medioambientales y sociales frente a la inseguridad alimentaria y la pobreza, protegiendo y promoviendo los medios de subsistencia (Winder Rossi et al., 2017). La protección social también ha sido conceptualizada desde la perspectiva de los bancos internacionales. Estas instituciones han promovido una visión centrada en el desarrollo de mercados laborales y la creación de recursos para hacer frente a diversos tipos de crisis (ADB, 2011; Bowen et al., 2020; Jorgensen y Siegel, 2019). El Banco Mundial, por ejemplo, resalta la importancia de los sistemas de protección social para promover la capacidad de respuesta de personas y familias ante eventos adversos y promover el desarrollo humano, a través de políticas de empleo, salud y educación (Fleury y Molina, 2002).

Si bien resulta evidente que no existe una definición consensuada, en los últimos años ha habido esfuerzos para lograr la convergencia en una definición e instrumentos consensuados a nivel internacional para promover la protección social. Un ejemplo de esto es la Social Protection Inter-Agency Board (SPIAC-B) y la Inter-Agency Social Protection Assessment (ISPA), que reúnen a más de veinte miembros, incluyendo organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), agencias de desarrollo multilaterales y bilaterales, así como la sociedad civil. En este contexto, la protección social se define como una serie de políticas y programas destinados a proteger a las poblaciones contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo de su vida, prestando especial atención a los grupos vulnerables (Ratuva et al., 2021). Según la ONU, los componentes clave de la protección social incluyen:

1. *Transferencias monetarias*: se refieren a programas que proporcionan transferencias de recursos económicos a personas y familias en situación de vulnerabilidad o pobreza, con el propósito de mejorar su bienestar y garantizar su seguridad económica.
2. *Programas para asegurar el acceso a servicios*: se refieren a programas y políticas diseñados para garantizar un acceso equitativo a servicios básicos como salud, educación, vivienda y alimentación, especialmente para aquellos que se encuentran en situaciones de desventaja o marginación.
3. *Apoyo social y cuidado*: se refiere a medidas y servicios de apoyo destinados a brindar cuidado y atención a las personas en situación de vulnerabilidad, como niños, adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores. Esto incluye servicios de cuidado infantil, asistencia social y servicios de atención a largo plazo.
4. *Reformas legislativas y políticas para garantizar equidad y no discriminación*: se refiere a acciones destinadas a mejorar y fortalecer el marco legal y las políticas públicas relacionadas con la protección social, con el objetivo de garantizar la equidad y la no discriminación.

en el acceso a los beneficios y servicios de protección social (CEPAL y UNICEF, 2020).

Estos componentes representan áreas clave que abordan tanto la seguridad económica como el acceso a servicios básicos, el cuidado y el apoyo social, y la equidad y no discriminación en el marco de la protección social. La combinación de estas medidas desempeña un papel fundamental al proporcionar un apoyo integral a lo largo del ciclo de vida de las personas, promoviendo su bienestar y reduciendo las brechas sociales y económicas existentes.

Por otro lado, la *protección sanitaria* se refiere al conjunto de medidas y políticas destinadas a proteger la salud de la población. Esto incluye la prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades, así como la promoción de hábitos saludables, la gestión de riesgos sanitarios y la mejora de la calidad de vida. La protección sanitaria abarca tanto aspectos individuales como colectivos, y está estrechamente relacionada con las políticas de salud pública y la organización y funcionamiento del sistema de salud en su conjunto (Arriagada, Aranda y Miranda, 2005; Mesa-Lago, 2007; Segura Benedicto, 2000). La protección sanitaria es fundamental para mantener la salud de la población, prevenir la propagación de enfermedades y mejorar la calidad de vida de las personas. Su objetivo es garantizar que todas las personas tengan acceso a servicios de atención médica adecuados y asequibles, promoviendo la salud y previniendo enfermedades.

En las últimas décadas, tanto la protección sanitaria como la protección social han experimentado un notable crecimiento y evolución en respuesta a los cambios sociales y económicos. Si bien la protección social como ámbito específico de políticas públicas existe desde el siglo XIX, su enfoque y especificidad han ido cambiando con el tiempo. Hasta la década de 1980, el papel de la protección social era relativamente marginal, ya que la cobertura relativamente estable y amplia de la seguridad social a través del empleo garantizaba el acceso a sistemas de pensión y salud (Cuéllar, 2018; Mesa-Lago, 1985). Posteriormente, la protección social se expandió en detrimento de la

seguridad social, producto de las transformaciones de los mercados de empleo. Atkinson (2017) estableció esta distinción definiendo, por un lado, las políticas de seguro social y, por el otro, las de asistencia social. Las políticas de seguridad social se basan principalmente en el empleo y se caracterizan por su carácter contributivo; es decir, las personas realizan aportes a los sistemas de seguridad social y salud a lo largo de su vida laboral. Estas políticas suelen estar enfocadas en los sistemas de pensiones y servicios de salud. Por otro lado, la asistencia social se caracteriza por su carácter no contributivo; es decir, refiere a la provisión de bienes y servicios sin ninguna contribución previa por parte de los receptores. Estas políticas se han diseñado para brindar apoyo a las personas y grupos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad económica o social, por lo que en gran medida se ha establecido que la asignación de los recursos o servicios usualmente se realice a través de evaluación de medios.

La distinción rígida entre *seguridad social* y *asistencia social* ha perdido cierto asidero en nuevos contextos. Esto se debe a las profundas transformaciones socioeconómicas que tuvieron lugar a fines del siglo XX, especialmente luego de la caída del muro de Berlín y la globalización del régimen capitalista. Desde entonces, hemos asistido a una degradación acelerada de la cuestión social, descrita por algunos autores a través de conceptos como los de *metamorfosis de la cuestión social* (Castel, 1997), *nueva era de las desigualdades* (Fitoussi y Rosanvallon, 1997) y el surgimiento del *precariado* como nueva clase social (Standing y Madariaga, 2013). Estas transformaciones se han caracterizado por la pérdida del rol del empleo como elemento central de organización social, producto de nuevas tendencias laborales caracterizadas por la inestabilidad, el aumento del empleo precario o temporal, la reducción progresiva del salario real y la concentración de la riqueza.

Estos procesos han llevado a replantear y repensar los sistemas de seguridad social basados en la contribución individual, debido a los límites de los mercados de trabajo en la región para crear empleos registrados, asociados a derechos laborales (CEPAL, 2022b). Si

consideramos el caso específico de América del Sur, esto resulta especialmente relevante debido a que, si bien históricamente la región ha enfrentado altos niveles de pobreza y desigualdad estructurales, desde 1980 esto se vio acompañado por una disminución del empleo registrado y la consolidación de nuevas formas de trabajo que carecen de acceso a muchos de los derechos laborales correspondientes. Esto, por ende, ha tenido un impacto negativo en los sistemas de seguridad social que se basan en la contribución o aportes laborales, a punto tal que inclusive previo a la pandemia la proporción de contribuyentes sobre la población ocupada ya era del 60,6 % en el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) y del 32,3 % en los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) (OIT, 2021). Estas cifras ilustran la limitada cobertura de los sistemas de seguridad social basados en la contribución individual en la región.

El contexto antes mencionado explica el crecimiento progresivo de la protección social, especialmente a través de sus variantes no contributivas. Puede afirmarse que esta expansión se consolidó particularmente a fines de los años noventa, a través de la implementación de las primeras transferencias monetarias no contributivas (Abramo, Cecchini y Morales, 2019) y la posterior articulación entre gobiernos nacionales y organismos internacionales (Salas y Lopresti, 2014). En un principio, este proceso se centró en ampliar la cobertura de protección social para quienes no tenían acceso al componente del seguro social a través del empleo registrado y posteriormente trascendió el enfoque de asistencia social y se orientó hacia una perspectiva de derecho social, el desarrollo internacional y la reducción de la pobreza.

En la actualidad, la protección social abarca una amplia gama de políticas sociales que incluyen medidas de empleo, desarrollo social, nutrición, salud y educación, las cuales están articuladas en diferentes grados según el enfoque. Según Barrientos, se pueden identificar dos enfoques fundamentales: el de las políticas sociales, que se centra especialmente en la articulación de políticas laborales, de empleo y de asistencia social; y el enfoque del desarrollo internacional, que

se centra en el aporte de la protección social para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible (Ahmad, 2013). Independientemente de estas diferencias, el punto relevante es que el contexto actual de reducción sostenida del sistema del seguro o seguridad social, sumado a tendencias globales como las profundas transformaciones de los mercados de trabajo (Frank et al., 2019) y la concentración de la riqueza (Chancel et al., 2022), dejan poco margen para que la población sudamericana pueda acceder de forma individual a redes de contención social en las que pueda buscar protección ante riesgos de baja o alta magnitud (por ejemplo, a través de ahorros o coberturas de seguro de empleo o salud).

Considerando las tendencias antes mencionadas y las características estructurales de América del Sur, la importancia de la protección social y sanitaria es fundamental para garantizar una respuesta efectiva y coordinada frente a la emergencia de riesgos y crisis. En este sentido, el desarrollo de un sistema regional de protección social y sanitaria es una oportunidad para establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre los países de la región, que permitan fortalecer la capacidad de respuesta de los Estados frente a estas problemáticas, alcanzando rápidamente a toda la población. Asimismo, la protección social y sanitaria puede contribuir al desarrollo económico y social de la región al garantizar el acceso a servicios de calidad.

Situación actual en América del Sur poscrisis

La crisis financiera global de 2008 fue una de las peores y más severas crisis desde la Gran Depresión (FCIC, 2011). Con el fin de contrarrestar sus efectos, los gobiernos y bancos centrales de todo el mundo implementaron políticas y programas como paquetes de estímulo, flexibilización cuantitativa y rescates bancarios (Parodi, 2015). La rapidez con la que la crisis se propagó en todo el mundo y su extenso impacto económico y social fueron un presagio de las consecuencias devastadoras que este tipo de fenómenos pueden tener en un mundo globalizado.

Sin embargo, en términos de la velocidad de expansión, impacto socioeconómico en la población y respuestas públicas por parte de los Estados, la pandemia ha superado con creces la crisis de 2008. Ha afectado a millones de personas en todo el mundo, causando trastornos sociales y económicos significativos, cierre de fronteras, impacto severo en la educación y el sufrimiento de millones de personas en aislamiento (Morales, Esquer y Velásquez, 2021). Hasta abril de 2023, se han confirmado más de 765 millones de casos de COVID-19 y casi siete millones de muertes en todo el mundo (Pollard, Morran y Nestor-Kalinowski. 2020). La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al COVID-19 una emergencia de salud pública de importancia internacional en enero de 2020.¹ Además, la pandemia ha agravado la situación de los aproximadamente ochenta millones de refugiados y desplazados en todo el mundo que ya enfrentan conflictos y desplazamientos, generando así una doble emergencia junto con el COVID-19. El impacto de la pandemia a nivel regional y local ha sido altamente heterogéneo, con implicaciones significativas para la gestión de crisis y las respuestas políticas (OECD, 2020).

Si bien el impacto de la pandemia fue abismal en todo el mundo, las regiones más pobres y desiguales –como América del Sur– sufrieron especialmente en términos sociales, económicos y sanitarios. Según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), las muertes en la región representaron el 27,8 % del total de defunciones por COVID-19 en todo el mundo, a pesar de que solo representan el 8,4 % de la población mundial (CEPAL, 2022a). Según los mismos datos, en América del Sur, la tasa de mortalidad por cada mil habitantes fue de 3,03 en Brasil, 2,77 en Argentina, 2,7 en Colombia, y en 2,54 en Paraguay. Cabe destacar que, en términos absolutos, Brasil ha sido el segundo país del mundo con mayor cantidad de muertes informadas por COVID-19 (648.913), después de los Estados Unidos (940.924).

¹ Para una cronología más detallada de los eventos de la pandemia, consultar OMS (2020).

La pandemia ha tenido un impacto significativo en la vida diaria de las personas en todo el mundo. Las medidas de distanciamiento social y las restricciones impuestas para contener la propagación del virus han generado aislamiento social, estrés psicológico y problemas de salud mental (Blofield, Hoffmann y Llanos, 2020). Además, las desigualdades sociales preexistentes se han exacerbado, ya que los grupos más vulnerables, como los trabajadores informales, las personas en situación de pobreza y los migrantes, han enfrentado mayores dificultades para acceder a servicios básicos y han experimentado una mayor inseguridad económica y alimentaria (CEPAL, 2021).

Desde la perspectiva económica, las medidas de confinamiento y cierre de actividades comerciales han tenido efectos devastadores, incluyendo la pérdida de empleos, la disminución de los ingresos y el cierre de numerosas empresas, especialmente en sectores como el turismo, la hostelería y el comercio minorista (Ayhan, 2020). Estas medidas han dado lugar a un aumento de la pobreza y la desigualdad, así como a una reducción del crecimiento económico a nivel mundial; y las regiones más desfavorecidas han sufrido las peores consecuencias, ya que tienen menos recursos para hacer frente a la crisis y dependen en gran medida de actividades económicas vulnerables (Bachelet y Segato, 2020).

Con relación al impacto sanitario, este fue masivo en los sistemas de salud en todo el mundo. La rápida propagación del virus ha desbordado los sistemas de atención médica, especialmente en aquellas regiones con infraestructura de salud limitada o deficiente. Esto ha llevado a la escasez de camas de hospital, equipos de protección personal, medicamentos y personal médico capacitado. Las tasas de mortalidad han sido más altas en áreas con sistemas de salud débiles y en grupos de población vulnerables, como los adultos mayores y las personas con enfermedades crónicas. Además, el acceso equitativo a las vacunas ha sido desigual entre países y regiones, ampliando aún más las brechas existentes (Ugalde, Hellmann y Homedes 2022).

En resumen, el impacto de estas crisis, especialmente el de la pandemia, ha sido amplio y profundo. Las desigualdades regionales han exacerbado las consecuencias sociales, económicas y sanitarias, generando mayores desafíos en áreas con menos recursos y sistemas de salud más débiles. Estas crisis y su manejo nos brindan una lección, pero también una advertencia, sobre la necesidad de desarrollar acuerdos y políticas acordes para abordar estos fenómenos y encontrar soluciones locales a problemas globales. En este sentido, el legado de estas crisis, así como el aumento de probabilidad de escalabilidad e impacto de riesgos globales en el futuro (WEF, 2022) resaltan la importancia de contar con políticas regionales sólidas. Por lo tanto, resulta vital desarrollar e implementar políticas regionales efectivas para abordar estos riesgos y construir una sociedad más resistente y preparada para futuras crisis globales. En este contexto, la política regional desempeña un papel esencial para enfrentar estos desafíos y revitalizar las economías.

Con base en el impacto descrito, es razonable suponer que con mayores niveles de integración regional el impacto de la pandemia habría sido menor y más controlado. Adicionalmente, se habría podido contrarrestar el reparto desigual de la pandemia a través de esquemas de articulación regional entre los países de la región, especialmente a través de la implementación y financiamiento de medidas de mitigación y contención de riesgos, como por ejemplo, transferencias monetarias e ingresos de emergencia, provisión de recursos y equipos sanitarios para dar respuesta sanitaria y distribución de vacunas. Sin embargo, la realidad muestra cómo la pandemia fue abordada y gestionada únicamente en clave nacional, con cierres de fronteras y el despliegue de medidas descoordinadas entre los países de la región. Esto tuvo serios impactos, no solo en las diferencias de impacto antes mencionadas, sino también en abordajes drásticamente opuestos, lo cual llevó a una circulación continua del virus y la emergencia de nuevas variantes regionales, lo cual tuvo como consecuencia adicional la prolongación de la crisis y la reducción de

la efectividad de las vacunas existentes. Estos problemas de cooperación son analizados en la siguiente sección.

El dilema de la cooperación internacional en tiempos de crisis

Este apartado analiza algunas de las formas de abordar la pandemia a nivel global y clasifica en mayor detalle las respuestas desplegadas entre los Estados sudamericanos. A su vez, introduce la categoría de bienes públicos globales como elemento central para conceptualizar y diseñar políticas públicas regionales orientadas a promover la protección social y sanitaria, considerando a su vez la inestabilidad e interdependencia globales y la producción de riesgos globales.

El abordaje de la pandemia en América del Sur

La pandemia supuso un enorme desafío para la cooperación regional. La mayoría de los países atravesaron la pandemia recurriendo a recursos propios, producto de una extendida falta de cooperación internacional. Esta escasez de cooperación funcionó tanto a nivel global como regional. En cuanto al primer orden, si bien inicialmente se desarrollaron propuestas de cooperación en el seno de la ONU y sus diferentes agencias –como por ejemplo, la iniciativa COVAX² para la distribución equitativa de vacunas–, su incidencia terminó siendo más bien escasa y empujó a una competencia internacional para garantizar el acceso a las vacunas (Tatar et al., 2021). El resultado de ello fue una profundización de las desigualdades ya existentes en cuanto a acceso a la salud, estableciendo una brecha enorme entre aquellos países que tuvieron la tecnología o los fondos necesarios

² Para más información, consultar OMS (s/f). COVAX: colaboración para un acceso equitativo mundial a las vacunas contra la COVID-19. <https://www.who.int/es/initiatives/act-accelerator/covax>

para producir o comprar vacunas y distribuirlas dentro de sus territorios (Sparke y Levy, 2022).

En cuanto al segundo orden, si bien pueden mencionarse algunos intentos de articulación regional, estos no obstante fueron más bien de tipo declarativo y contextual, más que de política sanitaria. Por ejemplo, la Unión Europea (UE) estableció un mecanismo regional de aprobación y manejo de vacunas en articulación con los Estados miembros del bloque. Si bien sus resultados fueron limitados, especialmente a partir de la competencia por el acceso a las vacunas, permitió que la región contará con mecanismos de cooperación (Deters y Zardo, 2023). Por otro lado, la Unión Africana también estableció una serie de definiciones comunes, aunque no funcionaron como medidas concretas de política, sino más bien como acuerdos generales de cooperación técnica (Williams et al., 2021). El caso de la región sudamericana es similar, ya que la pandemia también se atravesó fundamentalmente a partir de la acción de los Estados nacionales. Por ejemplo, en el MERCOSUR se establecieron pocas medidas y acuerdos de cooperación regional. Más allá de algunas declaraciones conjuntas con respecto a la priorización de la vacunación del sector de transporte, la declaración de la vacuna como bien público regional y la propuesta de la creación de un observatorio, no se establecieron acuerdos vinculantes ni mecanismos de cooperación regional para la producción o distribución de vacunas u otros bienes de necesidad ni de coordinación regional para el abordaje de la pandemia.

A ello se suma el hecho ya mencionado de que los gobiernos se vieron obligados a diseñar e implementar políticas públicas para atender la crisis sanitaria y sus respectivas consecuencias en un marco de fin de ciclo expansivo de la economía y con estructuras sociales mucho más desiguales que otras zonas del mundo (Ríos Sierra, 2020). En este sentido, diversos estudios dan cuenta de cómo variables como la pobreza estructural, densidad poblacional y deficiencia en el acceso a servicios básicos están asociadas a mayores niveles de

letalidad.³ A la fecha, países como Brasil y Perú lideran las tasas de letalidad mientras que países como Costa Rica, Uruguay y Cuba ocupan los escalafones más bajos (CEPAL, 2022a).

De acuerdo con relevamientos realizados, es posible identificar tres formas de abordar la pandemia, en función del carácter restrictivo de las medidas desplegadas (Filgueira et al., 2020). Un primer grupo de países optó por un abordaje estricto. Este es el caso de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay. Este abordaje se caracteriza por la aplicación de fuertes medidas de confinamiento social, restricción de la movilidad y, por ende, disminución de la actividad laboral. En el caso de Argentina, el gobierno nacional inicialmente anunció la implementación de un confinamiento estricto a fin de prevenir el aumento de contagios mientras se realizaba una inversión en capacitación de los recursos humanos, infraestructura e insumos hospitalarios. Complementariamente, el gobierno nacional anunció un conjunto de medidas de protección económica y social. Por ejemplo, se implementó la reducción del pago de impuestos laborales para empresas en actividades no esenciales, el subsidio de pagos de salarios en las empresas afectadas por la crisis, otorgamiento de bonos para destinatarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y se creó un ingreso de emergencia, denominado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), para trabajadores no registrados e independientes de bajos ingresos. Sin embargo, las medidas adoptadas por el Estado argentino no pudieron morigerar el impacto de la pandemia en su economía –sufrió una caída de 9,9 % interanual del PBI en el acumulado de 2020–, siendo una de las más afectadas de la región.

Este tipo de medidas económicas, implementadas en mayor o menor por todos los países de la región, consistieron en otorgar subsidios para garantizar la supervivencia de empresas y la preservación del empleo, el aplazamiento del pago de impuestos, el otorgamiento

³ Cabe aclarar que se utiliza la tasa de letalidad dado que los criterios para contar la cantidad de contagios en los países fue uniforme, en donde algunos países realizaron muchos más test por habitante que otros.

de créditos atractivos para empresas, transferencias condicionadas y no condicionadas para los grupos más vulnerables, suspensión de los cortes de servicios públicos (luz, agua, electricidad) por falta de pago, entre otros (Mera, Karczmarczyk y Petrone, 2020). La diferencia sustancial entre los grupos recae, más allá de las medidas económicas implementadas, en las políticas sanitarias adoptadas.

Un segundo grupo de países implementó medidas de protección sanitaria desde un abordaje más flexible, caracterizado por una combinación de medidas cuyo nivel de cumplimiento se fue modificando, dependiendo de la situación epidemiológica. Este fue el caso de Chile y Uruguay, donde las medidas implementadas estuvieron ligadas a confinamientos focalizados y/o medidas de distanciamiento social combinados con estrategias de testeo elevadas, que tuvieron por objetivo detectar los contagios para proceder a su aislamiento (OPS y Fundación Gonzalo Rodríguez, 2022).

Un tercer grupo se caracterizó por adoptar un abordaje laxo, signado fundamentalmente por la escasez de medidas orientadas a restringir la movilidad social y la actividad cotidiana en vistas de proteger sus actividades económicas. Este fue el caso de países como México o Brasil, donde el gobierno nacional adoptó medidas sanitarias relajadas como medidas flexibles de distanciamiento social, sin detección intensa de contagios y ausencia de restricción a los traslados internacionales. Sin embargo, debido a su sistema político federal, algunos gobiernos subnacionales promovieron políticas públicas más estrictas de circulación de la población, como por ejemplo es el caso del estado de São Paulo (Haddad et al., 2022). En otras palabras, que el gobierno nacional haya minimizado las consecuencias sanitarias y priorizado la defensa de la economía no impidió que los gobiernos subnacionales o estados asociados hayan tomado medidas preventivas y de protección –con sus recursos provinciales– frente a la pandemia. Por lo tanto, se identifica como limitante central al abordaje de la pandemia los diseños institucionales de cada país, por un lado, y las afinidades ideológicas entre Estados nacionales y subnacionales, por el otro.

En este sentido, el dilema de la cooperación internacional se vio intensificado en los países federales, donde el manejo gubernamental de la pandemia fue un motivo de disputa a fines de promover la polarización entre partidos políticos. En América Latina y el Caribe, existieron casos en los que las presiones se originaron de manera *bottom down* y *bottom up*, es decir, donde las tensiones entre gobiernos provinciales y nacionales para endurecer o flexibilizar la circulación y el confinamiento fueron multidireccionales. Siguiendo los casos antes mencionados, mientras que en Brasil el poder ejecutivo condenó las medidas de restricción a la circulación, en Argentina el poder ejecutivo nacional impuso el confinamiento obligatorio en todo el país. Tiempo después, en ambos casos, los estados subnacionales opositores al oficialismo reclamaron disconformidad con las medidas adoptadas y asumieron políticas contrarias.

En función de ello, sumado a las condiciones de pobreza y desigualdades estructurales de la región, por un lado, y la disparidad en el abordaje de la pandemia entre los países de la región, por el otro, es necesario repensar la provisión de bienes públicos en materia de protección social y sanitaria a nivel regional, de modo tal que ante nuevas crisis las respuestas sean más sólidas y articuladas, brindando protección y seguridad a toda la población.

La provisión de bienes públicos como desafío regional

La amplia dispersión entre países en cuanto al abordaje social y económico de la pandemia –no tanto en términos de tipo de medidas implementadas, ya que, como hemos visto, en muchos casos hay más similitudes que diferencias, sino en cuanto a los resultados obtenidos y los grados de rigidez sobre movilidad y flexibilidad de la actividad económica– da cuenta de la dificultad que inviste pensar estrategias regionales. En este escenario, es crucial prestar especial atención al impacto social de los riesgos y las crisis globales. Tal como afirma Beck, la producción de riesgos es una de las principales características de la modernidad, y debe prestarse atención no

solo a su creciente producción, sino también a su reparto desigual, ya que afecta especialmente a las regiones geográficas y a los sectores más vulnerables, profundizando desigualdades preexistentes (Beck, 1998). En respuesta a ello, durante las últimas décadas se han desarrollado diversas aproximaciones en torno al dilema de la gobernanza y la producción de bienes a nivel supranacional, como por ejemplo, a través de la *gobernanza global* (Biermann et al., 2012; Biermann y Pattberg, 2012), el establecimiento de *objetivos y una agenda globales* (CEPAL, 2020) o la producción de *bienes públicos globales* (BPG) (Kaul, 2003).

Los BPG deben entenderse en primera instancia a la luz de la globalización, entendida esta como un incremento de la esfera pública en un contexto de mayor interdependencia internacional. Esta interdependencia enlaza diversas regiones, situaciones, tiempos y personas entre sí, generando en algunos casos fortalezas, pero en muchos otros la profundización de viejas y nuevas vulnerabilidades, que requieren de un abordaje más allá de los límites nacionales (Innerarity y Solana, 2013). En este sentido, la globalización y la provisión de bienes públicos globales están inextricablemente unidos, y qué tanto se garanticen es lo que en última instancia determina hasta qué punto la globalización puede ser una oportunidad o una amenaza. No obstante, la historia y la experiencia de la globalización reciente ha estado anclada fundamentalmente en el aumento de la interdependencia y la vulnerabilidad, junto con la extensión de males o costes en detrimento de regiones y poblaciones más pobres (Beck, 2015).

Los BPG están constituidos y definidos según los siguientes tres elementos: por un lado, remiten a una “cosa” (tal como norma o ley) o condición (como cuidado del medio ambiente) cuyo acceso es valorado positivamente en función de sus beneficios, y puede tratarse tanto de bienes como de servicios considerados como positivos sobre la base de su consumo. En segundo lugar, poseen un carácter público dado por su consumo o acceso masivo por parte de una población, y su producción, distribución o financiamiento pueden ser tanto públicos como privados. Finalmente, el acceso a estos bienes trasciende

fronteras o divisiones (locales, políticas, nacionales, religiosas, etc.) para la gestión de desafíos, riesgos o inquietudes transversales a la humanidad. En este sentido, surgen como formas específicas de intervención pública para resolver problemas que se presentan como fenómenos que no son manifestación de un evento local, sino que responden a dinámicas globales y, por lo tanto, se replican en diversas geografías y tiempos. Por otro lado, se trata de fenómenos que, al ganar dinámica propia, conllevan efectos que trascienden las fronteras de los Estados.

Desde el sur

Como se mencionó anteriormente, el diseño y la implementación de sistemas de protección social creció durante las últimas décadas en América Latina y el Caribe, producto de las transformaciones en los mercados de trabajo de la región, por un lado, y la emergencia de crisis internacionales, por el otro. A raíz de estas experiencias, especialmente de las experiencias de medidas de protección social implementadas durante la pandemia, se ha hecho hincapié en la necesidad de ampliar las políticas de protección social (Schwarzer, Tessier y Gammage, 2014). Sin embargo, la ampliación por sí misma no garantiza mejores resultados, sino que requiere de la coordinación más amplia entre las medidas de protección social y otras políticas que contribuyen al desarrollo social y económico, como, por ejemplo, es el caso de las políticas alimentarias, sanitarias y laborales articuladas entre sí (Loewe y Schüring, 2021). Adicionalmente, es necesario contar con fuentes de información fiables y actualizadas, que permitan realizar un seguimiento de los resultados de las medidas y de población alcanzada (Berner y Van Hemelryck, 2021).

En función de ello, se ha hecho hincapié en la relevancia de desarrollar sistemas integrados de protección social que, con base en la coordinación integrada de información y políticas, garanticen los mejores resultados en cuanto a alcance y costo-efectividad. Desde

esta perspectiva, aquí proponemos la discusión sobre un sistema regional de protección social y sanitaria para América del Sur.

Como lección aprendida del COVID-19, hemos mencionado la escasez de acuerdos de alcance regional y los inconvenientes que esto ha generado en términos del impacto dispar que generó la pandemia entre los países analizados, especialmente motivado por diferentes niveles de mortalidad, acceso a la vacunación y desigualdad en el acceso a recursos para desplegar políticas sociales y económicas de contención. En este sentido, argumentamos que, como parte del horizonte de futuro que surge de la pandemia, es necesario discutir propuestas orientadas a promover y desarrollar un sistema regional de protección social y sanitaria, que provea un marco de referencia para abordar situaciones de crisis, por un lado, y promover el desarrollo social de la región, por el otro.

Sistema de protección social y sanitaria

En este apartado, se proponen y analizan estrategias para el desarrollo de un sistema regional de protección social y sanitario para América del Sur y cómo podría implementarse en el contexto regional. Se abordan los siguientes aspectos: antecedentes y experiencias previas en materia de protección social, características programáticas de la propuesta, en qué contexto se puede desarrollar, qué medidas son necesarias para garantizar su sostenibilidad financiera y qué desafíos pueden encontrarse en su desarrollo.

Antecedentes y propuesta programática

Por un lado, se trata de un diseño regional para la promoción del desarrollo social y del acceso a la salud. Esto implica la definición de acuerdos regionales, como los que se han implementado, por ejemplo, en el seno del MERCOSUR o de UNASUR en materia económica y comercial, pero con énfasis en el desarrollo social y sanitario. En este

sentido, un antecedente ha sido la agenda regional de políticas sociales promovida desde el MERCOSUR. A partir de la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social y la posterior Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social en el año 2000, el MERCOSUR generó un espacio para el debate, la investigación y la articulación de las políticas sociales a nivel regional. Este proceso creció progresivamente, derivando en 2007 en la creación del Instituto Social del MERCOSUR,⁴ diseñado como instancia técnica de investigación y coordinación de políticas sociales para los Estados parte del MERCOSUR. Con base en ello, posteriormente, en 2008 se creó la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR y se definieron diversas agendas regionales, como por ejemplo, las distintas ediciones de su plan estratégico de acción social (PEAS) a través del cual se ha profundizado la articulación en materia de sanitaria y de protección social. Adicionalmente, cabe destacar que el desarrollo parlamentario del MERCOSUR ha incorporado estas temáticas de manera progresiva en su agenda de trabajo a través, por ejemplo, de la creación de la comisión de trabajo, políticas de empleo, seguridad social y economía social, que se dedica a la discusión parlamentaria en esta materia.

En función de lo antes mencionado, resulta evidente que en la estructura del MERCOSUR existen antecedentes relevantes para promover el desarrollo de estructuras regionales para la provisión de bienes públicos. En este sentido, un sistema regional de protección social y sanitaria apunta a dotar al esquema regional de legislación, incidencia y financiamiento para el desarrollo de medidas coordinadas y regionales. Esto implica promover margen de acción a nivel regional, que coopere con las instancias de la política pública nacional, con la finalidad de contar con recursos y criterios de acción compartidos, garantizar un piso de protección social y sanitaria y

⁴ Para más información, consultar el siguiente enlace: <https://www.ismercosur.org/es/inicio/>

reducir las brechas en cuanto a su cobertura y calidad entre los Estados miembro.

En cuanto a su alcance programático, proponemos distinguir al menos tres áreas: por un lado, un área de desarrollo social, abocada especialmente a medidas que garanticen pisos mínimos de ingresos para el consumo de bienes básicos, como por ejemplo, transferencias monetarias, esquemas de ingreso mínimo y refuerzos de suficiencia alimentaria, en caso de ser necesario. En segundo lugar, un área de empleo y desarrollo productivo, orientada a desarrollar medidas de promoción y fortalecimiento del empleo en áreas estratégicas para la región, como por ejemplo, promoción del empleo joven y desarrollo de habilidades para sectores de interés específico para las áreas productivas y económicas del MERCOSUR, en articulación con los acuerdos regionales del bloque con terceras partes. En tercer lugar, un área de salud, orientada al fortalecimiento de las estructuras sanitarias de la región, como por ejemplo, la distribución de recursos, la conformación de equipos sanitarios con perspectiva regional y la provisión de cobertura inmunológica a través de campañas regionales de vacunación.

El alcance de las medidas es variable, ya que dependiendo de la finalidad con la que se implemente el sistema, puede funcionar en al menos dos niveles diferentes: por un lado –y como mínimo–, puede servir como mecanismo de prevención y mitigación de riesgos; y por el otro, puede funcionar como mecanismo de promoción permanente del desarrollo social y sanitario. El primer nivel de mecanismo de mitigación de riesgos implica que el sistema cuente con medidas, fuentes de financiamiento y protocolos de acción definidos de antemano para brindar respuesta a contextos vinculados a crisis o *shocks* de amplio alcance, que pudieran afectar la vulnerabilidad de la población, como ha sido la pandemia. En este sentido, la literatura específica distingue la *protección social de respuesta a shocks externos* de la *protección social adaptativa*. Mientras la primera refiere a la intersección entre protección social y reducción de riesgos (O'Brien et al., 2018), la segunda involucra a su vez la adaptación a la crisis

climática (Bowen et al., 2020). Este enfoque proviene en gran medida de organismos internacionales, más específicamente del manejo de riesgos sociales, y se enfoca en las capacidades para hacer frente a diferentes tipos de riesgos y *shocks* internacionales, como por ejemplo, el desarrollo de registros sociales y de políticas y sistemas de alerta temprana.

En este primer nivel es deseable contar con un conjunto predefinido de medidas de emergencia. Sobre la base de las lecciones aprendidas de la pandemia, sería deseable que cada área debe cuente con mecanismos y protocolos de acción. Por ejemplo, en materia de desarrollo social, esto consiste especialmente en desplegar medidas de refuerzo económico y alimentario, en caso de ser necesario, considerando lo mucho que estas medidas se desplegaron durante la pandemia y su rol para contener el aumento de la pobreza y la desigualdades, como ha sido el caso del IFE en Argentina en articulación con otras transferencias monetarias no contributivas (Da Silva et al., 2022). En materia de empleo y desarrollo productivo, las medidas de protección del empleo registrado a través del financiamiento o subsidio de las contribuciones patronales han probado ser muy eficaces para garantizar la sostenibilidad de los puestos de trabajo (Atuesta y Van Hemelryck, 2022; Heredia, 2022). En materia sanitaria, es fundamental contar con la provisión de recursos tecnológicos, insumos médicos, capacitación profesional y la conformación de equipos profesionales. Adicionalmente, un punto central radica en contar con un mapeo del sistema sanitario y de derivaciones, especialmente de frontera, que permita dar rápida respuesta en situaciones de emergencia.

Por lo tanto, este primer nivel de respuesta se centra en que el sistema de protección social y sanitaria funcione como mecanismo de respuesta rápida para desplegar y financiar medidas de contención. Para ello, uno de los principales objetivos del sistema sería el monitoreo permanente de la situación social y económica de la región, coordinando registros y fuentes nacionales para la detección de zonas y poblaciones de mayor riesgo ante eventos adversos. La

preparación previa y velocidad de respuesta ha probado ser fundamental en casos de emergencia. Complementariamente, es necesario que el sistema cuente con protocolos actualizados y una estructura latente que sirva para brindar rápida respuesta en caso de ser necesario. Esto incluye recursos económicos previamente destinados para estas ocasiones, mecanismos preestablecidos para la rápida identificación de la población vulnerable, para que rápidamente se haga efectiva la cobertura de medidas de protección adicionales, ya sean transferencias monetarias, refuerzo alimentario o el envío de material sanitario o de emergencia.

El segundo nivel, en cambio, implica ir más allá de la respuesta ante una crisis o emergencia y dotar al sistema de herramientas y recursos para promover un piso común de desarrollo social a nivel regional. A diferencia del primer nivel, esto implica diseñar políticas públicas regionales para el desarrollo sostenido del bienestar y las condiciones de vida de la población, con base en criterios de derecho social, integración regional y cooperación internacional. Esto requiere de un entramado mucho más complejo que el necesario para el nivel anterior, ya que implica dotar al sistema con capacidad política para coordinar medidas permanentes entre los niveles regional, nacional y subnacional de cada país, combinando a su vez estrategias políticas de centralización y descentralización. Estos aspectos son desarrollados más en detalle en el siguiente punto (“Desarrollo de capacidades y financiamiento”).

Tal como se muestra en la figura 1, en términos programáticos esto implica promover políticas y acuerdos en materia de políticas de protección y sanitarias destinadas al desarrollo permanente del bienestar de la población. Retomando las tres áreas antes propuestas (desarrollo social, empleo y habilidades, y salud), se trataría de implementar medidas para garantizar la cobertura universal de bienes y servicios básicos.

Algunas medidas que podrían desplegarse en este sentido, por ejemplo, podrían ser un esquema no contributivo de ingreso mínimo –ya sea para el conjunto de la población o para un sector

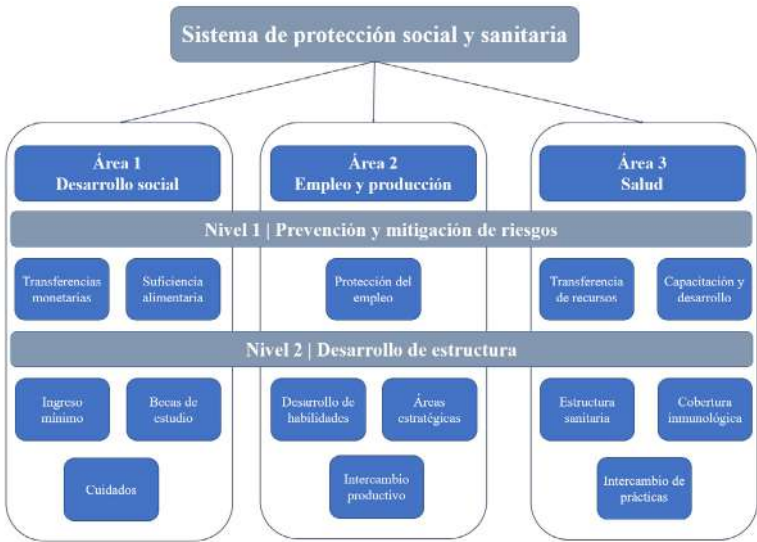
específico— que garantice un piso de ingresos para toda la población, unificando algunos de los criterios y esquemas existentes de transferencias monetarias implementadas en los países de la región. A estos esquemas podrían sumarse transferencias y becas de estudio, con énfasis en áreas estratégicas para la región y el intercambio académico y docente entre universidades de los diferentes países. Medidas de estas características serían altamente beneficiosas no solo en cuanto a la calidad educativa, sino a su vez en promover una identidad sudamericana común y solidaria entre estudiantes y docentes. Adicionalmente, sería recomendable desplegar una línea de acción en torno al cuidado, considerando que se trata de una problemática con severas deficiencias en la región y que hace a su pobreza estructural, especialmente padecido por las mujeres. Un abordaje regional en torno al fortalecimiento del desarrollo social para quienes realizan tareas de cuidado, por ejemplo, a través de la definición de recomendaciones para pisos mínimos y políticas en común, sería de utilidad para reducir la brecha económica y de género asociadas a estas tareas entre todos los países de la región.

En cuanto al área de empleo y desarrollo productivo, proponemos promover el desarrollo de habilidades profesionales para áreas consideradas de desarrollo estratégico de la región, haciendo énfasis en sectores con alta demanda o escasez de empleo. Esto podría lograrse a través del desarrollo de la creación de agencias regionales de promoción del empleo y habilidades, planes de formación para el empleo y el trabajo, y el intercambio de prácticas profesionales. El beneficio de esto es doble, ya que no solo contribuiría a mejorar las condiciones sociales y económicas a través de la promoción del empleo, sino que a su vez funciona como incentivo al desarrollo productivo de la región, promoviendo los sectores y los productos que se consideren, como pueden ser aquellos de mayor competitividad y valor agregado.

En términos de salud, vemos como condición necesaria para la protección sanitaria centrarse en el desarrollo y el fortalecimiento de las estructuras sanitarias en toda la región. Esto puede referirse,

por ejemplo, a planes regionales de vacunación, que garanticen la cobertura universal en la región de un plan de vacunación básico. A su vez, también sería recomendable promover el intercambio de experiencias y la rotación de profesionales de la salud, realizando estadías o prácticas en diferentes efectores de salud de la región, lo cual –similar al caso del intercambio en educación– contribuiría al desarrollo de una identidad común y a la calidad de la formación. Finalmente, una tercera línea podría estar relacionada con la inversión coordinada para el desarrollo de efectores de salud de diversa complejidad, especialmente aquellos asentados en áreas de frontera o alta demanda entre países.

Figura 1. Propuesta de áreas y niveles de acción del sistema regional de protección social y sanitaria



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, tanto para los dos niveles de respuesta como para las tres áreas propuestas es fundamental promover el desarrollo de

registros de información, con la finalidad de monitorear con base en datos relativamente actualizados los resultados de las medidas implementadas, ya sean de carácter contracíclica o de largo plazo. Esto puede tomar muchas formas, como por ejemplo, el de un observatorio epidemiológico para monitorear y detectar rápidamente potenciales riesgos sanitarios, o registros de destinatarios para el caso de otorgamiento de becas u otorgamiento de transferencias monetarias.

Desarrollo de capacidades y financiamiento

Un aspecto central para la materialización de una propuesta de estas características es el desarrollo de capacidades institucionales para la ejecución efectiva de estas medidas y el contar con fuentes de financiamiento. En cuanto al primer punto, experiencias similares como las de la UE –por ejemplo, a través de empleo, asuntos sociales e inclusión– se basan en una estructura regional con capacidad jurídica y legislativa, así como en acuerdos entre los países miembro en materia social, económica y laboral. Esto ha permitido el desarrollo no solo de una agenda de trabajo, sino la implementación de normas y regulaciones a nivel regional (Wise, 2002). El MERCOSUR ha logrado acuerdos similares, como por ejemplo, el Programa Patria Grande para la regulación de la migración y el empleo (Bueno, 2012). Sin embargo, no se ha logrado profundizar en materia de política y normativa con perspectiva regional. Esto requiere un aumento progresivo de las capacidades del bloque, de modo tal que se vea dotado de margen de acción más allá de las recomendaciones y sugerencias.

Por otro lado, el desarrollo de las capacidades implica contar con mayores recursos técnicos para el diseño, la gestión y la evaluación de programas regionales. Junto con la implementación de medidas regionales, los organismos pertenecientes a bloques regionales aportan una visión y capacidad técnica para monitorear las tendencias regionales –en este caso en materia socioeconómica y sanitaria–, medir resultados y evaluar el impacto de las medidas implementadas.

Una forma de promover la implementación a nivel nacional de líneas estratégicas regionales puede darse a través del financiamiento de políticas y medidas que vayan en esta dirección. Sin embargo, el desafío radica en obtener los recursos para tal fin. Si bien pueden implementarse diferentes formas para ello –desde las más ambiciosas tendientes a la creación de un banco y una moneda regional hasta otras de carácter minimalista, como puede ser el aporte financiero con base en determinados criterios, ya sean productivos, económicos o comerciales–, el punto central radica en el aporte conjunto y solidario. Esto cumple dos funciones: por un lado, garantiza el funcionamiento de la estructura regional y financia sus políticas; por el otro, promueve la igualdad y la cooperación internacional entre las partes, con base en el criterio de solidaridad.

Sin embargo, dado que esta primera alternativa de financiamiento puede resultar inicialmente costosa, una alternativa factible es la de recurrir primeramente a fuentes de financiamiento de terceros, como puede ser organismos y bancos internacionales, a través de los Estados miembro. Si se considera que gran parte de las medidas de protección social durante la pandemia fueron financiadas a través de un aumento del gasto público, el financiamiento internacional, la emisión monetaria y la implementación de impuestos extraordinarios (en casos puntuales), la posibilidad de unificar parte de estos recursos hacia una estructura regional no solo es posible, sino que a su vez puede resultar costo-efectiva. Aún más, este proceso puede realizarse de forma progresiva –como sucede con la mayoría de estas propuestas–, desarrollándose inicialmente con financiamiento externo y con el compromiso de aumentar progresivamente el aporte de los Estados miembro.

Obstáculos, riesgos y viabilidad

Una discusión de estas características presenta diversos obstáculos y riesgos, los cuales afectan su viabilidad política y económica. Entre los principales obstáculos, uno de los más evidentes consiste en la

actual tendencia en la región –aunque también en parte del mundo– hacia la radicalización de las extremas derechas, basadas en discursos de fuerte impronta nacionalista y detractores de la cooperación internacional y el globalismo (Bravo, 2020). Este primer fenómeno, no materializado pero latente, es un obstáculo potencial de enorme complejidad para cualquier proyecto de integración regional y que ya ha tenido consecuencias para el caso de América Latina (Sanahuja, 2016). En el caso del MERCOSUR, esto ha implicado en los últimos años el tránsito hacia una etapa de debilidad y desacuerdo político, en oposición a la fortaleza regional de la primera década del siglo XX. Sin dudas, este escenario comprende tanto un obstáculo como un riesgo para cualquier proyecto de alcance regional.

Un segundo aspecto es que la mayor parte de la cooperación regional a través de los organismos mencionados se ha centrado en materia comercial y económica. Este aspecto ha sido especialmente analizado al comparar el desarrollo regional de la UE y las posibilidades que esto implicaba para promover el desarrollo regional en América Latina y el Caribe, resaltando la necesidad de desarrollar una estructura regional que no se centrara únicamente en los acuerdos comerciales, sino a su vez en la implementación de políticas de empleo, cohesión social, macroeconomía y salud (Tugores, 2006). En este sentido, si bien el MERCOSUR ha dado señas de mutación desde su impronta comercial inicial hacia la incorporación de una agenda más variada entrecruzada por políticas sectoriales (Botto, 2017), el grueso de su identidad y ámbito de discusión continúa girando en torno a los acuerdos comerciales y arancelarios.

En tercer lugar, un riesgo asociado a un proyecto de estas características está vinculado con su aspecto político y económico: con respecto al primero, implica establecer marcos de referencia comunes en materia sanitaria y de protección social para el conjunto de la región, como por ejemplo, estándares de bienestar y calidad de vida o calendarios de vacunación. Si bien la perspectiva regional no suprime la nacional, sino que la complementa, requiere de acuerdos amplios para el despliegue de políticas de alcance regional. Esto

puede resultar aún más complejo para el despliegue de las medidas de segundo nivel (es decir, de desarrollo social y sanitario regional), ya que no son fruto de la inmediatez de la crisis, sino de un horizonte común, y por lo tanto, requieren de una proyección consensuada. Por otro lado, el financiamiento de estas medidas es también un obstáculo que puede constituir un riesgo para su materialización. Si bien se han dado pistas en este sentido, es claro que la discusión en cuanto a quién y cómo financiaría un proyecto de estas características constituiría una empresa política y diplomática en sí misma.

En función de los puntos antes mencionados, es necesario considerar estrategias que faciliten y promuevan su implementación. Algunas medidas en esta dirección pueden ser establecer acuerdos marco entre los Estados miembros, sobre la base de una expansión progresiva y por partes del sistema, sirviendo, por ejemplo, en primer lugar como instancia de respuesta regional y coordinada para eventos adversos y crisis internacionales (primer nivel de respuesta), y posteriormente como esquemas sostenidos de desarrollo social (segundo nivel de respuesta). Un segundo punto en este sentido también puede estar orientado a promover la participación de los Estados asociados del MERCOSUR en la conformación de una agenda social regional. Si bien esto constituye un desafío en sí mismo, a su vez promovería el desarrollo de la propuesta y fortalecería el grado de respuesta regional.

Por último, cabe destacar que en términos de viabilidad se han realizado análisis y perspectivas sobre la posibilidad de desarrollar una agenda social regional que promueva la protección social y las políticas sectoriales. Filgueira ha desarrollado la noción de *reforma de las reformas sociales* para referirse a la posibilidad de promover una reforma amplia de los sistemas de bienestar en la región considerando los diferentes modelos de universalismo y la tendencia hacia una incipiente universalización de estos (Filgueira, 2014). En su propuesta, si bien se identifican las dificultades de implementación, también se menciona un punto igual de importante, que son los riesgos de no avanzar en dirección hacia una expansión regional

de la protección social, que muy posiblemente sea el único camino hacia una universalización efectiva. Esta misma propuesta fue luego actualizada (Cecchini et al., 2015) a partir del desarrollo de la universalización de la protección social desde una perspectiva del derecho social.

Reflexiones finales

En este apartado se realiza una recapitulación general de los principales argumentos desarrollados a lo largo del ensayo y se presentan las principales conclusiones.

El desarrollo de un sistema regional de protección social y sanitaria es una empresa compleja que requiere tiempo, decisión política y recursos. Si se tienen en cuenta únicamente los riesgos y obstáculos antes mencionados, es entendible que una propuesta de estas características pueda ser considerada extremadamente ambiciosa para la región. Sin embargo, esto no es motivo para suprimir la imaginación política para hacer real lo posible. Adicionalmente, ejemplos concretos como el de la UE muestran que, aunque con dificultades, esto es realizable y que, montada sobre una estructura institucional fuerte, puede sobrevivir diferentes climas políticos. Aún más, el bloque regional europeo es un ejemplo de cómo la cooperación internacional juega un rol clave no solo en términos comerciales, sino también en la promoción de bienes y servicios regionales.

Sin embargo, a lo largo de este ensayo hemos hecho hincapié en los efectos y las consecuencias de la pandemia, así como en las políticas públicas desplegadas por los países de la región en materia de protección social y sanitaria. Hemos visto que, si bien existen diferencias en cuanto a los niveles de restricción de la movilidad social y la actividad económica, en general los países de la región implementaron medidas similares. Entre ellas podemos mencionar la expansión de transferencias monetarias condicionadas y los refuerzos nutricionales, la implementación de ingresos de emergencia para

trabajadores no registrados, la ayuda a sectores productivos, la compra y distribución de vacunas, y la expansión de las capacidades de respuesta de las estructuras sanitarias, entre otras. Es curioso entonces que en un contexto de crisis global no haya habido espacio para el acuerdo entre países que finalmente desplegaron medidas similares, aunque con diferentes resultados. Creemos que estos dos puntos son argumentos a favor para el desarrollo de un sistema regional de protección social y sanitaria.

Por otro lado, hemos resaltado el impacto de los riesgos globales y las tendencias que estos deparan para el futuro. ¿Qué tan probable es que los Estados de América del Sur puedan hacer frente por sí mismos una escalada de crisis? Hemos discutido que la experiencia de la pandemia dejó en claro que, aunque pueda resultar más compleja inicialmente, la cooperación internacional es el camino para abordar los riesgos y crisis globales y, a su vez, reducir el reparto desigual de sus costes sociales y económicos. El MERCOSUR como bloque, expandible a toda la región, es un espacio apropiado, que cuenta con recursos y experiencias y que a fuerza de necesidad puede ser expandido y actualizado a los requerimientos del presente y del futuro.

Las experiencias analizadas denotan la incapacidad de los Estados nacionales sudamericanos por sí mismos para responder integralmente a las crisis globales, y por lo tanto es necesario pensar estructuras regionales que puedan afrontar cabalmente los dilemas que transgreden las fronteras nacionales y los afectan análogamente. En este sentido, consideramos firmemente que la cooperación internacional entre la región es la dirección necesaria en la que se debe avanzar si se quiere consolidar un modelo de protección social y sanitaria que sirva como red de contención para prevenir y mitigar el impacto de crisis globales y que, adicionalmente, promueva la universalización del desarrollo social a nivel regional. Los límites y desafíos asociados a una iniciativa de estas características son claros. Sus beneficios también. Se trata de una propuesta tan ambiciosa como necesaria.

Bibliografía

Abramo, Laís, Cecchini, Simone y Morales, Beatriz. (2019). *Social Programmes, Poverty Eradication and Labour Inclusion. Lessons from Latin America and the Caribbean*. Santiago: CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/44622>

Ahmad, Mokbul Morshed (2013). Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies, and Politics. *Development in Practice*, 23(1). <https://doi.org/10.1080/09614524.2013.753033>

Arriagada, Irma; Aranda, Verónica y Miranda, Francisca (2005). *Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas*. Santiago: CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/6119>

Asian Development Bank [ADB] (2011). *Asian Development Bank and Social Protection: challenges and opportunities*. Mandaluyong City, Philippines. <http://hdl.handle.net/11540/957>

Atkinson, Anthony (2017). *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge: Harvard University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctvjghxqh>

Atuesta, Bernardo y Van Hemelryck, Tamar (2022). *Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL/<https://hdl.handle.net/11362/48199>

Bachelet, Michelle y Segato, Rita (2020). *Covid-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad*. Buenos Aires: Biblos.

Beck, Ulrich (1998). *La sociedad del riesgo global. Hacia una nueva modernidad*. Buenos Aires: Paidós.

Beck, Ulrich (2015). Emancipatory catastrophism: What does it mean to climate change and risk society? *Current Sociology*, 63(1), 75-88. <https://doi.org/10.1177/0011392114559951>

Berner, Heidi y Van Hemelryck, Tamara (2021). *Social information systems and registries of recipients of non-contributory social protection in Latin America in response to COVID-19*. Santiago: CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/46868>

Biermann, Frank y Abbott, Kenneth (2012). Navigating the Anthropocene: Improving Earth System Governance. *Science*, 335(6074), 1306-1307. <https://doi.org/10.1126/science.1217255>

Biermann, Frank y Pattberg, Philipp (Eds.). (2012). *Global Environmental Governance Reconsidered*. Cambridge: The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9232.001.0001>

Blofield, Merike; Hoffmann, Bert y Llanos, Mariana (2020). Assessing the political and social impact of the COVID-19 crisis in Latin America. *GIGA Focus-Latin America*, (3). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67260-7>

Botto, Mariana (2017). *La integración regional en América Latina: ¿quo vadis? El MERCOSUR desde una perspectiva sectorial y comparada*. Buenos Aires: Eudeba.

Bowen, Thomas et al. (2020). *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks*. Washington, D. C.: The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1575-1>

Bravo, Omar (Ed.) (2020). *Las nuevas derechas: un desafío para las democracias actuales*. Cali: Universidad Icesi. <https://doi.org/10.18046/EUI/ee.10.2020>

Brine, Jacky (2002). The European social fund and the EU: Flexibility, growth, stability. *Journal of Common Market Studies*, 40(5).

Bueno, Verónica (2012). *Gestionando la migración regional: el programa Patria Grande* [Tesis de grado]. Georgetown University. <https://www.proquest.com/openview/eb9e5d80554587306f99e9322095959a/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750>

Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.

Cecchini, Simone et al. (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/38821>

Chancel, Lucas et al. (2022). World Inequality Report 2022. <https://doi.org/10.4159/9780674276598>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020). The 2030 Agenda for Sustainable Development in the new global and regional context: Scenarios and projections in the current crisis. Santiago. <https://hdl.handle.net/11362/45338>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2021). La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. Santiago. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0c8f520d-38ea-4ffe-a1ab-21e3bcfc82b0/content>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2022a). Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe. Santiago. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ee93d909-bcfa-4799-b04b-ff322e8b2ea7/content>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2022b). Panorama Social de América Latina y el Caribe. Santiago. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3ca376cf-edd4-4815-b392-b2a1f80ae05a/content>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] (2020). Protección social para familias con niños, niñas y

adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19. <https://repositorio.cepal.org/items/286353fd-ef75-4b1f-8b6f-5d99e41b7428>

Cuéllar, Martha Elisa (2018). *Historia de la seguridad social en América Latina*. Medellín: Universidad de Medellín.

Da Silva, Maria Ozanira et al. (2022). Actualidades y límites de las transferencias monetarias para la protección social en América Latina y el Caribe. *Revista de Políticas Públicas*, 26(especial). <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v26nep210-224>

Deters, Henning y Zardo, Federica (2023). The European Commission in Covid-19 vaccine cooperation: leadership vs coronationalism? *Journal of European Public Policy*, 30(6). <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2064900>

Filgueira, Fernando (2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. Santiago: CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/35915>

Filgueira, Fernando et al. (2020). América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social. *Serie Políticas Sociales*, (238). Santiago: CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/46484>

Financial Crisis Inquiry Commission [FCIC] (2011). The financial crisis inquiry report: final report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States. *Choice Reviews Online*, 48(12). <https://doi.org/10.5860/choice.48-7034>

Fitoussi, Jean Paul y Rosanvallon, Pierre (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.

Fleury, Sonia y Molina, Carlos Gerardo (2002). Modelos de protección social. BID-INDES.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] (2019). UNICEF's Global social protection programme framework. Nueva York. <https://www.unicef.org/media/61026/file/UNICEF-social-protection-programme-framework-exec-summry.pdf>

Frank, Morgan et al. (2019). Toward understanding the impact of artificial intelligence on labor. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 116(14). <https://doi.org/10.1073/pnas.1900949116>

Haddad, Eduardo et al. (2022). COVID-19 crisis monitor: assessing the effectiveness of exit strategies in the State of São Paulo, Brazil. *The Annals of Regional Science*, 68(2), 501-525. <https://doi.org/10.1007/s00168-021-01085-8>

Heredia, Mariana (2022). *Qué pudo y qué no pudo el Estado: Frente a la emergencia de covid-19 y después*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Innerarity, Daniel y Solana, Javier (Eds.) (2013). *Humanity at Risk: The Need for Global Governance*. Nueva York: Bloomsbury Academic.

International Labour Organization [ILO] (2017). World Social Protection Report 2017–19. Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. Génova. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang-en/index.htm

International Labour Organization [ILO] (2021). Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_823638.pdf

Jorgensen, Steen Lau y Siegel, Paul B. (2019). Social Protection in an Era of Increasing Uncertainty and Disruption. *Social Protection*

and Jobs Discussion Paper, (1930). Washington, D. C.: World Bank Group. <https://doi.org/10.1596/31812>

Kaul, Inge (Ed.) (2003). *Providing Global Public Goods*. Nueva York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195157400.001.0001>

Mera, Manuel; Karczmarczyk, Matilde y Petrone, Luciana (2020). El mercado laboral en Argentina: estructura, impacto del COVID-19 y lecciones para el futuro. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/10/198-DT-PS-El-mercado-laboral-en-Argentina-Mera-Karczmarczyk-y-Petrone-d....-1.pdf>

Mesa-Lago, Carmelo (1985). Desarrollo de la seguridad social en América Latina. CEPAL.

Mesa-Lago, Carmelo. (2007). Las políticas públicas y los sistemas y servicios de salud. *La Salud en las Américas*, 1. <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/3009/salud-americas-2007-vol-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Morales, Francisco; Esquer, Lidia y Velásquez, Leticia (2021). *Impacto de la pandemia de Covid-19 en el desarrollo social*. Ciudad de México: Fontamara.

O'Brien, Clare et al. (2018). Shock-Responsive Social Protection Systems Research Synthesis Report. Oxford Policy Management. <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/srsp-synthesis-report.pdf?noredirect=1>

Organization for Economic Cooperation and Development [OECD] (10 de noviembre de 2020). The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government. <https://read.oecd-ilibrary.org/>

view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government

Organización Mundial de la Salud [OMS] (s/f). COVAX: colaboración para un acceso equitativo mundial a las vacunas contra la COVID-19. <https://www.who.int/es/initiatives/act-accelerator/covax>

Organización Mundial de la Salud [OMS] (27 de abril de 2020). COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

Organización Panamericana de la Salud [OPS] y Fundación Gonzalo Rodríguez (2022). COVID-19 y movilidad sostenible en América Latina: los casos de Argentina, Chile y Uruguay. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/56012>

Parodi Trece, Carlos (2015). Anatomía de la crisis financiera de 2008. Centro de Investigación de la Universidad Del Pacífico. <http://hdl.handle.net/11354/1101>

Pollard, Casey, A.; Morran, Michael. P. y Nestor-Kalinoski, Andrea L. (2020). The covid-19 pandemic: A global health crisis. *Physiological Genomics*, 52(11). <https://doi.org/10.1152/physiolgenomics.00089.2020>

Ratuva, Steven et al. (2021). Integrated social protection and COVID-19: rethinking Pacific community responses in Aotearoa. *Journal of the Royal Society of New Zealand*, 51(S1). <https://doi.org/10.1080/03036758.2020.1861033>

Repullo Labrador, José y Segura Benedicto, Andreu (2000). La salud pública y las políticas de salud. *La salud pública y las políticas de salud*, 35(35). <https://scielo.isciii.es/pdf/resp/v80n5/colaboracion4.pdf>

Ríos Sierra, Jerónimo (2020). La inexistente respuesta regional a la COVID-19 en América Latina. *Geopolítica(s). Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder*, 11(especial). <https://doi.org/10.5209/geop.69324>

Salas, Marcelo y Lopresti, Leticia (2014). Proceso de legitimación y homogenización de programas de lucha contra la pobreza en América Latina. Estudio de casos de Programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas. *Anuario de Investigación USAL*, 1.

Sanahuja, Juan (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Propio*, 21(44).

Schüring, Esther y Loewe, Markus (Eds.) (2021). *Handbook On Social Protection Systems*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839109119>

Schwarzer, Helmut; Tessier, Lou y Gammage, Sarah (2014). *Coordinación institucional y pisos de protección social. Experiencias de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay)*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_235836/lang-es/index.htm

Sparke, Matthew y Levy, Orly (2022). Competing Responses to Global Inequalities in Access to COVID Vaccines: Vaccine Diplomacy and Vaccine Charity Versus Vaccine Liberty. *Clinical Infectious Diseases*, 75(Suppl. 1), S86-S92. <https://doi.org/10.1093/cid/ciac361>

Standing, Guy y Madariaga, Juan (2013). *El precariado, una nueva clase social*. Barcelona: Pasado y presente.

Tatar, Moosa et al. (2021). International COVID-19 vaccine inequality amid the pandemic: Perpetuating a global crisis? *Journal of Global Health*, 11. <https://doi.org/10.7189/jogh.11.03086>

Tugores, Juan (2006). *Integración regional y políticas públicas: evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana*. México D. F.: CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/4992>

Ugalde, Antonio; Hellmann, Fernando y Homedes, Núria (2022). Inequity in access to vaccines: the failure of the global response to the COVID-19 pandemic. *Salud Colectiva*, 18. <https://doi.org/10.18294/sc.2022.4190>

Williams, Michael (2021). *The Pan-African Imperative. Revisiting Kwame Nkrumah's Vision for African Development*. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003224990>

Winder Rossi, Natalia et al. (2017). *Social Protection and resilience. Supporting livelihoods in protracted crises, fragile and humanitarian context* (A & C Black). <https://www.fao.org/3/a-i7606e.pdf>

World Bank [WB] (2020). *Global Economic Prospects, June 2020*. Washington, D. C. DOI: 10.1596/978-1-4648-1553-9

World Economic Forum [WEF] (2022). The Global Risks Report 2022. <https://tatsigroup.com/fa/wp-content/uploads/2022/02/the-global-risks-report-2022.pdf>

Sobre los autores y las autoras

Alejo Brosio es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), especialista en Métodos y Técnicas de Investigación Social por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Candidato a magíster en la maestría de Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UDESA). Es jefe de Trabajos Prácticos de la carrera de Ciencia Política de la UBA. Se dedica al estudio de las instituciones políticas comparadas, comportamiento electoral y al análisis, diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas.

Andrés Mauricio Rosero Sánchez es licenciado en Economía por la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia), maestrando en Políticas y Estrategias y está cursando el doctorado en Economía (UNS). Ha estado vinculado con el Departamento de Modelos Macroeconómicos del Banco Central Colombiano y ha sido consultor en diversos proyectos investigativos en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Colombia, tales como la evaluación de impacto económico-ambiental del proyecto “Metro de la 80” (solicitado por el Sistema Metro de Medellín a la consultora Viable SAS en 2021) y el estudio sobre determinantes de deserción escolar en estudiantes de instituciones

educativas de gestión pública en Antioquia (junto al Grupo de Microeconomía Aplicada de la UdeA a solicitud de la Secretaría de Educación en 2022). Actualmente es beneficiario de la Beca de Integración Regional para Estudiantes de América Latina y el Caribe 2023, a cargo del Ministerio de Educación de la República Argentina.

Arístides Julián Silvestris es ingeniero en Telecomunicaciones, magíster en Ciencias de la Ingeniería por la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) y diplomado en Anticipación Estratégica y Gestión de Riesgo por la Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF). Formó parte del Grupo de Sistemas de Tiempo Real (GSTR) y el Grupo de Investigación y Desarrollo Aplicado en las Telecomunicaciones (GIDAT), ambos de la Facultad de Ingeniería de la UNRC. Se desempeñó profesionalmente en numerosas áreas, actualmente trabaja en Tecnologías de la Información (TI) para el sector financiero y dirige el Observatorio de Energía, Ciencia y Tecnología (OECYT), asociado a la plataforma Pueblo y Ciencia.

Beatriz Nascimento Lins de Oliveira es posgraduada en Relaciones Internacionales y magíster en salud pública por la Escuela Nacional de Salud Pública Sergio Arouca, de Fiocruz-Brasil. Cursa doctorado en gobernanza, conocimiento e innovación en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal). Trabajó como analista de Relaciones Internacionales y Cooperación en el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud de UNASUR (ISAGS-UNASUR), además de haber sido asesora de Educación Internacional en Fiocruz. También actuó como consultora en el Programa Especial de Inmunización Integral de la OPS, y actualmente es parte del equipo de Unitaids-OMS en el Departamento de Relaciones Externas. Sus principales líneas de investigación son la salud global, la cooperación Sur-Sur y el acceso a medicamentos. Sus últimas publicaciones son: “Health Science Research at a Regional Level: Insights From South America; Comment on “The Roles of Regional Organisations in Strengthening Health Research Systems in Africa: Activities, Gaps, and

Future Perspectives” (<https://doi.org/10.34172/IJHPM.2023.8076>), “COVID-19 in Latin America and the Caribbean: the visible face of a regional health cooperation in crisis” (<https://doi.org/10.1590/0034-7329202200103>) y “Institutional overlap and access to medicines in MERCOSUR and UNASUR (2008–2018). Cooperation before the collapse?” (<https://doi.org/10.1080/17441692.2020.1867879>).

Camila Abbondanzieri es becaria interna doctoral en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Además, es licenciada en Relaciones Internacionales (UNR) y magíster en Integración y Cooperación Internacional (CEI-UNR). Se desempeña como docente en las Licenciaturas en Relaciones Internacionales y Turismo (UNR) y forma parte del Centro de Estudios en Género(s) y Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Sus principales líneas de investigación son Cooperación Sur-Sur Financiera, bancos multilaterales de desarrollo en Sudamérica y actores financieros del Sur Global. Sus últimas publicaciones son: “El financiamiento externo para el desarrollo del Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional en Sudamérica: una cartografía preliminar de sus operaciones en los países de la región (1978-2021)” (*Revista Opera*, 2023), “La cooperación internacional en materia de género en Latinoamérica: abordaje de potencialidades y desafíos en el marco de acción de los organismos internacionales y de los movimientos sociales feministas en la región” (*Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 2022) y “The financial dimension of south-south cooperation: Reflections on its prospects and potential in the pandemic context” (*Revista Relaciones Internacionales*, 2022).

Carolina Albuquerque Silva es doctora y magíster por el Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Brasilia (ELA/UnB) y licenciada en Relaciones Internacionales por la PUC-São Paulo. Las áreas de interés de investigación incluyen integración regional, participación de la sociedad civil en las relaciones

internacionales y teoría social crítica latinoamericana. Entre 2002 y 2015, trabajó como asesora internacional en órganos del gobierno brasileño (Secretaría General de la Presidencia de la República, Ministerio de Desarrollo Agrario, Intendencia de São Paulo), coordinando programas como el MERCOSUR Social y Participativo, la Reunión Especializada sobre Familia Agricultura del MERCOSUR (REAF) y la Red Mercociudades. Desde 2015 es consultora e investigadora en el Programa de Ciudadanía, Participación Social y Políticas Públicas de FLACSO Brasil.

Cecilia Abulafia es licenciada en Economía de la UBA, diplomada en Economía de la Salud y está actualmente cursando la Maestría en Desarrollo Económico Regional en la Universidad Nacional de José C. Paz. Se desempeña profesionalmente como docente de niveles medio, terciario y universitario, y como asesora económica en ámbitos de la administración pública. Se destaca su participación en el gabinete de asesores de la Secretaría de Promoción y Programas Sanitarios del Ministerio de Salud de la Nación.

Cristian H. Beltrán es licenciado en Historia por la Universidad Nacional de Córdoba e investigador *freelance* sobre Europa del Este y el Cáucaso. Docente de la provincia de Córdoba y maestrando en la carrera de Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados, UNC. Autor de varios artículos en SAEED (Sociedad Argentina de Estudios Estratégicos y Globales) y Academia.edu. Línea de Investigación: nacionalismos y seguridad. Ha publicado recientemente: “Turquía y los Balcanes. Otomanismo por otros medios”, “El Cáucaso Sur. Actores, dinámicas, conflictos”, “Los Balcanes, escenarios actuales” y “Un análisis del proceso de securitización ruso a través del discurso de Vladimir Putin”.

Elena Tapia es médica epidemiológica, candidata a magíster en Investigación Epidemiológica en la Universidad Peruana Cayetano Heredia y Efectividad Clínica de la Universidad de Buenos Aires. Es jefa

del área de Evaluaciones de Tecnologías Sanitarias y Economía de la Salud de AUNA, Perú, siendo su línea de investigación la toma de decisión basada en evidencia (síntesis de evidencia y recomendaciones de guías de práctica clínica) y estudios de impacto económico. Adicionalmente, ha apoyado a instituciones públicas y sociedades médicas como consultora en la elaboración de documentos para la toma de decisión.

Ezequiel Magnani es candidato a doctor en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) de Argentina. Se recibió de licenciado en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires y tiene una maestría en Estudios Internacionales por la UTDT. Actualmente es becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y secretario académico de la Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior. El autor investiga sobre temas de defensa nacional y relaciones internacionales. Entre sus últimas publicaciones se destaca el artículo “La dimensión estratégica de la política de defensa: apuntes para su conceptualización desde el caso argentino” (*Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2021), “Estados periféricos, defensa nacional y recursos naturales en Sudamérica” (*Revista de investigación en Política Exterior Argentina*, 2022), “Las Islas Malvinas en la política de defensa argentina: de la relativa relevancia a la relevancia estratégica” (*Revista Estudios Internacionales*, 2022) y “La defensa como herramienta de acople: el caso de Argentina frente a Estados Unidos (2015-2019)” (*URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2022).

Florencia Lederman es doctora en Ciencias Sociales, magíster en Investigación en Ciencias Sociales y licenciada en Sociología, en los tres casos por la UBA. Investigadora en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC). Jefa de Trabajos Prácticos en el Taller de Investigación de Sociología Histórica de América Latina, FSOC, UBA. Docente en la maestría en Estudios Sociales Latinoamericanos

(MESLA), UBA. Secretaria de redacción de la revista *e-l@tina* y miembro del consejo de redacción de la *Revista de la RIHALC*. Su área de interés es la sociología histórica de América Latina, en especial los estudios comparados sobre las estrategias de legitimidad del orden político y más recientemente los estudios sobre desarrollo e integración regional. En el ámbito profesional, desde 2018 se desempeña como apoyo técnico de gestión en el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan Enia, Ministerio de Salud de la Nación), particularmente en tareas de monitoreo de acciones territoriales del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI) en el marco del Plan.

Florencia Rubiolo es doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Se desempeña como investigadora independiente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Es directora de Insight 21, Universidad Siglo 21, Argentina. Es directora del programa de investigación Estudios Internacionales de Asia Pacífico del CIECS-CONICET. Es profesora de grado en la Universidad Anáhuac, sede Querétaro, México, y de posgrado en la Universidad Católica de Córdoba. Sus líneas de investigación incluyen las relaciones internacionales contemporáneas en el Este asiático, la inserción económica y política de América del Sur en el Este de Asia y la diplomacia económica de China en América Latina. Sus publicaciones recientes incluyen: “Soft Power with Chinese Characteristics: Pandemic Diplomacy in Latin America and the Caribbean” (*Latin American Perspectives*, 2023), “South Korea as a middle power in East Asia?: National Interests and Regional Constraints toward ASEAN”, (*World Affairs*, 2023) y “Understanding China’s Role Within the Current International and Regional Orders” (*The Journal of East Asian Affairs*, 2023).

Francisco J. Cantamutto es investigador adjunto de CONICET, con sede de trabajo en el IIESS (UNS-CONICET). Asistente de docencia, dedicación simple, en Estructura Económica Argentina (UNS).

Licenciado en Economía (UNS-Argentina), maestro en Ciencias Sociales (FLACSO-México), doctor en Investigación en Ciencias Sociales, mención en Sociología (FLACSO-México). Se especializa en temas de economía política latinoamericana y procesos políticos contemporáneos, con especial referencia a Argentina y la deuda pública. Forma parte de la Sociedad de Economía Crítica de Argentina y Uruguay, siendo parte del comité editorial de su revista académica, *Cuadernos de Economía Crítica*, y del Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad. Producción del podcast *Lo prometido es deuda*.

Germán Héctor González es doctor y licenciado en Economía por la Universidad Nacional del Sur, Argentina. Investigador científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) con categoría Independiente y lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (Bahía Blanca, Argentina). Profesor a cargo de la cátedra de Economía Internacional en el Departamento de Economía de la UNS y de la maestría en Políticas y Estrategias (UNS). Ha realizado estancias en la Universidade Federal Fluminense, Universidad Federal Rural do Rio de Janeiro, Universidade Estadual Paulista, Universidad EAFIT y Universidad de Antioquia. Evaluador externo de la Corporación Ecuatoriana para el Desarrollo de la Investigación y la Academia. Miembro del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE), de la Red Nacional de Investigadores en Economía (RedNIE) y la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP). Su interés en investigación se centra en el desarrollo económico desde una perspectiva macroeconómica, internacional y comparada; en particular, la integración regional y el comercio internacional como estrategias de desarrollo, y América Latina y el Caribe como casos de estudio.

Gonzalo Fiore Viani es becario doctoral de CONICET, su afiliación institucional es el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad de CONICET. Es investigador en la Universidad Blas

Pascal, en el proyecto “Integración, gobernanza y modelo de explotación en el Triángulo del litio”, adjudicado en la Convocatoria UBP 2023. Es docente de la universidad Blas Pascal de Córdoba y de Anáhuac de Querétaro, México. Sus líneas de investigación tienen que ver con las relaciones sino-argentinas, el desarrollo económico y los movimientos de extrema derecha internacional. En sus publicaciones recientes, el autor ha explorado un enfoque en el papel de China en el orden liberal internacional y su influencia en América del Sur, a través de artículos como “China en el orden liberal internacional: debates globales y lecturas desde América del Sur” (en coautoría con la Dra. Florencia Rubiolo) y “Análisis comparativo de la diplomacia económica china hacia Uruguay y Chile y sus implicaciones para Argentina”.

Joaquín Baliña es candidato a doctor del programa binacional en Estudios Globales y de Área (USAL/HUzB). Magíster en Sociología Política Internacional (UNTREF), especialista en Política, Evaluación y Gestión Social (FLACSO), diplomado en Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas (FLACSO) y licenciado en Sociología (UNSAM). Es profesor asistente de la carrera de Ciencia Política de la UBA y docente invitado de la maestría en Global Studies de FLACSO. Previamente, fue docente del programa en Ambientes Urbanos de ISALUD y de la carrera de Economía y Administración de la UNSAM. Se dedica al diseño, monitoreo y evaluación de programas/proyectos, así como al análisis de datos y la producción científica. Actualmente, sus temas de investigación se centran en la relación entre políticas sociales, gobernanza y riesgos, con especial interés en el rol de las transferencias monetarias para brindar pisos de protección social en contextos de crisis globales. Entre sus últimas publicaciones se destacan “El Ingreso Familiar de Emergencia. ¿Innovación o persistencia de la protección social en tiempos de pandemia?” (2023), “Navigating the Crisis: Analyzing the Role of Cash Transfers in MERCOSUR countries during COVID-19” (2023), y “Global Imbalances and UBI: Thoughts on Inequality and ‘Real Freedom for All’” (2023).

Juan Pablo Bohoslavsky es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina en la Universidad Nacional de Río Negro (CIEDIS). Abogado, magíster en Derecho Empresario y doctor en Derecho. Defendió al Estado argentino en arbitrajes internacionales, participó en la estatización de Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA) y fue su director representando al Estado nacional. Fue funcionario de la UNCTAD y experto independiente en deuda externa y derechos humanos de la ONU. Ha sido consultor de la CEPAL, la ACNUDH, PNUD y organismos de derechos humanos. Su foco de investigación reside en las intersecciones de las finanzas y los derechos humanos.

Julián Kan es profesor y doctor en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). También obtuvo el diploma de posdoctor en Ciencias Humanas y Sociales. Es investigador del CONICET en el CIHESRI-IDEHESI-CONICET y es docente de UBA, de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad Nacional San Martín (UNSAM). En el área de posgrado es docente en FLACSO, FCE-UBA y FFyL-UBA. Es integrante del GT-CLACSO “Propuesta para la integración regional”. Se especializó en la historia reciente de los procesos de integración en América Latina desde un enfoque crítico que indaga sobre los actores sociales y sus vínculos con el orden regional. Ha publicado varios artículos en revistas de Argentina, Brasil y México, y es autor del libro *La Integración Desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA* (CICCUS/Imago Mundi); compilador de *Integrados. Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea* (Imago Mundi); de *Entre lo global y lo internacional. Perspectivas críticas sobre el Estado, el mercado mundial y las relaciones internacionales* (Teseo), y de *El No al ALCA diez años después. La cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente* (Ed. FFyL-UBA).

Lucas Damián Dobrusin es ingeniero en Telecomunicaciones por la Nacional de Río Cuarto (UNRC). Fue docente en la cátedra de Física en la Nacional de Río Cuarto UNRC y en la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). En el mismo sentido, formó parte del cuerpo docente en las cátedras Laboratorio IV y V de Comunicaciones, ambas del Instituto Balseiro y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Actualmente, es ingeniero sénior de Diseño de Radiofrecuencia para Radares Meteorológicos e investigador del OECYT.

Marcelo Mondelli se desempeña como investigador y consultor en temas relacionados con la movilidad humana y las fronteras para organizaciones regionales como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, Uruguay) y MERCOSUR. Se desempeñó como asesor del Alto Representante General e Instituto Social del MERCOSUR, así como investigador becario de ANII (Uruguay) y CLACSO (Programa Sur-Sur 2013-2014). Publicó sobre temas vinculados a la libre circulación y ciudadanía, interregionalismo, asimetrías, y trabaja sobre los Estados pequeños del Cono Sur para concluir su tesis de doctorado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Obtuvo la maestría en Relaciones Internacionales por la Dublin City University (Irlanda, 2008); la licenciatura (Hons) de la Universidad de Lincoln (Reino Unido, 2002) y el diploma del Instituto de Capacitación MERCOSUR (Programa Italia/CRPM 2008-2009).

María Belén Herrero es licenciada en Sociología y doctora en Ciencias Sociales (UBA). Especialista en Epidemiología y en Salud Internacional. Investigadora adjunta de CONICET e investigadora principal en el Área de Relaciones Internacionales FLACSO-Argentina. Coordinadora del diploma Superior en Cooperación Sur-Sur y Triangular (FLACSO) y de la diplomatura en Salud Internacional (EGSFF-UNPAZ). Docente en la maestría de RRII de FLACSO, en el doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y en otras instancias de formación a nivel regional. Fue coordinadora académica

del diplomado en Cooperación Sur-Sur del PIFCSS (2019-2020), del posgrado regional en CSSyT para el fortalecimiento de la integración centroamericana (FLACSO-UCC-SICA) y del primer curso en Gobierno en Salud junto con el ISAGS/UNASUR. Sus principales líneas de trabajo e investigación son salud internacional, cooperación Sur-Sur y epidemiología social. Algunas de sus más recientes publicaciones son: junto a P. Riggirozzi, “Regional Cooperation in Health. In: Regional and International Cooperation in South America After COVID” (2022, <http://dx.doi.org/10.4324/9781003230403-8>), en coautoría con M. Belardo, “Salud internacional y salud global: reconfiguraciones de un campo en disputa” (2022, <https://doi.org/10.15359/ri.95-2.3>), y junto a B. Nascimento, “COVID-19 in Latin America and the Caribbean: the visible face of a regional health cooperation in crisis” (2022, <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200103>).

María Cecilia Sanmartín es licenciada en Biotecnología, egresada de la Universidad Nacional de Quilmes (2019). Actualmente, se encuentra finalizando su tesis de Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad, también en la Universidad Nacional de Quilmes, en temas relacionados al análisis del desarrollo y producción de vacunas COVID-19 en Argentina, bajo la óptica de una triangulación teórico-conceptual entre sociología de la tecnología y economía política. Entre sus artículos publicados se encuentran: “Propiedad intelectual y salud pública en países en desarrollo: vino viejo en odres nuevos” (*Revista Hipertextos*, 2023) “La co-producción entre el modelo lineal de innovación y las políticas científico-tecnológicas en Argentina: el caso de la pandemia por COVID-19” (*Revista Iberoamericana en Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 2023). Además, actualmente se desempeña como coordinadora académica de la Licenciatura en Biotecnología en el Instituto Universitario para el Desarrollo Productivo y Tecnológico (IUDPT) ubicado en Parque Patricios, CABA.

Mariano Álvarez es doctor (Universidad Leiden de los Países Bajos), magíster en Estudios Internacionales (Universidad de Chile)

y licenciado en Ciencias Políticas (Pontificia Universidad Católica Argentina). Se desempeña como profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y como director del magíster en Gobierno, Gestión y Desarrollo Regional de la Universidad Austral de Chile, director ejecutivo de la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT), profesor visitante de la Universidad de Chile, profesor del Núcleo de colaboradores externos de la maestría en Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales de la Universidad de Guadalajara y consultor para diversas organizaciones internacionales y agencias de cooperación. Ha producido trabajos académicos en las áreas de comercio internacional, políticas públicas, integración y paradiplomacia, entre otras. Sus publicaciones más recientes son: “Link between the localisation of SDGs and territorial development: an environmental paradiplomacy-based approach” (2023); “Paradiplomacy in Times of Pandemic: Preliminary Lessons of COVID-19 Impacts on the Internationalization of Non-central Governments” (2022); “Centralismo y formas de Estado: identificación, caracterización y vínculo” (*Revista Venezolana de Gerencia*, 2022); y “Debates teóricos sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales. Una propuesta sintetizadora respecto de la paradiplomacia” (*Revista Papeles Políticos*, 2022).

Marilina Santero es médica epidemióloga, investigadora del Centro Cochrane Iberoamericano Institut de Reserca Hospital Sant Pau, doctoranda del programa Metodología de la Investigación Biomédica y Salud Pública por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Sus líneas de investigación se enfocan en la epidemiología y la prevención de enfermedades crónicas, síntesis de evidencia y guías de práctica clínica a través de la enseñanza y la cooperación técnica en entornos internacionales, incluyendo Argentina, España, Estados Unidos y Canadá. Entre sus últimas publicaciones se destacan: en conjunto con otros autores, “Latin American and the Caribbean Code Against Cancer 1st edition: Weight, physical activity, diet, breastfeeding, and cancer” (*Cancer Epidemiology*, 2023; “Comparative analysis

of systemic oncological treatments and best supportive care for advanced gastresophageal cancer: A comprehensive scoping review and evidence map” (*Journal of Evidence Based Medicine*, 2023); y “Assessing the methodological strengths and limitations of the Spanish Society of Medical Oncology (SEOM) guidelines: a critical appraisal using AGREE II and AGREE-REX tool” (*Clinical and Translational Oncology*, 2023).

Mónica Arroyo es geógrafa, formada en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. cursó sus estudios de posgrado en la Universidad de San Pablo, Brasil, donde obtuvo los títulos de maestría en el posgrado de Integración en América Latina y de doctorado en el programa de posgrado en Geografía Humana de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas. Es profesora en esta misma institución, en el Departamento de Geografía y en el programa de posgrado en Geografía Humana. Es Investigadora del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Sus publicaciones: “Geografia Econômica e desenvolvimento: diferentes abordagens nos programas de cursos de graduação no Brasil” (2023); “Meios de comunicação e território: a disputa entre concentração e democratização na América Latina” (2022); “A transição em marcha: o desafio às formações socioespaciais do Sul” (2022); “Milton Santos’ contribution to the theoretical formation of Brazilian Geography” (2022); “Digitalização e financeirização do território: uma imbricação que se renova no capitalismo do século XXI” (2021); “Um retrato do início da pandemia nos territórios latino-americanos” (2020); “Descontentamentos nas cidades latino-americanas: como fazer desta velha tradição uma força transformadora?” (2020); y “Relación entre áreas rurales y metropolitanas en Brasil según la dinámica del mercado internacional” (2020).

Nira Dinerstein es licenciada en Economía y en Sociología de la UBA. Trabaja actualmente en la organización Chequeado y como docente. Se destaca su paso por el Ministerio de Salud de la Nación,

en el Área de Análisis y Situación de la Salud, de la dirección de Epidemiología, y en el Programa de acompañamiento a la madre y el recién nacido “Qunita”.

Orlando Inocencio Aguirre Martínez es candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Exbecario CLACSO-CONACYT, maestro en Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. Licenciado en Sociología por la Universidad Católica de Asunción, Paraguay. En el ámbito regional trabajó en organismos del MERCOSUR en los períodos 2011-2014 y 2017-2018, tanto en Asunción como en Buenos Aires. Durante la pandemia, diseñó y coordinó la Línea de Contención Familiar puesta en marcha por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para brindar atención virtual con perspectiva en derechos humanos. Desde el año 2018 es investigador del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) de la Universidad de Buenos Aires, colaborando en diversos proyectos de investigación. Es autor del libro *Neoliberalismo y hermenéuticas de derechos humanos en México y en el MERCOSUR: un campo de batalla* (Nueva York: PeterLang Publishing, 2020).

Oscar Eduardo Fernández Guillén es doctorando en Economía por la Universidad Nacional del Sur, magíster Scientiae en Economía, mención Políticas Económicas, maestrando en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, y Economista *cum laude* por la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Becario doctoral del CONICET bajo la dirección del Dr. González, adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur. Docente-investigador Agregado de la ULA, adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES); profesor asociado de la Universidad Abierta Interamericana (UAI), adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires y profesor de posgrado Invitado del Instituto de Integración Latinoamericana (IIL) de la UNLP. Miembro del Grupo de Estudios sobre Regionalismo,

Integración Económica y Desarrollo (GRID), ULA, cofundador del Grupo de Estudios Económicos sobre Asia (GEEA), ULA, y del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE). Ha sido editor invitado de la revista académica *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (ULA). Sus líneas de investigación son la economía internacional, las relaciones económicas internacionales, la integración económica y el regionalismo, la historia económica del regionalismo latinoamericano, cooperación internacional y desarrollo.

Paulo Cesar dos Santos Martins es doctorando en Relaciones Internacionales del Programa Interinstitucional de Postgrado San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP), becario de la CAPES. Máster en Fronteras y Derechos Humanos por la Universidad Federal de Grande Dourados y licenciado en Relaciones Internacionales por la misma universidad (UFGD). Investigador vinculado al Grupo de Estudio Observatorio del Regionalismo-ODR (UNESP) y al proyecto “Nuevos y viejos complejos exportadores argentinos: políticas para mejorar su inserción internacional”, bajo la dirección del Dr. González, vinculado al Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur. Sus áreas de interés son las relaciones económicas sudamericanas, la cooperación e integración regional, la integración física regional sudamericana, entre otros.

Santiago Lombardi Bouza es médico (UBA), magíster en Cooperación Internacional (UNSAM), diplomático de carrera y docente en la maestría en Relaciones Internacionales de FLACSO. Se ha especializado en temas de salud internacional, seguridad internacional e integración regional. Autor y coautor de artículos en *Cenital*, *Nueva Sociedad* y *Página 12*. Actualmente se desempeña como funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores de la Cancillería argentina.

Stella Maris Juste es doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Se desempeña como investigadora del

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) en la Unidad Ejecutora en Ciencias Sociales y Regionales. Es profesora de grado y posgrado en la Universidad Nacional de Jujuy, profesora invitada del doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Tarapacá en Chile y del diplomado de Gobernanza de la Cooperación Internacional y Transfronteriza impartido por El Colegio de la Frontera Norte y el Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. Su proyecto de investigación actual es “Paradiplomacia y Transformación Energética Local. Las iniciativas energéticas en Argentina y su vinculación con China (2012)-2024”, en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Investigación con China de CONICET. Integra la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT) y el Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Sus últimos artículos: “Jujuy ¿la provincia que entendió la relación con China?”, en *Studia Politicae*, y “Litio y desarrollo en Argentina: los desafíos del sistema de gobernanza multinivel y el vínculo con China”, en coautoría con Florencia Rubiolo, en la revista *Si Somos Americanos*.

Valentina Astudillo Naveda es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba (UCC) y actual doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Forma parte del grupo de investigación “Los (re)alineamientos de los BRICS frente a la transición hegemónica global. Cosmovisiones y políticas en materia de tecnología, salud, energía y seguridad (2013-2022)”, acreditado por la Universidad Nacional de Rosario. Su línea de investigación es la cooperación en infraestructura económica de China e India en Sudamérica.

Vanessa Lugo Aguilar es abogada por la Universidad Nacional de Asunción (2005). Asesora en Mediación de Conflictos, Dirección Gral. sobre Talento Humano, Cámara de Senadores del Congreso Nacional de Paraguay (2018 hasta la actualidad). Directora Interina,

Acceso a la Información Pública, Ministerio de Justicia de Paraguay (2016). Abogada Interna, CDS Energy SA, compañía multinacional del sector de Hidrocarburos en Paraguay (2005-2009). Actualmente maestranda en Relaciones Internacionales en el Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Facultad de Ciencias Sociales (UNC). Línea de investigación: procesos de integración regional.

Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur

Los países de América Latina y el Caribe atraviesan numerosos desafíos a nivel local, regional y global. A los conflictos locales y nacionales y su singularidad se les suma el debilitamiento de los organismos regionales, cuya fragmentación ha obstaculizado la construcción de una integración conjunta e integral. Las instancias de cooperación e integración regional han demostrado resultados positivos en numerosos aspectos en el pasado y su ausencia o debilitamiento, no solo ha limitado el accionar de los Estados, sino también ha profundizado los índices de vulnerabilidad social y los indicadores de desigualdades multidimensionales de la región. A partir de esta situación es que se decidió lanzar el Concurso Regional de Ensayos “Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur”, que fue una iniciativa colaborativa organizada a partir de un convenio entre la Agencia I+D+i, la Casa Patria Grande “Presidente Néstor C. Kirchner”, organismo desconcentrado de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación Argentina, y CLACSO. Los capítulos que componen este libro tienen el origen en dicha convocatoria, que se realizó en un contexto de revitalización del debate sobre la importancia de las regiones para el desarrollo de los países y para afrontar los desafíos de un mundo en transición, especialmente después de la pandemia del COVID-19 y en una coyuntura de conflictos bélicos que recrudecen.