

Escenarios futuros de Gobernanza

La cooperación regional en Latinoamérica



 **Asuntos
del Sur**

 **IDRC · CRDI**
Canada

Las publicaciones de *Escenarios Futuros de Gobernanza* son documentos que forman parte del proyecto “Colabora.Lat: hacia un nuevo modelo de gobernanza post Covid-19”, desarrollado por Asuntos del Sur, con el apoyo del International Development Research Center (IDRC).

Autores: Lara Ignacio.

Edición: Coda Florencia, Santamarina Sofia.

Diseño: Schneider Jacqueline.

Abril 2024

Acerca de Asuntos del Sur

Somos una organización que diseña e implementa innovaciones políticas para desarrollar democracias paritarias, inclusivas y participativas. Lo hacemos a través de:

- Generar conocimientos, herramientas y metodologías abiertos.
- Acompañar instituciones y comunidades en procesos de transformación.
- Formar liderazgos innovadores.
- Impulsar redes colaborativas de debate e incidencia.

Nuestra intervención ha estado presente en 19 países de América Latina y el Sur Global, donde trabajamos junto a organizaciones de la sociedad civil, universidades, movimientos de base, activistas, gobiernos y organismos multilaterales.

Acerca del proyecto Colabora.Lat

COLABORA.Lat: Hacia un nuevo modelo de gobernanza post Covid-19, es un proyecto que tiene por objetivo estudiar y generar recomendaciones sobre los modelos de gobernanza de las políticas públicas y las iniciativas sociales implementadas para dar respuesta a la pandemia producida por el SARS-CoV-2.

Nace a fin de generar información diagnóstica y prospectiva sobre el impacto de la colaboración en la factibilidad, efectividad y legitimidad de las respuestas elaboradas para enfrentar los problemas que han surgido, sobre todo en comunidades en situación de vulnerabilidad. Se basa en la convicción de que definir un horizonte de buenas prácticas de gobernanza, inclusión y paridad de género permitirá sentar las bases para un nuevo acuerdo democrático en América Latina a largo plazo.

El Consejo de Implementación de Colabora.Lat lo conforman la organización Asuntos del Sur de Argentina, la Universidad Nacional de San Martín de Argentina a través de la Escuela de Política y Gobierno, la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile, la Fundación Friedrich Ebert en Bolivia, la organización Diálogos de Guatemala, la organización Nosotrxs de México y la Universidad ICESI de Colombia. Contamos con el apoyo del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo del gobierno canadiense (IDRC).



Acerca del autor

Ignacio Lara es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (Argentina), Máster en Mercados e Instituciones del Sistema Global por la ASERI (Italia) y Doctor en Política e Instituciones por la Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano (Italia). Ex Jefe de Gabinete de la Vicepresidencia del Gobierno de la Comunitat Valenciana (España), actualmente se desempeña como consultor en gestión de proyectos en Asuntos del Sur. También es docente de postgrado en la Alta Escuela de Economía y Relaciones Internacionales (Italia) y en la Universidad Nacional de Lanús (Argentina).

Agradecimientos



El proceso de construcción de escenarios implicó la consulta y recomendaciones de instituciones, profesionales y personas funcionarias de Argentina y México. Agradecemos a Silvina V. Cataldi y Sofía Rocha de la Universidad Nacional de José C. Paz por la relatoría de los talleres prospectivos. Le damos las gracias especialmente a quienes participaron del último taller virtual, brindándonos sus perspectivas sobre la temática, contribuyendo a enriquecer este documento. También queremos agradecer al equipo de Casa Patria Grande "Presidente Néstor C. Kirchner", por su generosidad abriendo las puertas de su Casa y los constructivos comentarios brindados al documento. Así como al equipo de Nosotrxs, México, por los talleres organizados en la Ciudad de México en 2022 y los aportes a este trabajo.

Este documento está disponible bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento- Compartir Igual 4.0.

Usted puede remezclar, retocar y crear a partir de esta obra, incluso con fines comerciales, siempre y cuando le dé crédito a los y las autoras y licencie nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. Para ver una copia de esta licencia visite: <https://creativecommons.org/>

Escenarios Futuros de Gobernanza

La cooperación regional en Latinoamérica

ÍNDICE

1	Antes de iniciar _____	3
2	Un análisis pandémico para pensar los desafíos y oportunidades actuales de la región en materia de cooperación _____	4
3	Metodología _____	5
4	Algunos factores identificados con impacto en la cooperación regional _____	6
5	Los factores determinantes _____	8
6	Escenarios Futuros de Gobernanza - La cooperación regional en Latinoamérica _____	9
	● Escenario 1: La Unión Hace a la Fuerza _____	10
	● Escenario 2 - My loneliness is killing me _____	13
	● Escenario 3 - No le Pidas Peras al Olmo _____	15
	● Escenario 4 - A mitad de camino _____	17
7	Conclusiones y recomendaciones _____	20
8	Bibliografía _____	22

Antes de iniciar

En los últimos años las democracias latinoamericanas y sus instituciones políticas comenzaron a presentar una creciente distancia entre la política y la sociedad, acompañado de bajos niveles de legitimidad social. Luego de la emergencia del COVID-19 emergieron nuevas preocupaciones tanto por la profundización de descontentos sociales y políticos, como por la consolidación de prácticas autoritarias a través de la expansión de las atribuciones del Poder Ejecutivo y las restricciones de derechos civiles.

Desde dicha pandemia queda en evidencia la entrada a un período caracterizado por problemas enmarañados, es decir, un tiempo en el que nos enfrentamos a desafíos marcados por la complejidad y la incertidumbre. Los problemas complejos son aquellos desafíos multidimensionales con impactos profundos y diversos sobre varias dimensiones de la sociedad, que no pueden ser atendidos mediante respuestas unilaterales, desde miradas parciales de un solo gobierno o de una comunidad en particular. En un contexto de profundización de asimetrías y problemas enmarañados, la gobernanza colaborativa se vuelve una herramienta fundamental, por su capacidad de brindar respuestas multidimensionales y con enfoques interseccionales.

Con este argumento como guía surge Escenarios Futuros de Gobernanza, para explorar cómo evolucionarán temáticas en el futuro de la región latinoamericana. En estas publicaciones se abordarán temas diversos que en las investigaciones del proyecto Colabora.Lat presentaron evidencias de emergencia y necesidad de gobernanza colaborativa: participación de juventudes, acceso y distribución de vacunas, los derechos políticos migrantes y la cooperación regional destinada a fomentar el desarrollo sostenible. La diversidad de temáticas radica en la propuesta metodológica de explorar futuros posibles y acciones para alcanzar los escenarios considerados deseables y evitar los más perjudiciales.

A lo largo de este proceso participaron más de 170 personas de América Latina, provenientes del sector académico, representantes del sector público y del privado, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones multilaterales. Se llevaron a cabo 17 dinámicas de imaginación prospectiva para analizar las posibilidades futuras de estas temáticas en seis países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala y México.

A partir de la herramienta metodológica de escenarios prospectivos, el objetivo es establecer un marco de referencia para impulsar modelos de gobernanza democrática ante los problemas enmarañados actuales en América Latina.

¿Qué sucede con la cooperación regional en América Latina?

Un análisis para pensar los desafíos y oportunidades actuales de la región en materia de cooperación

La posibilidad de cooperar entre los Estados para resolver amenazas o desafíos comunes (y de que dicha cooperación se mantenga a lo largo del tiempo), es quizás uno de los temas más debatidos y estudiados en las relaciones internacionales. Sin embargo, independientemente de las posiciones favorables o contrarias al respecto, problemas globales de envergadura, no sólo no han logrado resolverse, sino tampoco encontrar una hoja de ruta conjunta y consensuada, pese a los llamamientos a una acción multilateral para combatirlos.

La irrupción del COVID-19 siguió este mismo patrón de los denominados problemas super enmarañados (Levin et al, 2012). La pandemia dejó al descubierto la -ya existente- descoordinación y la falta de liderazgo para abordar políticas regionales, en este caso, en materia de salud. A nivel latinoamericano, ante el desmembramiento de la Unión Suramericana de Naciones y la consecuente desaparición del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud -que estaba vinculado al Consejo de Salud de la Unasur-, no se erigió una instancia regional alternativa, dado que las “reuniones virtuales” promovidas por la CELAC y por el Prosur no rindieron algún fruto concreto.

A nivel sub-regional el panorama no fue mucho más alentador. El Mercosur, que en el pasado había mostrado credenciales que -en un escenario de pandemia- hubieran resultado notablemente útiles, no mostró señales de reacción. Como señalaba Frenkel (2020), las percepciones de amenaza y desconfianza que crecían progresivamente en el bloque, aumentaron notablemente con el avance de la pandemia, especialmente entre Brasil y Argentina. De todos modos, el Mercosur ya hacía décadas que venía atravesando fases de estancamientos, crisis y relanzamientos de diversa índole (Lara, 2011), por lo que su falta de coordinación ante la pandemia no fue una sorpresa. Sin entrar en los detalles de los múltiples obstáculos, tanto internos como externos de este esquema integracionista, vale resaltar la caída de la interdependencia comercial -dado que la mayoría de estos países tienen en China al principal destino para sus exportaciones- y el desacople entre Argentina y Brasil -no sólo en términos económicos, sino también de proyección global-, procesos que se refuerzan recíprocamente.

Otros esquemas integracionistas, tanto la Comunidad Andina de Naciones (Can), como el Sistema de la Integración Centroamericana (Sica) y la Comunidad del Caribe (Caricom), han mostrado algunas iniciativas de articulación de sus Estados miembros, pero estas no fueron suficientes como para “arrastrar” a otras instancias regionales hacia espacios de colaboración más abarcadoras.

¹En lo que hace al tratamiento del sector de la salud, desde mediados de los '90 funcionaban el Sub-Grupo de Trabajo 11 -y sus tres comisiones: la de Productos para la Salud (Coprosal), la de Vigilancia en Salud (Covigsal) y la de Servicios de Atención de Salud (Coserats)- y las Reuniones de Ministros de Salud, con resultados concretos en el ámbito de la regulación técnica y política sectorial.

²Desde su Comisión Intergubernamental de Política de Medicamentos, el Mercosur logró sinergias con la Unasur “para articular mecanismos de compra conjunta de medicamentos en la Organización Panamericana de la Salud (OPS)” (Rigirozzi, 2020, p.9).

Considerando lo anterior, al analizar las causas que den cuenta del escaso apego de los gobiernos latinoamericanos por conducir una acción concertada a nivel regional para enfrentar el COVID-19, Rigiroszi (2020) apunta a “el decepcionante desempeño económico y el estancamiento político y administrativo –fruto de las divisiones políticas e ideológicas–” (p. 3) de las instancias regionales. Si bien la distancia ideológica es un factor importante, quizás sea oportuno no sobreestimar este factor, dado que la afinidad ideológica -como la que se vivió a principios del siglo XXI- no ha sido un factor suficiente para garantizar el afianzamiento de los procesos de integración regional a largo plazo. Es por ello que resulta oportuno considerar, siguiendo a Schenoni y Malamud (2021), que las dinámicas centrífugas de los procesos de regionalización en el mundo no son solo prerrogativas de América Latina, sino también de otras regiones, como África y Medio Oriente. Junto a ello, avanzan los autores, la región muestra una considerable caída en la coordinación diplomática de sus países, como queda de manifiesto en la carencia de diálogo y concertación entre Argentina, Brasil y México en el seno del G20. En esta misma línea, González et al. (2021) advierten sobre las causantes internas de la región (agravadas por la pandemia) de lo que denominan como vaciamiento latinoamericano, caracterizada como una “ausencia deliberada de acción colectiva de la región” que, de mantenerse en el tiempo, puede reforzar la actual pérdida de gravitación internacional de América Latina descrita por Schenoni y Malamud (2021).

En consecuencia, frente a las numerosas posiciones que sustentan la necesidad de identificar nuevos esquemas colaborativos -a nivel mundial y regional- o de fortalecer los ya existentes, no sólo para enfrentar eventuales pandemias, sino también para abordar agendas igualmente complejas -como el cambio climático-, nos preguntamos **¿Cuáles son las condiciones de posibilidad para impulsar una cooperación regional latinoamericana destinada a fomentar el desarrollo sostenible en el mediano plazo?**

Metodología

Para responder a esa pregunta es necesario pensar prospectivamente, en un contexto post COVID-19, caracterizado por la incertidumbre y los ya mencionados problemas super-enmarañados. Por eso, desde el proyecto Colabora.Lat de Asuntos del Sur decidimos construir “Escenarios Futuros de Gobernanza”, que nos permitan responder a la pregunta de investigación y establecer marcos de referencia para impulsar modelos de gobernanza democrática en América Latina.

El presente ejercicio prospectivo es resultado del trabajo conjunto durante 12 meses del consorcio que conforma Colabora.Lat y Asuntos del Sur (en su rol de coordinación del consorcio). El trabajo de campo incluyó la revisión de bibliografía actualizada y la realización de seis talleres prospectivos exploratorios, cuatro en Argentina y dos en México, en los que participaron personas expertas en la temática e integrantes de organizaciones de sociedad civil y organizaciones multilaterales involucradas en los temas analizados. Los dos talleres prospectivos de México fueron presenciales y tres de los cuatro talleres de Argentina fueron presenciales. El encuentro virtual tuvo el objetivo de validar los hallazgos de las instancias presenciales. Con base en la información preliminar recolectada, se realizó esta sesión virtual entre el equipo metodológico y un grupo de personas expertas, invitados/as por Asuntos del Sur, para la construcción final de los escenarios que se presentan a continuación.

Los talleres prospectivos pusieron el foco en ciertos factores que impactan claramente en los procesos de cooperación regional sostenible en América Latina. En tanto ejercicio de prospectiva estratégica, el objetivo de establecer estos escenarios es considerar posibles decisiones y acciones en cada uno de ellos para posteriormente analizar e identificar posibles “líneas de acción” estratégicas generales (que aplican a varios escenarios) o contingentes (que aplican a un escenario en particular, pero es especialmente estratégica) que permitan anticiparse y “gestionar” la incertidumbre que supone la potencial ocurrencia de los escenarios planteados.

³ Los dos talleres fueron realizados con el acompañamiento y gestión de Nosotrxxs, México.

⁴ Dos de ellos fueron realizados con el acompañamiento de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad de San Martín y uno con Casa Patria Grande Néstor Carlos Kirchner, Jefatura de Gabinete de la República Argentina.

⁵ En este sentido, agradecemos la participación de Daniela Perrotta, Emanuel Porcelli, Pablo Beneitone, Julietta Daffonchio, Luciana Cepeda, Maria Karina Valobra, Silvina Cataldi, Lionel Korsunsky, Malena Bressan e Ignacio Ortiz Vila.



Algunos factores identificados con impacto en la cooperación regional

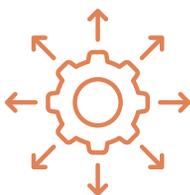
Durante los talleres prospectivos se identificaron y debatieron aquellos factores que podían tener una incidencia relevante para los procesos de cooperación regional. Las personas participantes tuvieron la oportunidad de expresarse de manera libre y abierta. Producto de esta primera fase de trabajo se obtuvo un listado preliminar de posibles factores determinantes para ir dando respuesta al interrogante planteado al inicio del documento.

Si bien los factores que siguen a continuación fueron considerados relevantes, en un segundo momento -y de acuerdo con la metodología de escenarios prospectivos- no fueron considerados como de alto impacto para la cooperación regional, motivo por el que fueron descartados. No obstante, y como se observará en la siguiente sección, varios de los factores descartados reaparecen en el análisis de los escenarios, ya que se trata de elementos importantes para complementar el cuadro de situación.

En consecuencia, los factores determinantes identificados pero que no fueron tomados como prioritarios para la construcción de estos escenarios fueron:



Liderazgos con legitimidad: este factor hace referencia a la existencia o ausencia, según el caso, de un actor (o grupo reducido de actores) con capacidad de liderar el proceso de cooperación regional, sin que este sea tomado como una imposición por las demás partes (se promueven los espacios horizontales allí donde son posibles). Quien (o quienes) tiene este liderazgo es el encargado de ofrecer los incentivos necesarios -materiales o simbólicos- para que todas las partes formen parte del proceso, especialmente para aquellas que consideran que tienen “menos que ganar” con la cooperación. En este factor cobra gran relevancia la comunicación asertiva entre quienes lideran el proceso y las distintas partes interesadas.



Ampliación de los actores: en este caso se hace referencia a la posibilidad/oportunidad de involucrar a la sociedad civil y al sector privado en las mesas de articulación regional. Esto implicaría que las problemáticas locales y regionales se puedan “ciudadanizar” y se establezcan los mecanismos “desde abajo” para garantizar la participación de los actores no estatales en el proceso de toma de decisiones. Estos no solo podrían llegar a tener un espacio reconocido, sino que además deberían quedar establecidos canales claros para la comunicación y la “rendición de cuentas” sobre los logros obtenidos y los retrasos en los pendientes. Asimismo, este factor también involucra a los gobiernos subnacionales en la articulación de políticas entre los gobiernos (articulación multinivel).



Complementariedad productiva y comercial sostenible: este factor se refiere a si existe o no una estructura económica diversificada (sea que ya esté en funcionamiento o que se esté apostando por diversificar economías dependientes de sectores económicos concentrados) entre los países de la región, la cual impactaría sobre la posibilidad o no de generar complementariedad productiva, que sería un ulterior incentivo para la cooperación entre países. Este factor también incluye la identificación de si existe (y en qué magnitud) un consenso en avanzar en la sostenibilidad de dichos modelos, atenuando el peso de los sectores económicos que profundizan las desigualdades y el impacto negativo sobre el ambiente y las comunidades locales. Íntimamente ligado a los puntos mencionados, este factor hace foco en la interdependencia comercial interna y en el nivel de competencia comercial de los países de cara a terceros actores.



Diseño de la estructura de cooperación: este factor refiere a los mecanismos -y especialmente su buen funcionamiento- establecidos para desplegar, mantener y fortalecer los lazos de colaboración/cooperación entre las partes. Para promover un fortalecimiento de los lazos de colaboración desde la dimensión institucional se requiere de mecanismos de toma de decisión (incluso de cumplimiento de las reglas) y procesos claros, consensuados (socialmente, construidos participativamente) y que sean efectivamente utilizados en las distintas instancias de interacción. Además, resulta clave evitar la duplicidad con mecanismos ya existentes, o en tal caso, promover la convergencia de estos últimos hacia una nueva estructura que los unifique y simplifique.



Los factores determinantes



Previo a la realización del taller de construcción de los escenarios, las personas participantes fueron invitadas a seleccionar aquellos factores que consideran determinantes al momento de dar respuesta a qué dimensiones tienen mayor impacto sobre las condiciones de posibilidad para impulsar una cooperación regional latinoamericana destinada a fomentar el desarrollo sostenible en el mediano plazo.

Las y los expertos llegaron al consenso sobre que las dos principales fuerzas motoras son:

Centralidad de la visión sobre la cooperación para las élites políticas

Este factor hace referencia a que la cooperación regional y la importancia de la sostenibilidad no solo se rigen por cuestiones de conveniencia económica, sino también que se la identifique como una herramienta cuya utilidad es compartida por los liderazgos políticos de la región, independientemente de su pertenencia partidaria. De hecho, los cambios “de color político” en los gobiernos no debieran poner en juego la continuidad de un país dentro del esquema de cooperación o sus predisposición a mantener las reglas allí creadas. En este factor cobra también fuerza la idea de América Latina como parte del Sur Global y la relevancia de los lazos de cooperación Sur-Sur.

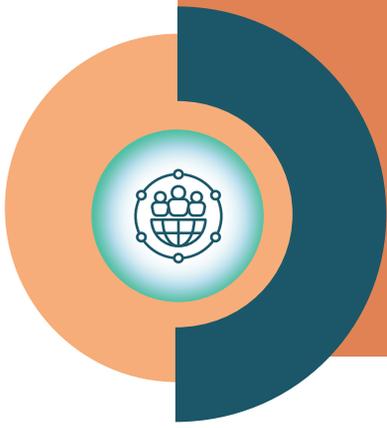
Agenda común de intereses y objetivos

Este factor hace referencia a la existencia de una base de temas e intereses comunes que incentivan el establecimiento de espacios para el diálogo y la cooperación. Para ello es menester que se comparta, al menos preliminarmente, un diagnóstico base sobre los desafíos y oportunidades regionales en materia de sostenibilidad económica y ambiental. Cuando se verifica esta dimensión, los objetivos de la cooperación se vuelven más claros, consensuados, de largo plazo y (especialmente) factibles. Ante la existencia de alguna parte que no comparta completamente alguno de esos temas e intereses, es posible que se identifiquen los incentivos suficientes para que todos los actores quieran participar de este proceso.



Escenarios Futuros de Gobernanza

La cooperación regional en Latinoamérica



A tener en cuenta

El conjunto de escenarios que se presenta aquí no abarca todos los futuros posibles, sino que cubre una serie de futuros plausibles en función a la información recolectada en los talleres prospectivos y datos secundarios.

Los cuatro escenarios se basan en parámetros: se asume que se mantendrá constante el nivel de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe y se descartan acontecimientos extremadamente atípicos. El futuro, que podría realmente desarrollarse, puede o no situarse en los siguientes escenarios o en algún punto intermedio del espectro. Esta herramienta presenta diversas posibilidades con el objetivo de debatir sobre nuevas formas y acciones a desarrollar.

Las acciones estratégicas que se presentan en cada escenario podrían ayudar a anticiparse y prepararse para diversos futuros, como para hacer el ejercicio de cambios impredecibles. El objetivo principal es identificar decisiones en la actualidad para lograr los futuros deseables y evitar los indeseables.

Visión política compartida / desarticulada





ESCENARIO 1: **La unión hace a la fuerza**

Existencia de una visión política compartida sobre la cooperación entre las élites políticas y económicas, y existencia de una agenda común de intereses y objetivos.

En este escenario hay un **amplio consenso sobre las oportunidades**, tanto en términos políticos como económicos, **de fortalecer los lazos de cooperación e interdependencia** entre los países de la región. Aquí, la idea de promover un desarrollo sostenible se constituye como un espacio de consenso. Para ello, no solo se definen las reglas para su promoción, sino también las condiciones que lo hacen posible, como por ejemplo la **participación de múltiples y diversos actores en los procesos cooperativos**. Esta visión deja de lado, en consecuencia, la idea que los gobiernos actúan monolíticamente, como actores unitarios, a la vez que incorpora la necesidad de ampliar la participación a otros actores: unidades subnacionales, sector privado y sociedad civil organizada.

Asimismo, el marco que promueve el desarrollo sostenible va ineludiblemente de la mano con la **protección y promoción de los derechos humanos**, como esa base sobre la cual construir ese proyecto de bienestar -económico, político, ambiental y social- para la población latinoamericana. A esto se conjuga la visión del **Sur Global como un espacio importante para América Latina**, que no necesariamente lleva a confrontar con el Norte Global, pero que sí le permite desarrollar sus proyectos en forma relativamente autónoma.

En términos generales, el consenso sobre la necesidad de colaborar, política y económicamente, en la promoción de una estrategia de desarrollo sostenible para la región no depende del color político de los poderes ejecutivos que se van alternando en los gobiernos. El hecho de que haya una base de entendimiento sobre este tema hace que **los distintos partidos incorporen en su agenda -con los respectivos matices- la necesidad de avanzar en esa dirección**.

La emergencia y crecimiento electoral de movimientos outsiders o antisistema se presentan como un desafío para el mantenimiento de este consenso a lo largo del tiempo.

La mencionada visión compartida va acompañada, en este escenario, de la construcción -progresiva y mantenida en el tiempo- de **estrategias de planificación arraigadas en el territorio**. Esto significa que las agendas regionales no se basan estrictamente en mecanismos top-down, sino que son trabajadas con los actores más cercanos a los territorios (a nivel local o subnacional). Asimismo, se avanza en la elaboración de agendas concretas, sobre problemas o demandas que requieran de la intervención de los Estados. Para ello, se cuenta con los mecanismos institucionales no sólo para el diseño de planes de acción sectoriales (con tiempos aproximados de ejecución), sino también con las capacidades y habilidades necesarias para realizar el seguimiento de los mismos.



Líneas de acción:

El desafío principal de este caso es mantener ambas fuerzas motoras, ya que presenta las condiciones de posibilidad ideales para los esquemas colaborativos regionales. Para ello, quienes están en posiciones de toma de decisiones mantienen una **dinámica circular de diagnóstico-evaluación-implementación-seguimiento-ajuste**, a modo de direccionar las acciones que se van desarrollando dentro de este escenario.

Aquí es que cobra un rol fundamental la **constitución de un foro multiactoral**, a nivel regional, que institucionalice y canalice la participación y demandas de la sociedad civil, pero que incluya -a su vez- a otro tipo de actores, económicos y políticos. La institucionalidad de este foro no depende de las variaciones que se producen con las elecciones ejecutivas en los países de la región, sino que se sostiene en el tiempo, lo cual permite el desarrollo de la ya mencionada dinámica circular.

Otra característica de este foro es que los Estados que comparten el esquema colaborativo han decidido otorgarle la potestad de tomar decisiones sobre un conjunto de temas, en modo de **fortalecer la bidireccionalidad (top-down y bottom-up)** en lo que hace al proceso de toma de decisiones: De este modo, no solo se amplía la participación y representatividad de voces que forman parte del proceso, sino también se gana en legitimidad y apropiación del proyecto regional.





ESCENARIO 2:

My loneliness is killing me

Visión política desarticulada sobre la cooperación entre las elites políticas y económicas, y ausencia de una agenda común de intereses y objetivos.

Si en el escenario 1 se presentaba el mundo ideal para la cooperación regional en materia de desarrollo sostenible, aquí nos encontramos con su polo opuesto: es el peor de los escenarios para la promoción de iniciativas conjuntas -y de la colaboración en general- entre los países de la región.

En este escenario **predomina la falta de articulación de visiones** entre las élites políticas y económicas de los países de la región. Ante la existencia de problemas comunes, **se privilegian los intereses nacionales y se hace uso de las propias capacidades** para abordar dichas problemáticas -incluso sabiendo que, de forma unilateral, no hay forma de circunscribir ni atacar un tema global o regional-. A esta falta de visión se le agrega la disputa por hacer prevalecer las propias agendas en el ámbito regional, lo que en ocasiones lleva a subsumir los intereses de los actores más “débiles” (en términos de poder) respecto a aquellos más “grandes”.

En este escenario **se multiplican las confrontaciones cruzadas y las tensiones diplomáticas** (sea por cuestiones económicas o políticas) están a la orden del día. Ante una eventual pandemia, por citar un ejemplo, las ausencias de visión y de existencia de una agenda común llevarían a una fuerte competencia entre los países para asegurarse el aprovisionamiento de material sanitario y vacunas en plena pandemia. Es un escenario donde las posiciones individuales de los Estados prevalecen, y se retroalimenta la lógica de que “gana el más fuerte”.

Sin embargo, se dan algunas situaciones puntuales de **colaboración entre los Estados, pero supeditadas a la conveniencia individual** de cada parte -por lo que, ante la modificación de dicha situación, es probable que la colaboración cese-. La colaboración entre Estados no se concibe como una oportunidad para maximizar esfuerzos y aumentar el impacto de las acciones. Hay **más formalidad que sustancia en las iniciativas conjuntas**, en algunos casos manteniendo instancias de participación o foros regionales por pura inercia, sin que estos coadyuven a la modificación de la realidad de los países de la región. Esto lleva a concebir el espacio regional con indiferencia, incapaz de resolver los problemas de estos países -en especial, aquellos que son compartidos, como el cambio climático o las migraciones-.

Líneas de acción:

Las acciones requeridas para revertir las peores condiciones para que se de la cooperación regional, se multiplican y son de mayor envergadura. En primer lugar, resulta fundamental trabajar sobre un **sistema de incentivos** que promueva las sinergias de cooperación entre Estados y al establecimiento de mecanismos que amortigüen los espacios de intereses contrapuestos.

Aquí surge con fuerza la **necesidad de un liderazgo** que, a la vez que sea legitimado por sus pares como tal, tenga los recursos -materiales y simbólicos- necesarios para desactivar o suavizar las situaciones de tensión producida por los intereses contrapuestos y afianzar así la cooperación.

En este escenario, la ciudadanía percibe que lo que sucede a nivel regional es algo que “está lejos y no tiene repercusiones” sobre su vida. Por lo que, para promover la **legitimación ciudadana de la cooperación**, es necesario abrir los mecanismos de participación ciudadana -sociedad civil organizada, universidades, etc- a nivel regional, de modo de poder tener incidencia sobre la agenda y sobre el rumbo que quiera imprimirle quien esté al mando del liderazgo del proyecto.

En escenario agónicos, existen dos ámbitos que pueden permitir trabajar los puntos de encuentro inicialmente contrapuestos: la economía -que provea los incentivos materiales de por qué cooperar- y la cultura -que juega un papel clave en la construcción simbólica y en la generación de lo que se denomina *soft power*-. Desde aquí se puede ir esbozando el camino de acuerdos mínimos e incrementales que permitan ir fortaleciendo el diseño de políticas en clave regional.

En definitiva, la **voluntad política, la construcción (paulatina) de institucionalidad, los incentivos económicos y la construcción simbólica (narrativa)** se presentan en este escenario como elementos claves para sustentar el por qué de la cooperación. Solo así se podrá pensar en la construcción de una agenda común que se materialice en la implementación de medidas y derive en bienes públicos

⁶Este concepto fue acuñado por Joseph Nye (2008), y hace referencia a la capacidad de un Estado de influir en las decisiones de otros por medio de la atracción cultural, educativa o de valores, incluyendo estrategias de diplomacia pública.



ESCENARIO 3: **No le pidas peras al olmo**

Visión política desarticulada sobre la cooperación entre las elites políticas y económicas, y existencia de una agenda común de intereses y objetivos.

Aquí tampoco hay consenso entre las elites políticas y económicas de la región sobre las oportunidades y beneficios que plantea la cooperación, especialmente en materia de desarrollo sostenible. Sin embargo, sí existe una agenda de temas comunes entre los países de la región, que en principio sería la que vehiculiza la colaboración entre estos.

Este es un escenario que provoca cierta perplejidad ya que, ante la ausencia de una visión política consensuada -que puede que nunca haya existido o bien que sí lo haya hecho pero que ya no esté igual de vigente en la actualidad-, se le contraponen el mantenimiento de una agenda que mantiene a los países sentados en una misma mesa (o varias, simultáneas, y posiblemente superpuestas).

Así, la agenda regional es percibida como “exógena” y/o desvinculada de las necesidades y desafíos de los distintos territorios. Prevalece un cumplimiento formal de los espacios multilaterales de colaboración, sin que se logre avanzar en la ambición política o económica de dichos esquemas. Ante la ausencia de visión política compartida, las agendas quedan relegadas a un segundo plano o vaciadas de contenido.

La convergencia o diferencia de color político entre los distintos gobiernos genera un movimiento pendular entre momentos de “exaltación” narrativa sobre las potencialidades de la cooperación y otros de confrontación manifiesta entre antiguos socios. Esto hace que los temas que son incorporados (o quitados) de la agenda de cooperación son excesivamente **dependientes de la coyuntura política**, y que sea muy dificultoso alcanzar acuerdos sobre los intereses futuros.

En el mediano plazo se espera que, al carecer de liderazgo que los impulse, los procesos de integración regional se mantengan con una agenda “propia” pero inerte e incrementalmente desdibujada. Además, prevalecerá la superposición de esquemas de integración o colaboración a nivel regional y subregional, con lógicas y desarrollos propios, que continuarán obturando la posibilidad de una mirada conjunta favoreciendo al actual contexto de visión política regional desarticulada.

Líneas de acción:

En cuanto a las estrategias para superar los obstáculos antes mencionados, el foco pasa por sentar las bases de un **compromiso que trascienda los vaivenes de las coyunturas**. Esto implica, por un lado, evitar la continua superposición de foros y esquemas colaborativos (o incluso de integración), a la vez que se pueda escapar a la proliferación de “sub-agendas”, que terminan por quitarle sentido a estos procesos. En este sentido, vale la pena también -para evitar las frustraciones del pasado- tener claridad sobre el espacio regional sobre el cual se trabajará (si es la entera región o una subregión). Por otro lado, surge la necesidad de trabajar -en una dimensión multiactoral-, dentro de cada uno de los países los “por qué” y “para qué” de la colaboración. Esto reforzará luego el tenor de las agendas, dado que, cuanto más participativo sea el proceso, mayor apropiación se hará del mismo. Quizás se debería retomar (y reformular) la idea del rol de los poderes legislativos -en tanto sede de la representación popular- en este tipo de esquemas.



También resulta importante el trabajo con los liderazgos -sobre todos con aquellos en el futuro próximo estarán ocupando posiciones de poder-. Es necesario **crear espacios de diálogo entre las juventudes partidarias de la región**, que les permita ir creando una visión conjunta sobre los desafíos conjuntos que se plantean en la región. Coincidentemente con el escenario anterior, también se deberá avanzar en la identificación de los incentivos (el “para qué” de la colaboración) y en fortalecer su institucionalización. Respecto a esto último, se pueden fomentar espacios de convergencia regional sobre la base de agendas concretas, ante necesidades o coyunturas particulares, que luego puedan dar impulso a repetir el “juego” de la colaboración.



ESCENARIO 4: **A mitad de camino**

Existencia de una visión política compartida sobre la cooperación entre las elites políticas y económicas, y ausencia de una agenda común de intereses y objetivos.

En este escenario se materializa la **construcción de símbolos y de una narrativa sobre la oportunidad de colaborar**, que va de la mano con la identificación de aquellos sectores que son estratégicos para la región, y que la cooperación podría potenciar con relativo éxito para las distintas partes. Sin embargo, esto no logra trasladarse a la construcción de una agenda común -y por ende, de políticas- que permita materializar aquella visión. Los procesos destinados a elaborar esa **visión común y de la agenda regional discurren por carriles separados**, y hay una falta de vasos comunicantes entre la primera y la segunda.

Esto se debe a las debilidades institucionales de los foros multilaterales de coordinación y colaboración regional. La narrativa sobre las bondades de la cooperación no logra ser plasmada en mecanismos para que efectivamente ocurra -o lo haga en modo significativo y vinculante para todas las partes-. La **ausencia o debilidad de mecanismos institucionales para canalizar la cooperación y las disputas condicionan diferencialmente las distintas agendas** -según el tema y los intereses en juego-. Esto, a su vez, repercute en problemas de legitimidad para los actores -no sólo ni necesariamente los gobiernos- que luego deben llevar adelante la cooperación, desde la narrativa a la práctica.

Existe una dependencia de los vaivenes políticos al interior de cada Estado, aunque por causas diferentes al escenario 3. En este caso, la debilidad en institucionalizar la agenda regional -al menos, en aquellos aspectos de mayor urgencia o impacto para la población- y la consecuente ausencia de iniciativas de políticas regionales conjuntas a largo plazo, hace que sea relativamente fácil vaciar de contenido o abandonar estos esquemas cuando alguno de sus miembros percibe mayores beneficios en salirse de dicho espacio que mantenerse en él.

Un riesgo que puede llegar a afectar aquella unicidad original sobre la visión política de la región como un conjunto o proyecto, es el trasvase generacional de los liderazgos políticos que moldean la visión de futuro y de cooperación. Esto puede dar lugar al surgimiento de tensiones, incluso interpartidarias a nivel nacional, que culmine en disrupciones ante nuevas formas de entender qué es la cooperación, para qué sirve y con quiénes llevarla adelante.



Líneas de acción

Las acciones sugeridas para hacer frente a los desafíos que plantea este escenario buscan balancear el peso de tres elementos importantes y necesarios: el que haya un proyecto compartido, que este tenga una institucionalidad adecuada y que sea capaz de diseñar agendas e implementar políticas regionales.

Así es que, aún con sus diferencias, aquí también surge la oportunidad de **crear un foro de coordinación entre los países de la región**, que permita establecer una agenda en común y fijar estrategias de corto, mediano y largo plazo. A su vez, este espacio, en lugar de temer al solapamiento de iniciativas regionales existentes (con sus respectivas agendas), debería lograr centralizar los esfuerzos colaborativos, incorporando a los principales actores de la región en el proceso de toma de decisiones. Sobre la falta de temor al solapamiento, vale la pena aclarar que no es un problema per se, sino que lo es la descoordinación entre los diferentes foros (y agendas) regionales. Por ello, la posibilidad de tener un **ámbito de diálogo "centralizado"** puede permitir, al mismo tiempo, hacer converger los esfuerzos de cada una de estas iniciativas, para luego trasladar las temáticas sectoriales a sus respectivos espacios (existentes o por crear).

De todos modos, el hecho de hablar de un espacio centralizado no debiera llevar a la confusión de que se aboga por un esquema *top-down*, que ya ha mostrado sus límites y señales de agotamiento. Por el contrario, se apunta a la incorporación de actores con interés en legitimar (y demandar) mayor cooperación, que participen activamente en la identidad del proceso y en el contenido del "para qué" de la colaboración. El objetivo sería, a través del diálogo, la participación y los aprendizajes pasados, sostener las agendas regionales y que luego estas efectivamente sirvan para producir políticas.

Lo anterior deberá ir acompañado de elementos imprescindibles, como lo son la **voluntad política y el acceso al financiamiento** -a escala nacional y regional-. Esto podría repercutir positivamente en el desarrollo de iniciativas conjuntas con un gran impacto estratégico a nivel regional, como podría ser el caso del litio. Actualmente hay 3 países de la región que concentran una alta capacidad de producción de este mineral -clave para la transición energética-, y sin embargo no hay ninguna instancia de coordinación, ni siquiera estándares de producción similares entre los países en cuestión (Chile, Argentina y Bolivia).



Conclusiones y recomendaciones

Pese a las divergencias que se plantean en los cuatro escenarios descritos, queda en evidencia que en cada uno de estos “mundos” existen elementos y estrategias recurrentes, dando lugar a una serie de acciones que dialogan entre esas distintas realidades. En este sentido, una agenda de convergencia para abordar estos cuatro escenarios estaría compuesta por las siguientes acciones:

- 1 Diseñar e implementar una **arquitectura institucional**, focalizada en los mecanismos de **coordinación de diálogo multiactorales y de distintos sectores estratégicos**. De este modo, se logra mantener relativamente aislado al espacio de coordinación regional de los eventuales vaivenes de política interna de sus miembros.
- 2 Crear u optimizar, según sea el caso, espacios ampliados para el diálogo y la participación a nivel regional, que redunden en una **mayor legitimidad de la agenda consensuada y de las decisiones tomadas**.
- 3 Construir una **narrativa** sobre el por qué y para qué de la cooperación regional, como una acción imprescindible para poder elaborar las estrategias en cada uno de los escenarios que nos encontremos.
- 4 Materializar acuerdos (incrementales) que conlleven tanto al **fortalecimiento de una visión compartida acerca de la finalidad de la colaboración**, así como al establecimiento y consolidación de una agenda regional.

Asimismo, se identifica la necesidad de contar con un actor (o grupo reducido) que logre reunir las capacidades materiales y simbólicas para poder **liderar la construcción de foros regionales colaborativos**.

Junto a estos puntos de convergencia, se identifican también acciones que, pese a ser contingentes a los escenarios en los que se presentan, no por ello carecen de importancia a la hora de analizar las condiciones de posibilidad de la cooperación regional:

- La construcción de **incentivos** para favorecer la colaboración, sean estos de índole económica, simbólicos o culturales.
- El sostenimiento y fortalecimiento -según el caso- de las iniciativas regionales en acto, en el contexto de **estrategias multi-foros** con presencia de coordinación política.

Conclusiones y recomendaciones

(continuación)

Uno de los varios aprendizajes que este ejercicio prospectivo ha dejado, es que estamos hablando de procesos en constante evolución. La construcción de una visión compartida sobre la utilidad de la cooperación regional, así como la definición de una agenda priorizada y centralizada de temas vinculados al desarrollo sostenible, son cuestiones que deben mantenerse vivas, dotándolas de contenido. O sea, además de la implementación de políticas regionales, es necesario que estos espacios cuenten con la producción académica y la incidencia ciudadana, con la relevancia de los think tank del sur y las universidades, visibilizando la importancia de la cooperación regional.

En definitiva, la búsqueda es la de un espacio regional distinto al actual, que se enmarque en un proyecto -que incluye la implementación de políticas y la construcción de narrativas- desde una articulación multiactoral y que aborde distintas agendas sectoriales. Ya hace tiempo deberíamos haber aprendido que los problemas del mundo actual no pueden ser solucionados en forma individual, así como tampoco es factible pensar en un único foro que nos brinde respuestas a todo.

Es por ello que, si los esfuerzos están puestos en la cooperación regional, especialmente en aquellos temas que -por su naturaleza- son más sencillos de abordar, los resultados (políticas) obtenidos irán legitimando la ampliación a nuevas (y más complejas) agendas.



Frenkel, Alejandro (2020). El Mercosur ante la Covid-19: de la disputa comercial a la amenaza sanitaria. Análisis Carolina, 40/2020.

Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/el-mercosur-ante-la-covid-19-de-la-disputacomercial-a-la-amenaza-sanitaria/>

Gonzalez, Guadalupe; Hirst, Mónica; Luján, Carlos; Romero, Carlos y Tokatlián, Juan Gabriel (2021). "Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano". Revista Nueva Sociedad, N° 291, pp. 49-65.

Lara, Ignacio (2011). Integrazione regionale e Investimenti Esteri Diretti. Il caso del Mercosur, Milano: EDUCatt.

Lara, I. F. (2014). Repensando la integración energética: los límites y las potencialidades de la Unasur. Global and Regional Powers in a Changing World (págs. 1-34). Buenos Aires, Argentina: FLACSO-ISA Joint International Conference.

Levin, Kelly; Cashore, Benjamin; Bernstein, Steven y Auld, Graeme (2012). "Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change". Policy Sciences, Volume 45, issue 2, pp. 123-152.

Riggirozzi, Pia (2020). Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. Análisis Carolina, 12/2020. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-12.2020.pdf>

Schenoni, Luis y Malamud, Andrés (2021). "Sobre la creciente irrelevancia de Estados Unidos". Revista Nueva Sociedad, N° 291, pp. 66-79.



COLABORA.Lat



Con el apoyo de:



IDRC · CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

