

## “¿CONTINUIDAD O CAMBIO? LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA Y EL ESTADO LULISTA. UN ESTUDIO DESDE EL COSIPLAN- UNASUR”

Dra. Amanda Barrenengoa (IdIHCS- CONICET- UNLP).

Centro de Investigaciones Socio Históricas. Instituto de Investigaciones en  
Humanidades y Ciencias Sociales (CONICET- UNLP).

[abarrenengoa@gmail.com](mailto:abarrenengoa@gmail.com)

### **Resumen**

En este trabajo nos proponemos como objetivo indagar en los debates en torno a los procesos de integración suramericana de los últimos quince años, desde el caso brasilero, en su participación en el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, de la Unión de Naciones Suramericanas (COSIPLAN- UNASUR).

Desde una metodología cualitativa, que se sirve de datos cuantitativos, indagaremos en las políticas de infraestructura y desarrollo impulsadas por el Estado brasilero en el período de los dos primeros gobiernos del PT, liderados por Luiz Inácio Lula da Silva.

En el marco de un nuevo período de regionalismo postliberal, asistimos a transformaciones al nivel de los Estados y los territorios, en la región suramericana. En particular, tomamos el caso brasilero para poner en discusión la tesis que pregonan que, en el plano de las políticas de integración física, existió una continuidad entre el período de regionalismo postliberal y el abierto. En el contexto actual, esta idea asume mayor relevancia, con lo cual, nos dedicamos a repasar, por un lado, las políticas implementadas por esos años. Por otro lado, recuperamos las discusiones teóricas en torno a dicho período para incorporar elementos que ponen en cuestión estas afirmaciones. Desde una concepción sociológica del poder, analizamos las diferentes escalas del problema, los actores sociales a los que involucra, y las diferentes estrategias en juego.

Palabras clave: Región suramericana- UNASUR- Estado brasilero

## 1. Introducción

Nos proponemos en este trabajo recuperar las políticas más sobresalientes llevadas a cabo desde el gobierno lulista, en consonancia con las políticas de infraestructura promovidas desde el COSIPLAN- UNASUR. A su vez, analizar los debates que el nuevo período de regionalismo inauguró en términos de infraestructura e integración económica regional; y particularmente, desarrollar aspectos que la iniciativa estatal promovida en Brasil, deja en evidencia. Para la realización de este trabajo, se contó con una estrategia cualitativa que tiene en cuenta datos e información cuantitativa. Para ello, hemos trabajado con material de entrevistas realizadas en Brasil a diferentes funcionarios vinculados con el gobierno, durante el año 2017; así como a miembros de partidos políticos y funcionarios de la UNASUR. Junto con el material provisto por las entrevistas, hemos trabajado con documentos e informes de la UNASUR, del COSIPLAN, la IIRSA y otras entidades estatales, e instituciones financieras como el BID y el BNDES. El COSIPLAN se destaca por la elaboración anual de Informes, a los que pudimos tener acceso –en algunos casos a partir de informantes clave–, con frecuencia y facilidad, pudiendo conocer Proyectos, Evaluaciones, Mapas, entre otros. A su vez, todas las instancias estatales de Brasil, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el BNDES, y otros, poseen sitios con información de acceso público, a las que pudimos tener un fácil acceso. También trabajamos con bibliografía académica y artículos de especialistas en la temática. Por último, incorporamos material de fuentes periodísticas brasileras como el diario Folha de São Paulo.

La integración de la región suramericana en un sentido amplio, fue uno de los grandes objetivos que tuvo la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), surgida al calor de los procesos de nuevo regionalismo. Distintos autores coinciden en marcar las diferencias que este ciclo tuvo respecto del regionalismo abierto, independientemente de la denominación de regionalismo postliberal, post hegemónico o autónomo (Sanahuja, 2009; Morgenfeld, 2011; Bernal Meza, 2013, Merino, 2018). El surgimiento de la UNASUR se dio en una atmósfera singular, marcada por la presencia de liderazgos que fueron otorgándole un rol político fuerte. A su vez, entre los antecedentes previos de estos procesos, durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, se intentó impulsar el debate sobre la integración regional desde diversas instancias. Una de ellas fueron las reuniones de Presidentes Suramericanos, convocadas en el año 2000. El proyecto suramericano tuvo sus orígenes en la iniciativa brasilera y en un horizonte de integración que marcaba a América del Sur como región con una identidad propia. En

este marco, la Comunidad Suramericana de Naciones, fue un proyecto acordado entre FHC y Eduardo Duhalde –por ese entonces Presidente de Argentina- que iba a marcar el devenir de los países de América del Sur. Un tiempo después, la CSN se instituyó formalmente -el 8 de diciembre de 2004- en Cuzco, Perú, plasmada en la Declaración de Cuzco, que firmaron los líderes de los doce países de la región de América del Sur.

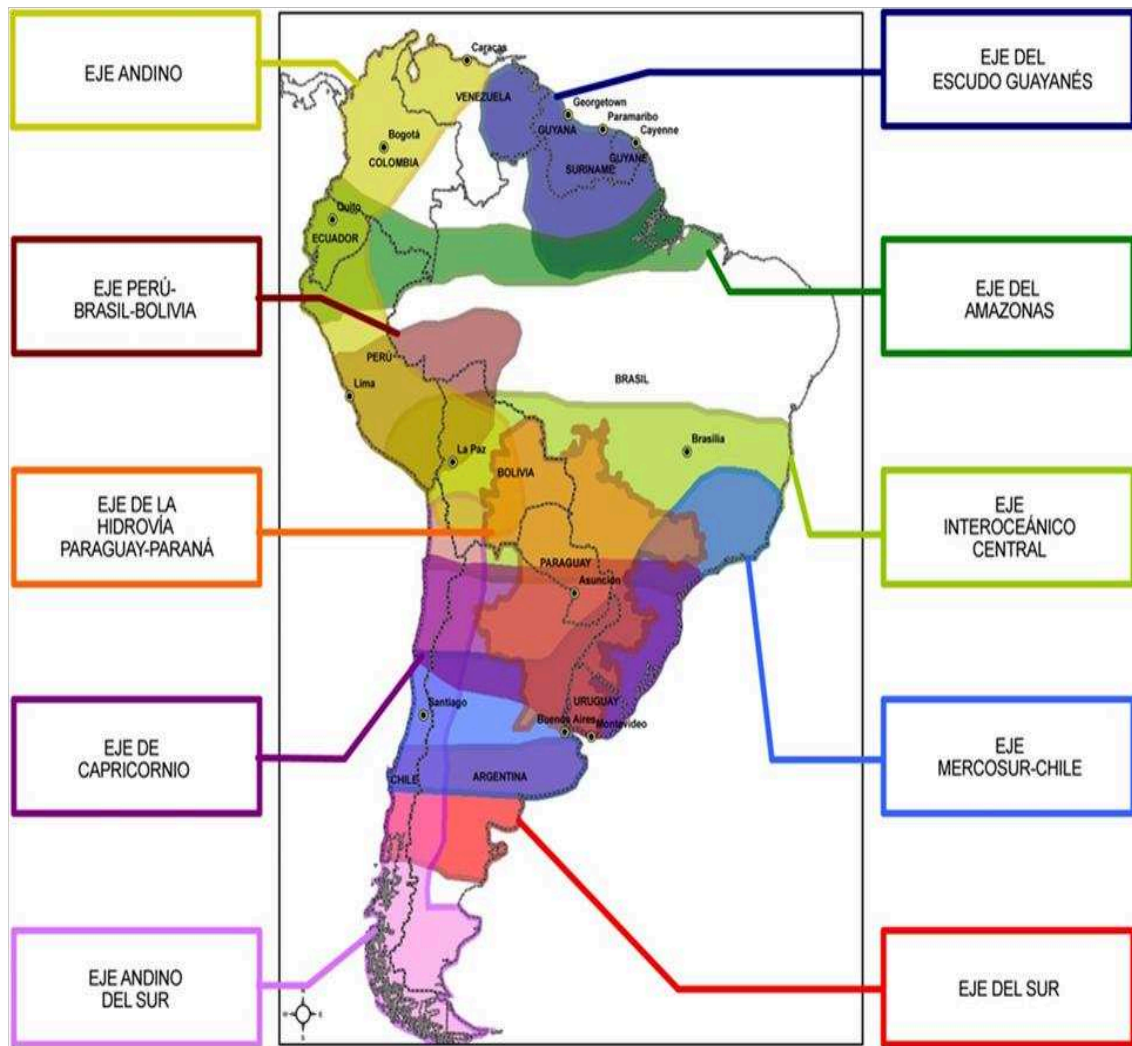
Por esto, indicamos que la infraestructura fue una de las áreas que se constituyó en un objetivo estratégico de la política exterior brasilera. En septiembre del año 2000, Brasil propuso junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA), incorporando a 12 países en los objetivos de la integración física. Esta se constituyó en el principal antecedente de lo que tiempo después sería el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Por ese entonces, el BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) eran los principales financiadores de estos proyectos. Así, se promovió un Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur, que se encuentra en el Acta de la Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía, en Montevideo, los días 4 y 5 de diciembre del año 2000 (Neves, 2017).

Hasta aquí observamos la fuerte presencia de los intereses brasileros en los impulsos a la integración suramericana, en tiempos de regionalismo abierto. Sin embargo, las transformaciones en el escenario regional e internacional coincidieron con el cambio de gobierno en Brasil. El 1 de enero del año 2003 asume por primera vez la Presidencia de Brasil el trabajador metalúrgico y líder sindical Luiz Inácio Lula Da Silva, del Partido de los Trabajadores (PT). En su gobierno, se profundizó, diversificó y amplificó la agenda de integración que ya había lanzado el gobierno anterior, ante circunstancias diferentes en términos del nuevo ciclo de regionalismo. En este marco de reconfiguraciones al nivel de los Estados suramericanos, y particularmente Brasil, consideramos la integración física, y particularmente la infraestructura como un aspecto dentro de la integración económica regional. Es decir, como un medio para materializar objetivos más amplios de integración suramericana (Wegner, 2018:912). Y a su vez, siendo inscripta en las dinámicas de desarrollo que se impulsan desde los Estados. De esta manera, indagamos en algunas de las principales características del esquema de desarrollo impulsado desde el gobierno lulista. Vislumbrar una estrategia de desarrollo

implica observar la articulación que se dio entre la política y la economía, lo público y lo privado, el Estado y el mercado en un contexto particular, desde la búsqueda de transformar las estructuras productivas (Actis, 2011). Por ende, esta coyuntura fue propicia para el surgimiento de instrumentos como la UNASUR, así como para la promoción de políticas estatales, que, en algunos casos, junto con actores privados, se propusieron contribuir a los objetivos de mayor autonomía regional.

## **2. Políticas de integración y desarrollo**

Como venimos afirmando, los objetivos de desarrollo e integración a través de la infraestructura vienen siendo impulsados desde comienzos del siglo que transitamos (Iglesias, 2008: 167). En este sentido, la integración física en la región suramericana ya era parte de la agenda de gobierno de Fernando Henrique Cardoso, en consonancia con la IIRSA. De esta iniciativa surgió la idea de Ejes de Desarrollo, definidos por José Silveira, como “espacios geoeconómicos” encuadrados en cuatro áreas específicas; infraestructura económica, desarrollo social, información y conocimiento y gestión ambiental (Silveira, 2010; Iglesias, 2008: 163).



Así, si bien los Ejes de Integración y Desarrollo recorren toda la región suramericana, entre estos Estados y bajo un nuevo ciclo de regionalismo, Brasil fue el que más decididamente se orientó hacia la integración de la infraestructura regional, inyectando recursos y aplicando políticas públicas para ello (Álvarez, 2017; Wegner, 2018).

Según un informe del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC), hacia el año 2010 se destinaron cerca de 923 millones de dólares para la “cooperación”, mostrando un aumento de nueve veces en relación al año 2005 (Soares de Lima R., Milani C. y Echart Muñoz E.; 2016). Esto se tradujo no sólo en América del Sur, sino también en las relaciones con otros países y regiones, en lo que se denomina “Cooperación Sur-Sur”. El impulso a grandes obras de infraestructura se vinculó con la necesidad de generar flujos de comercio en relación al

mercado mundial. En este sentido, los gobiernos del PT, buscaron generar una estrategia de inversión y apoyo a capitales privados dentro de Brasil para su internacionalización (Berringer, 2015; Bresser-Pereira, 2013). Al mismo tiempo, las grandes empresas brasileras tenían como objetivo ampliar su presencia en los mercados para obtener mayores rentas. Un importante funcionario del PT, responsable de las Relaciones Internacionales, se refería a los condicionamientos estructurales que dicha estrategia planteaba, en relación a la situación en la que otras empresas transnacionales se encontraban.

*“(...) Los bancos nacionales apoyaron esta estrategia. La dificultad obvia es que el resultado sistémico de esto era limitado, frente a la presencia de otros competidores más bien fornidos de capital y apoyados por Estados más poderosos. El gobierno de Lula (y, en menor escala, principalmente porque la coyuntura era otra) contribuyó, directa y / o indirectamente, a la estrategia de expansión de las empresas brasileñas”.* (Entrevista a funcionario del PT, 9/11/2017, São Paulo).

Entre los instrumentos que también fueron parte de esta estrategia, nos encontramos con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Creado en el año 1952 con el nombre de BNDE, se consolidó como el principal banco de desarrollo y financiador de los grandes proyectos de infraestructura que excedieron las fronteras de Brasil, e incluso las de la región suramericana. En el año 1982, durante la dictadura militar, se le incorporó la sigla “S” como parte de su componente social (Novoa, 2009: 189). El BNDES apoyó esta estrategia, lo que nos plantea una multiplicidad de actores que fueron parte de estos procesos desde el propio Estado brasiler. A su vez, en términos de política exterior, el debilitamiento del peso específico de los EE.UU. en la región, dio un espacio relativo para el avance de una estrategia que permitía a Brasil y a sus empresas posicionarse como actores regionales e internacionales, algo que fue buscado y alcanzado. En palabras de algunos de sus funcionarios, el principal logro de los gobiernos de Lula “fue haber puesto a Brasil en lo más alto del proceso de integración latinoamericana” (entrevista a funcionario del PT, São Paulo, noviembre de 2017).

De esta manera, el interés de Brasil en la infraestructura nos lleva a pensar en la articulación de diferentes esferas que coincidieron en la dimensión física y económica de la integración regional. Por un lado, la política exterior en relación a la inserción en Suramérica. Y por otro, la inversión en infraestructura, que provino de un decidido interés en impulsar el desarrollo desde la colocación de las empresas brasileras en el

mercado regional, notable en los dos primeros gobiernos del PT. Sin embargo, este tiene un origen previo en el cuerpo diplomático brasilero del Itamaraty y en su consiguiente búsqueda de establecer mayores conexiones en el área de infraestructura, energía y comunicaciones. Estos intereses superaron la dimensión comercial, para combinarse con los servicios de ingeniería y equipamientos. La planificación del transporte y la integración energética involucraron a empresas proveedoras de bienes de capital, así como los sectores más ligados a la construcción (Iglesias, 2008; Álvarez, 2017), que denominamos empresas de ingeniería, por el volumen y el peso de las actividades que abarcan.

Así, los intereses en el plano de la infraestructura regional por parte de la diplomacia brasilera encontraron eco en sectores económicos que también impulsaron los proyectos de integración física. Esto muestra cierta correlación entre la estrategia de internacionalización de las empresas brasileras y la integración de la infraestructura regional, es decir, en la integración para el desarrollo. Para esto, los funcionarios brasileros se valieron de dos instrumentos; durante el gobierno de FHC, la IIRSA; y desde el 2004, durante el primer gobierno de Lula, las Cumbres de Presidentes Sudamericanas y la posteriormente conformada UNASUR y su COSIPLAN (Iglesias, 2008). Lo cual nos indica diferentes estrategias, contextos, y toda una trama de actores involucrados en cada período.

De esta manera, afirmamos que la estrategia brasilera en el plano de la integración física, encontró correspondencia con el COSIPLAN, desde objetivos comunes. Pero a su vez, le confirió una impronta mayormente ligada con su estrategia “hacia adentro” de su territorio, y en relación a la región. Y aquí reside una diferencia fundamental, en cuanto a las orientaciones de los gobiernos del PT en un período de regionalismo postliberal. Si bien se sostuvo la prioridad en torno a la infraestructura como área clave para el despliegue de los objetivos de integración regional y desarrollo, el modo en el que eso se tradujo “hacia adentro” fue diferente del caso de FHC. Durante los gobiernos de Lula, la estrategia “hacia dentro” profundizó la articulación entre sectores que, en conjunto, lograron ser piezas clave de un rompecabezas en el que resultó la integración suramericana. La estrategia se basó en la búsqueda de expansión del capitalismo brasilero, a través de políticas de apoyo y crecimiento de sus empresas, colocándolas en una posición de privilegio en la región suramericana. Junto a esto se utilizaron instrumentos estatales propios, como el BNDES, a la hora de administrar los recursos económicos y financieros para el mercado regional. También la Agencia estatal de

Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX), el Programa de Financiamiento a la Exportación (PROEX), la Política de Desarrollo Productivo (PDP), y la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), entre otros.

Respecto del PITCE, impulsado en 2003, se trató de un plan integral de innovación y desarrollo tecnológico; inserción externa por la vía de internacionalización y estímulo a las exportaciones; y modernización industrial, entre muchas otras directrices (Bustelo, 2012: 83). Siendo lanzado en el inicio de gobierno, fue significativo el hecho de poder instalar en la agenda pública la relevancia de una política industrial activa, que no venía siendo abordada de manera integral. Como parte de sus metas, fue creada la APEX, junto con el diseño de una estructura institucional y leyes que dieron respuesta a las nuevas metas del gobierno (Bustelo, 2012: 89). Para el sector exportador, el PROEX generó facilidades para la colocación de productos y servicios exportables en el exterior, con apoyo del Banco de Brasil.

Más adelante, se incorporó el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC). Fue creado en el año 2007 con el fin de generar inversiones públicas y privadas para el desarrollo de grandes obras de infraestructura social, urbana, lógica y energética del país. Al igual que en el caso del COSIPLAN, el BNDES sirvió como instrumento financiero que dio soporte a los proyectos generados. El PAC tuvo, en sus comienzos, un presupuesto de 503.900 millones de reales. Más del 50% de los fondos fueron destinados a las áreas de energía, gas y petróleo. Este fue estructurado en los ejes de infraestructura social y urbana, energética y logística, incluyendo ferrocarriles, puertos, aeropuertos, hidrovías, carreteras, etc. Un año más tarde se lanzaba la Política de Desarrollo Productivo (PDP), en articulación con el PAC, previendo dar mayor sustentabilidad a las metas lanzadas previamente en el PITCE (Barbosa y Pereira de Souza, 2010: 15-17). Es decir, fijando amplias metas macroeconómicas, y para programas específicos; junto con la elevación de las inversiones públicas, el estímulo a las exportaciones; entre los cuales se indicaba como objetivo estratégico la integración productiva en América Latina y el Caribe (Bustelo, 2012: 99).

Junto con el Programa “Minha Casa Minha Vida”, del 2009, el PAC significó la recuperación de la inversión en infraestructura urbana en Brasil, desde los años '80 (Maricato y Royer, 2017: 153). A su vez, de los 24 mil millones de dólares que el BNDES destinó, casi un 33% (7.900), fue destinado a obras de infraestructura (Iglesias, 2008: 170). Estos proyectos de viabilizaban a partir de asociaciones público- privadas con recursos provenientes del BNDES, el Banco de Brasil y la Caixa Económica



Federal. En el período 2007- 2012, 82 billones de reales fueron destinados al desarrollo urbano dentro de Brasil (Maricato y Royer, 2017: 153).

Durante el período 2010- 2014, bajo la presidencia de Dilma Rousseff, fue renovado, generando una cartera de 37 mil emprendimientos. Con esto, lograron financiarse las obras de infraestructura que se correspondían con el territorio brasileiro; de las cuales, un 86% formaban parte del PAC. Por su parte, durante el primer gobierno de Lula, el BNDES fue autorizado a financiar las obras de infraestructura tanto dentro de Brasil como en la región. Hacia el año 2009, el BID destinaba el 50% de sus inversiones (5mil millones de dólares anuales) a la expansión de la infraestructura regional, como parte de sus metas de reducción de la pobreza y la desigualdad (Documento BID, 2013). De ellos, 10 proyectos aparecen en el PAC, por estar vinculados con Brasil.

Así, el gobierno brasileiro impulsó un plan de integración de la infraestructura física regional que fue en consonancia con sus objetivos de crecimiento en la región suramericana, de cara a un sistema internacional que estaba transitando grandes cambios. Es decir que, su estrategia fue delineada en coincidencia con condiciones favorables tanto para la integración suramericana, como para llevar a cabo un proyecto ambicioso de expansión regional que lo colocase en tanto jugador de peso global. Se partió de un diagnóstico regional que indicaba la falta de interconexión terrestre entre los principales lugares de producción hacia los mercados y corredores, puentes, ferrocarriles, autopistas, desigualdades físicas, etc. Estos eran obstáculos para la conformación de un área de integración productiva que requería de cierta fluidez en el transporte para el acceso a los mercados. En este sentido, ante los debates emergentes entre la IIRSA y el COSIPLAN, en el Balance de Política Exterior de los dos mandatos de Lula se indicaba;

*“Se a IIRSA obteve êxito no que diz respeito à implantação de metodologia e estabelecimento de uma carteira de projetos prioritários, o mesmo não pode ser dito quanto à viabilização de financiamentos para as obras. Não obstante a presença do BID, CAF e Fonplata no Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da IIRSA, e de sua contribuição financeira para a elaboração desses projetos, a maior parte dos resultados obtidos nos últimos anos no desenvolvimento da infraestrutura física regional em termos de obras executadas podem ser atribuídos aos programas brasileiros de financiamento à exportação, a cargo do BNDES e do BB-Proex, bem como à atuação individual da CAF. O Brasil aprovou, desde 2003, mais de US\$ 10*

*bilhões em financiamento a obras de infraestrutura na região. (Min. Relaciones Exteriores, 2011: 141).*

Se remarcaba entonces que, independientemente de que el BID, la CAF y el FONPLATA financiaban los proyectos, el éxito de la IIRSA estuvo dado por el establecimiento de una metodología y la Agenda de Proyectos Prioritarios y no por la consecución del financiamiento de las obras de infraestructura. En este sentido, la ejecución de las mismas tuvo sus garantías en los programas brasileiros de financiamiento a la exportación como PROEX, en el BNDES, y en el apoyo individual de la CAF. Desde 2003, Brasil había aprobado más de 10 millones de dólares en financiamiento a obras de infraestructura en la región, lo que mostraba las limitaciones provenientes del financiamiento externo (Min. Relaciones Exteriores, 2011:141) (Wegner, 2018). Esto reafirma la relevancia del rol estatal en la integración física desde las políticas impulsadas desde de Brasil, como aspecto a destacar durante los gobiernos lulistas.

### **3. ¿Continuidad o cambio?**

Durante el regionalismo abierto, las economías suramericanas fueron reconfiguradas a los fines del comercio internacional, sin que prevalecieran objetivos de intercambio regional en las propuestas de integración. Es decir, que podemos indicar un claro proceso de “integración hacia afuera”. Sin embargo, en tiempos del regionalismo postliberal, se dieron condiciones para la conformación del bloque suramericano a partir de la UNASUR, con el trazado de objetivos de integración entre los Estados miembros a partir de vínculos intrarregionales. A su vez, estas coexistieron con políticas de integración y asociación diseñadas para el comercio con otros actores internacionales, es decir, extra regionales.

En este sentido nos referimos a ciertas disputas entre políticas de desarrollo y comercio; es decir, dinámicas de integración regional que nos muestran distintos modelos que convivieron en la región, durante el período de estudio. En el caso de Brasil, las relaciones comerciales que logró establecer en América del Sur, en tanto plataforma territorial para la materialización de sus objetivos de crecimiento, le confirieron una posición ventajosa respecto del resto de los países (Zibechi, 2012). Como contracara, esto generó asimetrías en el comercio con el resto de los miembros de la UNASUR, dado que su balanza comercial era superavitaria, a costa de las economías

de los países vecinos. Así, la exportación de productos de mediano valor agregado a los países de la UNASUR le permitió al gigante brasileiro ocupar una posición de mayor privilegio, y desarrollar una política favorecedora de sus empresas nacionales. No obstante, existieron intentos de regionalizar el comercio, que se encontraron con diferentes limitaciones provenientes de múltiples causas.

En la retórica tanto de los actores estatales como de los privados, la necesidad de amplificar el espacio de la realización de la ganancia bajo la presencia de nuevos actores y dinámicas, conllevó la esperanza de solución de los problemas económicos, la reducción de la brecha de la desigualdad estructural, y la consecución del tan ansiado objetivo de integración regional e inserción internacional. No obstante, los motivos, las estrategias y los intereses fueron diferentes.

Nos interesa poner el acento también en las estrategias de los actores sociales que componen las grandes empresas y su rol en el fenómeno de la “internacionalización de los territorios”. Este concepto resulta de gran relevancia para pensar fenómenos territoriales complejos. Así, observamos la porosidad que exhiben los territorios nacionales, dado que comienzan a transformarse en plataformas globales de acumulación (Arroyo M. y Zusman P., 2010). Arroyo nos propone reflexionar en torno al concepto de lo regional, entendiendo la nueva dimensión que asume en el contexto de regionalismo postliberal; entendiendo por ello la escala transnacional como la nueva lógica imperante que supera lo intra-nacional para convertirse en soporte de nuevas interrelaciones y estrategias que se conjugan de manera conflictiva. De esta manera, la construcción de corredores interoceánicos para la exportación de commodities agrícolas y minerales hacia mercados globales colocó a esta estrategia bajo una modalidad de acumulación particular. Y aquí radica la complejidad en el estudio del poder, cuando la integración física es promovida por un entramado de actores que involucra al Estado brasileiro, a actores de las clases dominantes que oscilan entre distintos sectores de las burguesías locales como las empresas constructoras, y a organismos de financiamiento como el BNDES y otros bancos. Resulta menester entonces, afinar el análisis a partir de recomponer estas relaciones y estrategias desde sus intereses y lógicas, e indagar en torno a cómo se manifiesta la presencia de actores provenientes del ámbito de lo privado en la institucionalidad que COSIPLAN- UNASUR logró alcanzar.

Así, en el Balance de sus primeros cinco años a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim (Folha de São Paulo, 30/12/2007), mencionaba al Corredor Interoceánico Brasil- Bolivia y Chile, como uno de los ejes centrales para la

integración de los sectores estratégicos de la infraestructura. Afirmaba que, desde Itamaraty se trabajó para “promover el desarrollo de Brasil”, y que se avanzó en la integración y cooperación entre países de América del Sur, desde nuevas instituciones como la UNASUR, y promoviendo proyectos y acuerdos comerciales que venían siendo postergados hacía muchos años. Junto con esto, esta estrategia se enfocó de manera prioritaria al desarrollo de empresas brasileras en el exterior. Para lo cual, las políticas estatales fueron en dirección a favorecer marcos regulatorios, establecer facilidades tributarias, instrumentos de financiamiento y apoyo técnico. Estas resultaron en un incentivo al comercio intra y extra regional, en articulación con la integración productiva y la inversión extranjera directa.

El lado crítico de esto, para autores como Cerqueira (2014) fue, la profundización del rol de Brasil en tanto productor de bienes primarios y commodities industriales. No obstante, poder crecer a partir de la tutela estatal les permitió a estas empresas –a diferencia de hacerlo en alianza con sectores del capital transnacional (Bresser-Pereira, 2013)- condiciones favorables no sólo para la ganancia sino también para la valorización de sus capitales y su crecimiento exponencial. De esta manera, a la hora de competir con empresas internacionales, el apoyo estatal hizo que no necesitaran integrarse a fracciones de capitales transnacionales –al menos durante ese período (Gudynas, 2009). Esto marcó una diferencia importante.

“Hay que justificar que Brasil es un país capitalista mediano con un buen nivel de industrialización en un mundo capitalista. No se puede tener una visión romántica. Y si quiere lograr mejores condiciones para eliminar disparidades internas de su población necesita desarrollarse. Y la industria es central, internacionalizar tu capital es central y la obra de infraestructura es central porque tiene una repercusión en su materialización que es importante”. (Entrevista a funcionario del PCdoB, 23/11/2017, São Paulo).

De manera incipiente, es posible establecer diferencias en torno al modelo de acumulación (Varesi, 2013) que se proyectó al nivel del desarrollo desde los márgenes nacionales con instrumentos estatales, con aquel que fue hegemónico hacia finales del siglo XX, cuyos instrumentos fueron las redes financieras globales (Bresser-Pereira, 2013). Con esto nos referimos tanto a las políticas económicas como a las variables económicas y las fracciones de clase, que se encuentran vinculadas a la política económica del Estado, así como a los procesos socio históricos más generales. Analizamos la intervención del Estado brasilero en el mercado capitalista internacional, prestando especial atención al contexto específico en el que se sitúa, y, centralmente, las

disputas estratégicas que estaba impulsando (Merino, 2018). Ver este entramado en el territorio suramericano, a partir de los propios actores de las clases dominantes, nos da la pauta de ciertos choques de intereses y estrategias dispares.

En el caso brasilero, el mapa de este entramado fue modificado con la injerencia del Estado como actor mediador en estas dinámicas de acumulación capitalista, bajo otros objetivos diferentes a los que FHC venía impulsando. Los gobiernos del PT, en sus dos primeros períodos buscaron impulsar el desarrollo desde la internacionalización de empresas, y esto significó una diferencia sustancial respecto de los ciclos anteriores (Bresser- Pereira, 2013). Lo que no implica que no haya sido un esquema con contradicciones. Algo similar ocurre cuando indagamos en la región suramericana desde la UNASUR. Países con economías volcadas al Pacífico como Chile y Perú, coexistieron con los objetivos de integración de otros países, históricamente orientados al Atlántico. Esto generó posibilidades de coincidencia ante desafíos compartidos, que se expandían a medida que China se volvía un actor de cada vez mayor peso en la región.

#### **4. Reflexiones finales**

En este trabajo hemos recuperado algunos de los aspectos centrales de las políticas de desarrollo e integración promovidas desde el Estado brasilero, a partir de instrumentos públicos como el BNDES, y junto con Programas y Planes de gobierno. Estos coincidieron con un período expansivo para toda la región, dado que desde el COSIPLAN se impulsaron un conjunto de proyectos de interconexión de la infraestructura suramericana, que tuvieron como antecedente la IIRSA. Esto inaugura un gran número de debates sobre el período. Algunas perspectivas geográficas nos aportan una mirada en torno a los procesos de reestructuración y reorganización sufridos por los territorios a partir de la lógica de la economía global (Santos y Silveira, 2010; Álvarez, 2017). El ajuste que estos cambios radicales generaron, pueden ser vistos y analizados a partir de las inversiones en infraestructura, como indicadores de la necesidad de reajustar las condiciones materiales al proceso de acumulación en tanto espacios para la economía global (Silveira, 2010: 255). Así, ante este escenario, la política económica brasilera tendió a priorizar la exportación para que las empresas que abastecían al mercado interno se volvieran competitivas.

Estas acciones, si bien encuentran un correlato en la estrategia de internacionalización, nos marcan también la primacía de una lógica proveniente de las

empresas globales. Cuando nos referimos a la mundialización del capital en América del sur, afirmamos que cumplieron el rol de ser mercados tanto para la extracción de recursos como para su comercialización. Debido a este proceso de internacionalización de los territorios, los Estados nación también se vieron modificados en sus relaciones. Los territorios asumieron una nueva identidad en vinculación al Estado, dada la presencia solapada de otros intereses y actores (Staine Prado, 2018: 53).

En el caso brasileiro, el impulso a los corredores, y la necesidad de conexión vía transporte nos indica los intereses geoeconómicos en la búsqueda de traslado de mercancías hacia Asia Pacífico, en tanto mercado. Esto coincidió con las relaciones que se tejían entre China y Brasil al nivel del comercio, y con los objetivos de mayor integración regional suramericana que se promovían desde las herramientas de concertación política como la UNASUR. Se trató de un período de grandes dinámicas, que fue aprovechado por parte del Estado brasileiro para la promoción de sus políticas de desarrollo, integración y aliento a sectores productivos locales. De esta manera, se entrecruzan a la hora de indagar en la integración suramericana y el rol de los Estados allí; la acumulación capitalista, los proyectos de infraestructura, la reconfiguración territorial y la presencia de múltiples actores sociales.

### Referencias bibliográficas

-Actis Esteban (2011). La estrategia "híbrida" de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo Heterodoxo. En Revista Temas debates (En línea) no.22 Rosario dic. 2011.

-Álvarez Alvaro (2017). Los corredores del extractivismo. En "El Neodesarrollo en debate: crisis, transición y alternativas". Mariano Félix. 1ª ed. pp. 53-76. Buenos Aires, El Colectivo, 2017. -Arroyo Mónica, Zusman Perla (2010). Argentina e Brasil: posibilidades e obstáculos no processo de integração regional (organizadoras). Sao Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras.

-Barbosa N. y Pereira de Souza J. A. (2010). "A inflexão do governo Lula: Política Económica, crescimento e distribuição de renda". En Sader Emir y Marco Aurelio Garcia. Brasil entre o Passado e o Futuro; Editora Fundação Perseu Abramo y Boitempo, São Paulo, 2010.-Berringer Tatiana (2015) A burguesía brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula. 1ed. Curitiba, Appris, 2015.

-Bernal Meza, Raúl (2013). Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. pp. 1-22. Instituto Ibero-Americano Fundación Patrimonio Cultural Prusiano. <http://www.iberonline.de>

-Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2013). "Empresários, o governo do PT e o Desenvolvimentismo", en Revista de Sociología Política, vol. 21, Nº 47, pp. 21-29, septiembre 2013.

-Bustelo, Santiago (2012). Desenvolvimento e políticas industriais: um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008). Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Río de Janeiro. Instituto de Economía. Río de Janeiro, 2012.

-Cerqueira Franci D. (2014). Brasil en el proceso de integración con América del sur: una política destinada a consolidar la lógica de acumulación del capital. XIV Jornadas de Economía Crítica Perspectivas económicas alternativas. Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014.

-Gudynas, Eduardo (2009). "Estado y Mercado en América Latina: una pareja dispareja", en Nueva Sociedad, No. 221, mayo-junio, pp. 54-65. <http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasMercadoEstadoNvaSociedad09.pdf>

-Iglesias Roberto M. (2008). "Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileiros en la integración de la infraestructura de América del Sur". Revista

Integración y Comercio, n° 28, año 12, pp. 161-190. Enero- junio 2008. Instituto para la integración de América Latina y el Caribe, Bs. As., Argentina.

-Maricato E. y Royer L. (2017). “A política urbana e de habitação”. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. “Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo”. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.-Merino Gabriel (2018). Del apogeo “lulista” a la destitución de Dilma: el devenir nacional popular neodesarrollista en Brasil. En Revista Latinoamérica, México. Ed. enero 2018.

-Morgenfeld, L. (2011). “Argentina y América Latina ante un histórico dilema: unidos o dominados”. En Rebelia Revista Brasileira de Estudios Latinoamericanos. v. 1, N° 1, pp. 10-37.

-Neves, B. C (2017). Política Externa Brasileira e Integração da Infraestrutura Sul-Americana: Perspectivas atuais no âmbito IIRSA/COSIPLAN. IN: Simpósio de Pós-graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas - Unesp, Unicamp, PUC-SP. Anais Eletrônicos do SIMPORI. 2017. ISSN 19849265.

-Novoa Luis Fernando (2009). O Brasil e seu “desbordamento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. En “Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário. Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. 1 ed. (Cap. 5 Crédito e integração Regional, p. 187-204. São Paulo Expressão Popular, 2009.

-Sanahuja, J. A. (2009). ‘Del regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración latinoamericana. En Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe, n.º 7, pp. 11-54.-Santos, Marcelo (2013). A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. Resultado de investigação finalizada. GT 12 - Globalização, integração regional e sub-regional. XXIX Congreso ALAS, Chile.

-Soares de Lima, Milani y Etchart Muñoz (2016). Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina - 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Libro digital, PDF.

-Staine Prado Carlos Roberto (2018). Do isolamento à integração desgovernada da Amazônia: a “febre do ouro” e o “outro estado dentro do Estado” no caminho da rodovia Interoceânica por Madre de Dios: Um estudo dos primeiros anos de impacto socioambiental da rodovia Interoceânica na Amazônia do Peru. Tesis de doctorado Programa de pós-graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.



-Varesi, Gastón (2013). “Modelo de acumulación y hegemonía en la Argentina post-convertibilidad, 2002-2008”. Tesis de Doctorado. Doctorado en Ciencias Sociales. Memoria Académica, FaHCE-UNLP. La Plata.

-Wegner Rubia Cristina (2018). Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. *Economía y Sociedad*, Campinas, vol. 27 n° 3 (64), p. 909-938. Setembro-dezembro 2018.

-Zibechi, Raúl (2012). Brasil potencia: entre a integração regional e um novo imperialismo. Tradução Carlos Walter Porto- Goncalves. Río de Janeiro: Consequencia.

#### Documentos consultados

-Balanço de cinco anos de política externa, 30/12/2007  
<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/7959-artigo-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-intitulado-balanco-de-cinco-anos-de-politica-externa-publicado-no-jornal-folha-de-sao-paulo-brasilia-df-30-12-2007>.

-Documento BID (2013). “Infraestructura Sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. Estrategia de infraestructura del BID”, diciembre de 2013.

-COSIPLAN- IIRSA (2003-2004). Planificación Territorial. Principales Conceptos de la Metodología. Grupos de trabajo. Proyectos Ancla.

-IIRSA (2013) "Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)".

-Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004). III Cumbre Presidencial Sudamericana.

-Folha de São Paulo, 30/12/2007

-PLAN DE ACCIÓN ESTRATÉGICO 2012-2022 (PAE). Ajustado a 2017. Secretaría CCT. Foro Técnico COSIPLAN-IIRSA. Impreso en noviembre 2017. Disponible en versión online: <https://www.flipsnack.com/IIRSA/plan-de-acci-n-estrategico-pae-2012-2022.html>

-Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) (2011). “Balanço de Política Externa 2003/2010”

#### Entrevistas citadas

-Funcionario PCdoB, entrevista realizada el 23/11/2017 en São Paulo, Brasil.

-Funcionario del PT, entrevistas realizadas por la autora el 9/11/17 y el 16/11/17.