

**EL ROMPECABEZAS DE LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA: INTERESES CORPORATIVOS, POLÍTICA EXTERIOR Y ESTRATEGIA EN EL COSIPLAN-UNASUR**

*THE SOUTH AMERICAN INTEGRATION PUZZLE: CORPORATIVE INTERESTS, FOREIGN POLICY AND STRATEGY IN COSIPLAN- UNASUR*

*Dra. Amanda Carolina Barrenengoa<sup>1</sup>*

Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina

**Resumen:** Nos proponemos indagar en los actores sociales presentes en los procesos de integración suramericana reciente, desde la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Buscamos reconstruir una porción de un gran rompecabezas que reúne a diversos actores sociales, para dar cuenta de un entramado que excede los márgenes estatales e involucra a gobiernos, empresas, organismos de financiamiento, bancos, sectores productivos, funcionarios estatales, poblaciones. A partir del caso brasileño ponemos el foco en los intereses de la clase dominante y la forma en que se vinculan con los Estados, encontrando un amplio repertorio de problemas y dimensiones. De aquí se desprenden conflictos que nos llevan a preguntarnos por las limitaciones, los factores externos e internos y las contradicciones que enmarcaron los gobiernos de Lula. Desde una metodología cualitativa, damos cuenta de una multiplicidad de actores de las clases dominantes, cuyos intereses y acciones se hallaron, en principio, entrelazados con las estrategias impulsadas desde el propio Estado. Mientras avanzaba la dinámica social y política, las perspectivas y posiciones de estos actores se vieron modificadas, por diversos motivos. Como resultado de estas indagaciones, pudimos observar las múltiples formas de manifestación de sus intereses y relaciones.

**Palabras clave:** Integración suramericana, Política Exterior, Intereses Corporativos, Actores Sociales, Estrategia

**Abstract:** This article aims to contribute to the investigation about social actors in the South American Integration Process of the last decade from the Union of South American Nations (UNASUR) and the South American Infrastructure and Planning Council (COSIPLAN). It focus on reconstructing a part of a big puzzle that brings together a number of social actors, to show a network that exceeds the state's margins and involves governments, companies, financing agencies, banks, productive sectors, state officials and populations. Starting at the Brazilian case, attention is paid to the interests of the ruling class and the way they are linked to the States, finding a wide repertoire of problems and dimensions. At this point, conflicts arise, which lead us to ask ourselves about the limitations, the external and internal factor and those contradictions with which the governments of Lula encountered. From a qualitative methodology, we were able to account for a multiplicity of actors of ruling clases, whose interests and actions were intertwined with the strategies promoted by the Brazilian State itself. While the social and political dynamics advanced, the perspectives and positions of these actors

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales, becaria doctoral del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Cs. Sociales (IdIHCS- CONICET-UNLP). Profesora de Sociología en la Universidad Nacional de La Plata. *Email:* abarrenengoa@gmail.com

were modified, for various reasons. As a result of these inquiries, we could observe the multiple forms of manifestation of their interests and relationships.

**Keywords:** South American Integration, Foreign Policy, Corporative Interests, Social Actors, Strategy.

## 1 ELEMENTOS CONTEXTUALES: NUEVO MAPA Y NUEVAS DINÁMICAS<sup>2</sup>

Ante la pregunta por la relación entre la estrategia de política exterior impulsada durante los gobiernos de Lula y su proyección en los procesos de integración física que se dieron en la región suramericana, realizamos una primera aproximación a los diferentes actores sociales que emergieron en las dimensiones de análisis propuestas. Por lo cual, recuperamos las diferentes “piezas” de un rompecabezas complejo que reunió a distintas fracciones de clase, estrategias, intereses y políticas que convivieron en los márgenes de la institucionalidad de la UNASUR y el estado brasileño. En los proyectos impulsados desde el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)<sup>3</sup> observamos la presencia de corporaciones privadas, organismos de financiamiento extranjeros y bancos nacionales, además de los gobiernos. Esto complejiza la mirada sobre el escenario integracionista, dado que emergen actores e intereses corporativos entrecruzados con las acciones de política exterior promovidas desde el Estado. Durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2011), es posible observar múltiples actores sociales presentes en el trazado de este rompecabezas de la integración, si nos atenemos a una mirada de la integración suramericana “desde arriba”<sup>4</sup>. Esto le otorga un rasgo particular, en la medida en que la participación de diversos actores en Brasil

---

<sup>2</sup>Este artículo contiene resultados parciales a partir del trabajo realizado en una estadía de investigación realizada en el PROLAM-USP (Programa de Posgrado Interunidades en Integración de América Latina), en la Universidad de São Paulo, Brasil, con financiamiento de la Red de Macro Universidades de América Latina y el Caribe. El presente artículo es una modificación del trabajo final del seminario de Integración Económica Regional cursado con el Prof. Marcio Bobik Braga en el segundo semestre del año 2017, en el PROLAM (USP).

<sup>3</sup> El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento fue creado en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de la UNASUR, el 10 de agosto de 2009 en Quito, Ecuador. ([www.unsurg.org](http://www.unsurg.org)).

<sup>4</sup> La expresión proviene del Dr. Julián Kan, quien bajo el título “*Integrarse desde arriba*” se dedicó a analizar la relación entre clase dominante, gobiernos y proyectos de integración regional MERCOSUR y ALCA en la Argentina reciente. Dicha investigación se constituye en una referencia clave en cuanto a su perspectiva y a su enfoque teórico conceptual y metodológico (Kan J., 2015).

y Sudamérica, junto con las transformaciones que se fueron sucediendo desde finales del siglo XX, nos convoca a indagar en estos fenómenos de manera articulada.

A su vez, desde esta perspectiva analítica, incorporamos elementos del propio contexto brasileño, pero en diálogo con los acontecimientos y las dinámicas propias del escenario sudamericano e internacional. De esta manera, coincidimos con Kan (2015) y Berringer (2015), en la consideración de que las definiciones de un Estado en lo que atañe a su inserción regional, más allá de ser tomadas por las coaliciones de gobierno desde sus estructuras institucionales, incluyen a distintas fracciones de las clases dominantes. Y por momentos, a sus intereses particulares. En algunos casos, estos diferentes actores lo hacen a través de instancias de representación político gremial como corporaciones empresariales. Siguiendo a Tatiana Berringer, coincidimos en la consideración de la relación entre política interior y exterior, dado que ambas muestran una configuración entre los intereses del bloque de poder al interior de una formación social (BERRINGER, 2015: 63). De esta manera, encontramos en el caso brasileño, elementos que nos permiten analizar la política exterior, la política económica y otro conjunto de políticas, desde el foco en los conflictos políticos y económicos entre las clases y fracciones de clase al interior del bloque de poder (POULANTZAS, 1977).

A su vez, un dato geopolítico emergente del período es la creciente relación entre América Latina y China, lo cual impactó en el histórico rol hegemónico de otros actores extra regionales, norteamericanos y europeos. Las alianzas que comienzan a darse tanto con el Estado chino, como con empresas públicas y privadas, inauguran debates acerca de actores que están por fuera de la región suramericana si nos atenemos al mapa, pero muy cercanos desde una perspectiva estratégica. De manera que en el ejercicio de pensar las relaciones entre los gobiernos y otros actores de las clases dominantes desde las esferas internacionales, regionales y nacionales encontramos un vasto y heterogéneo entramado. Allí se conjugan intereses y estrategias articuladas en distintas escalas. Al analizar la política exterior de los gobiernos de Lula en relación a la integración suramericana, desde las grandes obras de infraestructura nos adentramos en una parte fundamental de este problema, pero no la única. Bajo la pretensión de incorporar las variables geopolíticas más generales, observamos también el rol que las economías suramericanas comenzaron a tener en un nuevo orden mundial transnacionalizado y en crisis (AMIN S., 2001). Por aquellos años, las zonas “emergentes” cobraron cierto protagonismo y transitaban condiciones favorables, mientras que los países centrales empezaban a atravesar cierto desaceleramiento en su crecimiento. A su vez, en la pregunta por

los entramados de poder, las obras de infraestructura dan muestra de dinámicas de internacionalización cada vez mayor de los territorios (ARROYO M. Y ZUSMAN P., 2010).

En cuanto a los procesos de regionalización, en el marco de las reconfiguraciones que existieron desde los inicios del siglo XXI, Brasil ejerció un rol de liderazgo cuando se trató de la promoción de la infraestructura como vehículo para el desarrollo económico regional, desde las inversiones públicas (PADULA, 2010). A su vez, el énfasis, por parte del Estado, en la agenda de integración, junto con un reimpulso al desarrollo desde la acción política de los Estados, marcaron este período de regionalismo postliberal (SANAHUJA, 2009). Las resistencias y los debates en torno a las alternativas al neoliberalismo, y en particular, al Consenso de Washington, coincidieron con momentos de reconfiguración de varios Estados en un sentido post liberal. Es decir, proponiendo un cambio de rol respecto de su relación con la economía, las políticas sociales y la articulación con nuevos actores, que emergieron como parte de las coaliciones que asumieron el gobierno en cada Estado (BERNAL MEZA, 2008). A su vez, la dimensión de la integración en infraestructura fue un rasgo sobresaliente del período del regionalismo postliberal (ÁLVAREZ, 2017). Estos sucesos marcaron el comienzo de un nuevo proceso, que modificó la integración comercialista propia de los años de hegemonía neoliberal. En este marco se sentaron condiciones para la elaboración de iniciativas de integración regional novedosas como la UNASUR. De modo que el nuevo siglo puede ser pensado como el surgimiento de un nuevo tipo de relaciones, donde los vínculos dentro de la propia región, entre los mismos Estados y entre éstos y las potencias hegemónicas de Norteamérica y Europa, se vieron también transformados.

En este sentido, identificamos en el proceso de negociaciones y el consiguiente rechazo al ALCA un punto de inflexión para el rediseño de América Latina (KATZ C., 2006; KAN J. Y PASCUAL R., 2013; KAN J., 2015). En un clima de arduas discusiones, fueron promovidas nuevas alianzas y ámbitos regionales desde la necesidad de generar de límites a la profundización de las políticas neoliberales. De este modo, los Estados transitaron amplias transformaciones que también se observan en los cambios gubernamentales en la mayoría de los países suramericanos (BERNAL MEZA R., 2008; KAN J., 2009). Para mencionar algunos; Hugo Chávez Frías en Venezuela (1999), Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (2003), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Evo Morales en Bolivia (2004), Rafael Correa en Ecuador (2005), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005) y Fernando Lugo en Paraguay (2008), entre otros. Estos cambios en las correlaciones de fuerza internas de dichos países fortalecieron el peso de

estos líderes en el marco regional (SANAHUJA J., 2012; BERNAL MEZA R., 2013; BRICEÑO RUIZ J., 2014). De aquí nos preguntamos por las transformaciones que trajo aparejado este período y las limitaciones con las que, en tiempos actuales, observamos dada la parálisis de la UNASUR, y la retirada de la mayoría de sus Estados miembros.

De este modo, visualizamos en estos procesos de integración una compleja configuración de factores a tener en cuenta en escalas de análisis provenientes tanto del orden internacional, como del escenario suramericano, y de las relaciones de fuerza que atraviesan a los Estados miembro de la UNASUR. Por esto, así como las estrategias geopolíticas generales y los componentes estatales son remarcados como elementos centrales a la hora de estudiar la integración en tanto fenómeno multidimensional, la estatalidad que estos procesos muestran como carta de presentación legítima es indagada en una clave problemática. Esto implica una doble cuestión: por un lado la institucionalidad fue explícitamente buscada por los líderes; pero por otro, identificar la presencia de otros actores de la clase dominante como las empresas y los bancos puede contribuir a complejizar el prisma por el que observamos el fenómeno de la integración suramericana. Desde la idea de entramado, en tanto cruce entre actores, intereses y escalas, es que indagaremos en algunas de las contradicciones que emergieron en el período 2008 - 2011, recuperando las diferentes “piezas” de este rompecabezas, en la medida en la que nos permiten observar un conjunto de actores sociales que fueron parte de estos procesos, desde el caso brasileño. De esta manera, indagar en las tramas de la integración suramericana se asemeja a lo que ocurriría si miramos a través de un caleidoscopio. Los actores de las clases dominantes se multiplican, entrelazados con las estrategias de los Estados y sus políticas. En movimiento, sus acciones pueden vincularse con otros actores, y emerger nuevos intereses y conflictos.

A continuación, seguiremos una estructura que recupera, en primer lugar, el rol de los actores político institucionales dentro de los márgenes del propio Estado brasileño, desde la reconstrucción de algunos de los ejes de la política exterior de los gobiernos de Lula. En segundo lugar, el BNDES y las políticas de promoción y financiamiento a determinadas empresas de origen brasileña, que se internacionalizaron y crecieron exponencialmente. Luego algunas de las principales políticas de infraestructura y desarrollo, que nos irán acercando a los debates y conflictos que aquí abordamos. Para abordar los diferentes aspectos de este fenómeno, hemos partido de una estrategia metodológica cualitativa que se sirve de datos cuantitativos, a partir del análisis de fuentes primarias y secundarias. Se utilizaron documentos formales de la

UNASUR y COSIPLAN; boletines empresariales, informes técnicos de la CEPAL, el BNDES, y otras instancias estatales como el Ministerio de Rel. Ext., Comercio Exterior y Servicios, el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, entre otros. Además de bibliografía especializada sobre la temática.

## **2 LA PIEZA POLÍTICO INSTITUCIONAL: GOBIERNO Y POLÍTICA EXTERIOR EN BRASIL**

La elección de Brasil como pieza central se vincula a su rol en la región de América del Sur, a partir de su estrategia de política exterior; tanto en relación a la integración suramericana como a su inserción internacional como actor de peso. Aunque esto tenga múltiples tonalidades y matices, la proyección brasileña en el tablero internacional a partir de su liderazgo en la región es un elemento a considerar, teniendo en cuenta que la propuesta de la UNASUR, con las reuniones y antecedentes previos, provino de este país<sup>5</sup>. Desde un plano geopolítico, tenemos en cuenta no sólo aquellas iniciativas y estrategias vinculadas a la planificación de la infraestructura por parte de los gobiernos, sino también, y, sobre todo, a la imbricación que se da entre los diferentes actores y sus estrategias, relaciones y conflictos (SOARES DE LIMA R., MILANI C. Y ECHART MUÑOZ E.; 2016). Visto desde la perspectiva brasileña, se buscó consolidar la región suramericana desde el punto de vista económico, estratégico y político para interconectar la región entre sí y con el resto de los Estados. De esta manera, se establecieron diferentes Consejos Ministeriales que irían a responder a los lineamientos de integración, como el Consejo de Defensa Suramericano, el COSIPLAN. A partir de la reunión de Cuzco, la agenda de este y de la UNASUR comenzó a ser más política que económica (KAN, 2009), a pesar de la continuidad de la IIRSA-COSIPLAN.

Respecto de la política exterior desarrollada durante los gobiernos de Lula, identificamos una estrategia que se dirigió en un doble sentido. Por un lado, “hacia dentro de su territorio”; entendiendo por esto el diseño de políticas dirigidas a empresas privadas, en un

---

<sup>5</sup> A partir de la realización de entrevistas a funcionarios argentinos y brasileños que fueron parte de los gobiernos de Lula Da Silva y Néstor Kirchner, es posible marcar algunos matices a la hora de reconstruir los antecedentes de la UNASUR. La propuesta brasileña de unidad generaba en sus inicios más dudas que actos decididos en favor de la integración. Para poner un ejemplo; los por ese entonces presidentes Néstor Kirchner de Argentina, Jorge Batlle de Uruguay y Nicanor Duarte de Paraguay no asistieron la III Cumbre Sudamericana en Cuzco en el año 2004.

proceso de internacionalización de las mismas de cara a los objetivos de integración física suramericana. Por otro lado, dicha estrategia planteó un conjunto de acciones y políticas tendientes a proyectar su poder en las escalas suramericana, latinoamericana e internacional.

Retomando el planteo que varios autores realizan a la hora de estudiar la política exterior (KAN, 2015; BERRINGER, 2015), enfatizamos la confluencia de estrategias, actores sociales e intereses que podemos observar desde distintos planes, y que marcaron una diferencia sustancial con los gobiernos anteriores, de Fernando Henrique Cardoso. En estos, el recetario neoliberal había logrado con éxito la ampliación de la presencia del capital extranjero, la concentración financiera, el debilitamiento de los sectores de la pequeña y mediana industria, la privatización de empresas públicas, y, por ende, el engrosamiento de las filas de trabajadores desempleados y en la informalidad. Ante esto, la estrategia promovida durante los gobiernos del PT desde el propio Estado, se vinculó con proyectar a las empresas brasileñas junto con las definiciones de política exterior, que planteaban a la región suramericana como ámbito para su expansión e internacionalización. Durante este período, la política exterior brasileña fue convertida en uno de los pilares de la estrategia de los gobiernos de Lula, involucrando no sólo las agendas de desarrollo económico y de relaciones internacionales sino también, a sectores de la sociedad brasileña desde una fuerte y abarcadora participación estatal (HIRST, SOARES DE LIMA, PINHEIRO, 2010).

Ahora bien, existieron antecedentes previos en el entrelazamiento de intereses corporativos a la hora de que el Estado brasilero se posiciona en ámbitos internacionales y regionales. Desde finales de los años ochenta, los funcionarios diplomáticos de países como Brasil fueron acompañados por representantes corporativos y de importantes empresas en instancias como el MERCOSUR o las negociaciones en la OMC. Esto se tradujo también en mecanismos y nuevas instancias de consulta. Durante la Ronda de Doha de la OMC, las negociaciones mostraron esto con notoriedad (BERRINGER, 2015: 197). Así, podemos afirmar que un importante número de actores confluyeron por esos años, en la necesidad de rechazar el proyecto norteamericano para la región, desde diferentes intereses y ámbitos; es decir, tanto representantes de los Estados como sectores productivos (KAN, 2015). Esto generó condiciones propicias para quienes, en simultáneo, buscaron generar, desde herramientas propias, una propuesta alternativa para los países de la región.

Así, se abría el juego para la expansión de una estrategia que comenzaba a materializarse, en la cual el rol de Brasil sería relevante en la construcción de consensos

necesarios para articular desde un bloque como la UNASUR, a doce Estados tan diferentes. Durante los primeros años del gobierno de Lula, a grandes rasgos, la región se dividió entre un conjunto de gobiernos que intentaron construir un tipo de regionalismo más autónomo que cuestionaba la agenda transnacional, con un perfil desarrollista, de cara a la nueva situación internacional y aprovechando las condiciones que esta inauguraba (MERINO, 2018). Mientras que otro conjunto de países y actores sociales pretendieron sostener la política de promoción de tratados de libre comercio con EE.UU., o en todo caso participar de las iniciativas de integración suramericana siempre y cuando estas los beneficiasen, y no fuesen en detrimento de sus alianzas con actores financieros extra regionales.

En línea con los antecedentes previos a los gobiernos lulistas, y coincidentes con una tradición diplomática de larga data, que visualizaba en la región suramericana el escenario para desarrollar una estrategia expansiva; las acciones tanto diplomáticas como gubernamentales para la integración suramericana no se profundizaron hasta comenzado el gobierno de Lula (PADULA, 2010: 12)<sup>6</sup>. En estos, se profundizó, diversificó y amplificó la agenda de integración ya lanzada por el gobierno anterior, en un contexto completamente diferente, tanto a nivel nacional, como en términos del nuevo regionalismo que se pregonó.

Desde el reforzamiento de la “identidad suramericana”, Brasil buscó la consolidación de una base económica que funcionase como sustento del despliegue de una política estratégica que involucró diversos ámbitos de intervención. El desarrollo de infraestructura para la interconexión de América del Sur fue por ese entonces una de sus prioridades, que se tradujo un año después en la creación del Consejo Sectorial de nivel ministerial denominado COSIPLAN. En el Balance de cinco años de Política Exterior del año 2007<sup>7</sup>, Celso Amorim afirmaba que, la integración de América del Sur iba preparando el camino hacia la integración latinoamericana y caribeña, desde el reforzamiento de las relaciones con México, América Central y el Caribe. A su vez, las regiones de América Latina y el Caribe absorbían, por ese entonces, un 26% del total de las exportaciones brasileñas. Ante esto, se indicaba que la región suramericana podía ser un mercado mayor que los EE.UU., para Brasil. Esto nos muestra que,

---

<sup>6</sup> Entre los antecedentes más relevantes de integración suramericana se encuentran las reuniones de Presidentes Suramericanos, en particular, la cumbre realizada en diciembre de 2004, donde convergieron el MERCOSUR y la CAN, con el lanzamiento de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN). Los elementos que se colocaban como centrales en el diseño de acuerdos de integración tenían su base en la integración económica regional (Iglesias, 2008). En 2007, en Isla Margarita, la CSN pasó a convertirse en la UNASUR. El 23 de mayo de 2008, se firmó su Tratado Constitutivo.

<sup>7</sup> Balanço de cinco anos de política externa, Ministro das Relações Exteriores – Artigos 30/12/2007

desde la perspectiva brasileña, América del Sur era un mercado prioritario para su estrategia de desarrollo y crecimiento.

En este sentido, la tradición diplomática brasileña data de muchos años. Podemos puntualizar aspectos que fueron recuperados de la misma, como el énfasis en la integración regional, la defensa de los intereses nacionales, el diálogo con otros Estados y zonas periféricas, la búsqueda de expansión comercial, la participación e intervención en las instituciones de Bretton Woods como el FMI y el BM, la reivindicación del lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU, y los instrumentos multilaterales como la OMC, entre otros. Esto se vio cristalizado por ejemplo en la participación brasilera a instancias del G20. Justamente, parte del considerar Suramérica como prioridad se inscribió en una meta más abarcadora de Cooperación Sur-Sur. Esta se encuadró en las transiciones que acontecieron a nivel internacional, a partir del debilitamiento del poder unipolar estadounidense (MERINO, 2016).

Las relaciones entre el cuerpo diplomático y las decisiones de gobierno estuvieron signadas por el conflicto. Aunque tuvieron que convivir con los representantes más afines a Lula y al PT, hubo sectores diplomáticos de larga tradición que manifestaron resistencia ante determinadas decisiones de gobierno. Lejos de agruparse de manera aislada, estos estuvieron alineados con otros actores sociales que fueron oposición al lulismo en sus distintas expresiones; partidos políticos, sectores del empresariado, corporaciones mediáticas, intelectuales, entre otros. Así, tanto los estudios y la literatura sobre política exterior como los funcionarios entrevistados, nos muestran que coexistieron dos corrientes internas bien diferenciadas (SOARES DE LIMA, HIRST Y PINHEIROS, 2010; CERQUEIRA, 2014; BERRINGER, 2015), con matices al interior de ellas; la autonomista y la institucionalista.

Respecto de la autonomista, encontró coincidencias con las figuras del propio partido de gobierno (PT), mientras que la institucionalista, más cercana al PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileira) y a FHC, terminó por articularse en la oposición al gobierno. Estos reconocían, que el nuevo contexto demandaba crecimiento económico y la articulación de este con otros planos de lo social, con lo cual, Brasil debía apoyarse en la multipolaridad para participar activamente en las instituciones internacionales –sin cuestionar la figura de EE.UU. Sin embargo, hubo muchos ejes centrales de la política de los gobiernos del PT con los que se opusieron fervientemente, junto con otros actores sociales.

Entre los sectores que manifestaron resistencia ante las políticas del Ministerio de Relaciones Exteriores, y con los que buscaron articularse, estaban aquellos nucleados en la Federación de Industrias de São Paulo (FIESP). A su vez, demandaban la necesidad de realizar acuerdos comerciales con Perú y Colombia para la integración de las cadenas productivas (BARBOSA, 2015). Como contrapartida a la corriente autonomista y su criticada “ideologización” y “partidización” de la política exterior, dadas las metas de integración regional y Cooperación “Sur-Sur”, los representantes de la corriente institucionalista insistían en que se recuperara el vínculo prioritario con EE.UU. y la UE. Rubens Barbosa (2015) afirmaba con razón, que las diferencias en cuanto a la política exterior de los gobiernos de FHC y Lula, fueron sus perspectivas estratégicas coincidentes con sus espacios políticos. En el caso de FHC, la agenda del PSDB, mientras que, durante los gobiernos de Lula, la política exterior fue influenciada por la plataforma política del PT. De esta manera, las diferencias entre los nucleamientos diplomáticos se tradujeron en sus filiaciones partidarias, sus perspectivas ideológicas, sus alianzas e identidades políticas, los actores y fuerzas sociales que articularon y, por ende, los proyectos político estratégicos que impulsaron.

En contraposición, si bien algunos de los funcionarios que integraban esta corriente tenían una trayectoria previa a los gobiernos de Lula –como Celso Amorim-, podemos afirmar que este grupo resurgió y se consolidó durante este período, dándole una impronta clara a la estrategia de política exterior, a pesar de algunos matices entre ellos. Estos iban a pensar la industrialización como un favor central para los objetivos de desarrollo nacional, con lo cual, la política exterior sería un instrumento para esto (BERRINGER, 2015). Las figuras más emblemáticas fueron, además de Amorim, Marco Aurelio García (Asesor de Asuntos Exteriores de la Presidencia entre 2003- 2016), y Samuel Pinheiro Guimarães (Secretario Gral. De Relaciones Exteriores entre 2003-2009 y luego Ministro Jefe de una nueva área, la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia). La presencia de figuras como la de Pinheiro Guimarães, nos indican la búsqueda -desde la propia presidencia- por hacer de la política exterior un instrumento del desarrollo nacional, al servicio de la proyección del poder brasileiro.

Por otra parte, en los márgenes del Estado brasileiro, esto significó la puesta en funcionamiento de recursos administrativos y públicos del Estado en pos de dicha estrategia -denominada por los propios funcionarios como estrategia de crecimiento con inclusión social. Así, se fue creando un nuevo patrón de generación de consensos a nivel nacional, dada la configuración de la alianza de gobierno en base a fuerzas sociales, junto con la proyección de

su estrategia de política exterior (BERRINGER, 2015). A los fines de estos objetivos, Ministerios como el de Agricultura fueron herramientas al servicio de esta expansión internacional, con organismos como la Empresa Brasileira de Investigación Agropecuaria (Embrapa), quien dio servicio técnico y asesoramiento para el desarrollo y crecimiento económico de países sudamericanos y africanos. De esta manera, se daba la cooperación en términos de transferencia de conocimiento y tecnología en determinadas áreas clave. Una de las instituciones en las cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores se apoyó, fue la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC), organismo conformado para impulsar la cooperación técnica y el desarrollo entre países. Junto con Embrapa, se articularon recursos y organismos de diversas proveniencias que se distribuyeron por toda América del Sur en compromiso con los objetivos de desarrollo, integración y crecimiento.

Por otra parte, la integración de América del Sur ocupó un lugar destacado en la Estrategia de Defensa Nacional (EDN), de manera incluso previa al surgimiento del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), impulsado también por los Ministros de Relaciones Exteriores Celso Amorim y de Defensa Nelson Jobim (ZIBECHI, R. 2012). De esta manera, la “Estrategia Nacional de Defensa” encontró en el estímulo a la integración de América del Sur una de sus bases nodales. Así, se enfatizaban como aspectos centrales el estímulo a la integración suramericana en aras de contribuir a la cooperación militar regional, integrar las bases industriales, defender los recursos energéticos luego del descubrimiento de reservas petrolíferas en el litoral atlántico, y llegar al océano Pacífico desde corredores comerciales (ZIBECHI R., 2012: 131). A su vez, en un marco de expansión económica para Brasil, sus relaciones Sur- Sur ocuparon un lugar estratégico, con lo cual se requerían de grandes obras de infraestructura en aras de una mayor integración económica y comercial.

Un rasgo muy importante acerca del Consejo de Defensa Suramericano generado desde la UNASUR es, como afirma Soares de Lima (2013), el hecho de romper con la tradición que tenía a EE.UU., tutelando la defensa de la región y, por ende, presente en todas las herramientas que se impulsaban. Lo inédito del CDS es que inauguró la posibilidad de pensar la defensa desde la propia región, sin injerencia extranjera. Así, por ejemplo, el conflicto entre Colombia y Ecuador generó una nueva doctrina sobre la defensa de las fronteras nacionales a partir de su “inviolabilidad”. El impulso desde la Estrategia Nacional de Defensa de un complejo científico, militar, industrial, universitario y empresarial capaz de actuar en pos de la defensa, dio muestras de la coincidencia en torno a la articulación entre los distintos planos en los cuales la estrategia

de política exterior, de defensa y de desarrollo era lanzada, involucrando a múltiples actores provenientes de los ámbitos públicos y privado. Si bien la posición brasilera tuvo sus roces con los representantes del Estado venezolano en la UNASUR a la hora de pensar la defensa, podemos afirmar que primó esta visión en el Consejo de Defensa.

Estas políticas no fueron destinadas solamente hacia América del Sur, sino que también pueden observarse en las vinculaciones con otros países y regiones, como el caso de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica). Como marca registrada en esta fase de políticas que involucraron a otros actores más allá de los gobiernos, podemos mencionar también al BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil). Este se posicionó como líder a la hora de financiar grandes obras de infraestructura en toda la región latinoamericana, trabajando en conjunto con empresas brasileras como Odebrecht, OAS, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvao, etc. (ZIBECHI R., 2012).

### **3 EL BNDES Y LAS EMPRESAS**

Entre las narrativas integracionistas provenientes de los discursos oficiales y documentos exhibidos desde el andamiaje institucional de UNASUR algunos de los actores aquí recuperados aparecen invisibilizados. Es decir, existe la referencia a los Estados, en tanto unidades constructoras de los procesos de concertación política e integración; pero por momentos sus acciones son leídas de manera lineal, dejando a un lado el peso que tanto las empresas como los bancos tienen. Y a su vez, la unidad contradictoria de intereses que observamos cuando analizamos la política exterior del Estado y la diversa comunidad de actores que ello supone. Analizamos entonces, el rol de otros actores como los organismos de financiamiento, desde su consideración como elementos centrales en estas tramas.

En el caso brasilero, junto con la participación en el COSIPLAN, el BNDES fue otra de las piezas claves para el desarrollo de la política exterior de los gobiernos de Lula. 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). Las líneas de financiamiento impulsadas por el Banco se dirigen tanto a créditos para la exportación de bienes y servicios producidos en Brasil, como al respaldo para la internacionalización de

empresas a través de la modificación de sus marcos regulatorios –en favor de inversiones en el extranjero. El BNDES cumplió, en tanto instrumento de la estrategia brasilera, un rol de acompañamiento en la política internacionalización de empresas, y de financiamiento a dicha estrategia impulsada desde el estado brasilero, en forma directa e indirecta (KLIAS, 2017: 105). A su vez, el aumento de su presencia en la región tuvo que ver con la creación del Programa de Apoyo a las Inversiones de Empresas Brasileiras de Capital Nacional en el exterior, la formación de grupos de trabajo sobre la internacionalización, la nueva sede en Montevideo, y hasta una subsidiaria en Londres (CERQUEIRA, 2014). Así, si pensamos la estrategia en su integralidad, se precisó de la consolidación de las propias empresas, de cara a poder competir en el mercado internacional y desarrollar la economía brasilera al punto de colocarla en el nivel más alto. Esto fue acompañado de un proceso geopolítico en el cual China se colocó en un destino estratégico para las exportaciones brasileiras (BRUCKMANN, 2015).

Desde 2003, el BNDES dio un giro y pasó a impulsar el apoyo a la ejecución de políticas de desarrollo productivo y expansión del mercado interno (Z AHLUTH BASTOS, 2017:80). En el marco del PICTE y la reactivación de una política industrial integral, impulsó líneas de financiamiento para sectores específicos (BUSTELO, 2012: 93). A su vez, dejó de apoyar consorcios privados y fondos de pensión en programas de privatización, como lo hizo durante los gobiernos de FHC. En cambio, aceleró la expansión de créditos para inversiones en capacidades productivas, infraestructura y la conformación de conglomerados nacionales que pudiesen competir con grandes grupos multinacionales (Z AHLUTH BASTOS, 2017:80; WEGNER, 2018). En el año 2006, destinó US\$7900 millones de dólares para infraestructura (Iglesias, 2008:168). Esto significó casi un 33% de los US\$24.000 millones de dólares totales que fueron desembolsados en ese año. Esto confirma la relación entre la estrategia nacional promovida desde el gobierno, y la integración de la infraestructura, con la derivación en las empresas brasileiras.

Entre 2001 y 2010, los financiamientos del BNDES para construcciones brasileiras en el exterior registraron un alza aproximada de 560%, saltando de 194,5 millones a 1,3 billones de dólares (WEGNER, 2018). Entre enero y junio de 2011, los desembolsos sumaron 776 millones de dólares. A su vez, los préstamos en América Latina y el Caribe aumentaron más de siete veces en casi una década; siendo un 80% para infraestructura y 20% para importación y exportación de productos brasileños. Hacia el año 2010, el valor de préstamos desembolsados por el BNDES superó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Mundial (BM)

(CLEMENTE, 2016). Así, durante los primeros diez años del siglo XXI, sus inversiones alcanzaron los 100 billones de dólares, creciendo un 470% -lo que era equivalente al 7% del PBI brasileiro (ZIBECHI R., 2012). Entre los destinatarios de estas inversiones, se ubica en primer lugar al sector de la industria y la infraestructura como principales receptores de estos volúmenes.

De esta manera, podemos coincidir en que lo característico del caso brasileiro es que el crecimiento de empresas privadas fue producto de la confluencia entre políticas públicas y política exterior. Con lo cual, se iba a consolidar una estrategia de decidida expansión de empresas y fortalecimiento de grupos económicos para la inversión en infraestructura y desarrollo, como se anunciaba en el Programa de Aceleración del Crecimiento.

Visto desde un plano político, Berringer (2015) va a contribuir en esta mirada marcando un punto de inflexión entre la política exterior de Fernando Henrique Cardoso y Lula. Allí se puede observar una nueva configuración de un bloque de poder a partir del ascenso de una burguesía interna compuesta por el gran capital nacional, empresas estatales y en ocasiones empresas multinacionales. Esta heterogeneidad de fracciones reunió a constructoras, empresas del agronegocio, mineras y otras empresas estatales que unificaron sus intereses en torno a la búsqueda de expansión a partir de la conquista de nuevos mercados para la exportación, nuevas inversiones en el exterior, centralidad de sus productos y servicios en las compras estatales, y proyección del mercado interno.

Así, coincidimos con la tesis de Berringer, respecto de que la política exterior brasileira estuvo volcada a la expansión de una burguesía interna. Esta involucró a distintas fracciones de clase, entendiendo por ello a determinados actores y sectores que se observan en el cruce entre los planos económico, lo político, lo ideológico, y estratégico. Entonces en determinadas situaciones algunas fracciones pueden ser hegemónicas sin por ello ejercer una dominación en el plano ideológico. De esto se desprende que, entre los países de la UNASUR, Brasil era quien presentaba las empresas más consolidadas tanto en su mercado interno como en la región y el mundo. Entre las empresas que gozaban del status de “transnacionalizadas” podemos mencionar entre las ligadas al sector de la construcción el caso de Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez y Votorantim (CABRIA J., 2015). Así, estas compartían intereses en relación al mercado mundial, independientemente de su país de origen. Con lo cual, su acumulación tanto económica como financiera se posibilitó por las políticas promovidas desde el Estado brasileiro, cuyo impacto alcanzó las tres escalas.

Aquí cabe preguntarse si el consorcio generado entre el gobierno, el BNDES y las empresas privadas compartía una visión integracionista bajo una misma estrategia. Las grandes empresas brasileras tenían como objetivo casi obvio ampliar su presencia en los mercados para obtener mayores rentas. El BNDES fue un vehículo para esta estrategia, en articulación con el gobierno lulista, con lo cual, las articulaciones entre estos actores se sostuvieron mientras que el contexto resultó ser favorable a dichas estrategias. En cuanto el contexto fue variando, las posiciones de los actores también fueron transformándose. Así, las posturas de los sectores empresariales fueron ambiguas a lo largo del período, en función de qué estaba en juego (BERRINGER, 2015: 68). Con esto nos referimos a la relación directa entre sus posiciones como actores –vistos no sólo desde su rol en la estructura productiva y económica-, y la dinámica de la coyuntura brasilerá en la que se encontraban. Por último, 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 -podemos afirmar- fue tanto buscado como alcanzado.

#### **4 LA INFRAESTRUCTURA: COSIPLAN- IIRSA.**

Desde una dimensión específica, analizamos el COSIPLAN como un ejemplo del potencial desarrollo del bloque suramericano para la integración económica, comercial y física. Si bien la insistencia de los corredores continentales marca una situación de histórica dependencia para nuestra región, en el período de regionalismo postliberal, existió la posibilidad de disputar otros sentidos para los corredores de infraestructura y poner a los recursos propios en función del crecimiento y desarrollo de la región. Lejos de ser lineal, se trató de un intento por dinamizar, desde el Estado brasileró, la industria, el comercio, la producción y el consumo, con el uso de instrumentos públicos como el BNDES.

Los mega proyectos de infraestructura impulsados cobran relevancia estratégica cuando se trata de la integración, puesto que recorren obras hidroeléctricas, corredores bioceánicos, aeropuertos, conexiones viales, interconexiones y corredores ferroviarios, transporte multimodal, construcción de túneles y puentes binacionales, pasos de frontera, gasoductos, rutas, conectividad, etc. Con la búsqueda del aumento del comercio intrarregional, la integración de las cadenas productivas, la inserción en el mercado internacional más competitiva y la contribución al desarrollo sostenible como horizontes (Documento

Presentación Sec. Pro Tempore COSIPLAN, 2012; CEPAL, 2011) se puso en funcionamiento todo un andamiaje institucional que, en el marco de la UNASUR buscó llevar a cabo la integración física de la región. Tal como afirma Schutte (2016), hacia el mes de abril de 2015, de un total de 579 proyectos, 169 se encontraban en ejecución y 107 ya finalizados. De este número, un 73% era financiado con fondos públicos, un 8% por consorcios público- privados y un 19% por el sector privado<sup>8</sup>. Una vez más, Brasil se destaca por haber desarrollado más que ninguno de los otros países un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, y, por ende, de inyección de recursos e instrumentos estatales en pos de la integración y la inversión en infraestructura. De aquí, surgen debates profundos y una nueva polémica; dados los rasgos que los procesos de integración asumen en este contexto, donde resultaron en datos clave, por un lado, la fuerte presencia estatal en dichas políticas, y, para el caso brasileiro, la utilización de instrumentos públicos como el BNDES y empresas locales, a la hora del financiamiento. Por ende, si indagamos en las alianzas que el Estado y empresarios establecieron en la región, desde una dimensión territorial de la integración suramericana, surge la pregunta por el cauce que tomarían los proyectos de infraestructura regional impulsados desde el COSIPLAN. Ubicamos esta pregunta en el nuevo período de regionalismo postliberal, y con la presencia de nuevos actores siendo parte de las tramas de la integración. En este sentido, existen visiones críticas que reafirman en este período una continuidad entre las políticas de IIRSA y COSIPLAN, sin detenerse en los matices y las contradicciones que el período de regionalismo postliberal presenta.

En este sentido, Navarro (2015) y Giacalone (2006), vinculan las políticas del Estado brasileiro con las empresas que impulsaban estos grandes proyectos de infraestructura, enfatizando su rol de líder regional de cara al mercado global. Estos se refieren a las empresas brasileiras encargadas de desarrollar las obras de infraestructura que resultaron beneficiadas<sup>9</sup>, mostrando la articulación entre sectores corporativos y política exterior brasileña. Además, resaltan la injerencia de nuevos actores como China, y las dinámicas de integración en infraestructura comandadas también -y sobretodo- por actores privados. Esta dimensión territorial de la integración suramericana cobra relevancia particular, dada la disputa por los

---

<sup>8</sup>Citado de la página oficial de COSIPLAN IIRSA. Para más información ver: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cartera\\_montevideo15\\_Presentacion\\_CARTERA\\_D\\_E\\_PROYECTOS\\_CONCLUIDOS\\_v13-04\\_anexo7.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_montevideo15_Presentacion_CARTERA_D_E_PROYECTOS_CONCLUIDOS_v13-04_anexo7.pdf).

<sup>9</sup>Giacolone (2006) menciona a la empresa Odebrecht, constructora de la carretera bioceánica que vincula a Brasil con los puertos del Pacífico peruano. La autora también trabaja acerca de los proyectos de IIRSA y la gobernabilidad en el MERCOSUR (GIACOLONE, 2014).

recursos naturales, de carácter estratégico en términos geopolíticos (BRUCKMANN M., 2015). A su vez, otros trabajos más críticos retoman esta especie de paradoja que se da; ya que mientras se echaba por tierra el ALCA y se daba paso a la UNASUR, el proyecto IIRSA era duramente cuestionado por su impronta neoliberal. Unos años después, el COSIPLAN iba a retomar a la IIRSA en un nuevo escenario de la integración suramericana.

No obstante, si encuadramos estas dimensiones en una escala más general, podemos observar que, con sus limitaciones, los acuerdos político institucionales forjados en el COSIPLAN y en el marco de la UNASUR, impactaron de manera favorable en las estructuras productivas, aumentando el comercio intrarregional y promoviendo una mayor autonomía relativa para la región, derivada de esto. Esto se dio en un contexto de aumento de los vínculos intrarregionales, dados por la autonomía relativa que la nueva situación transitada por EE.UU. planteaba.

Ante la falta del financiamiento de la infraestructura como un problema histórico, se agregaba la situación de endeudamiento de la gran mayoría de los países de la UNASUR, como corolario de los años de regionalismo abierto. Como contrapartida, y ante las cifras extraordinarias del financiamiento público destinado a la infraestructura, notamos la centralidad que por parte del Estado brasileiro se le otorgó a esta. Coincidimos con Wegner (2018) en marcar como distinción central entre la IIRSA y el COSIPLAN, la concepción sobre la integración económica regional en la que se circunscribió, y el rol que el Estado brasileiro tuvo allí. Distinguiendo la integración comercialista del período de regionalismo abierto, con el BID como mayor financiador; y el COSIPLAN en un nuevo contexto emergente, junto a la reconstitución de los Estados nacionales en la planificación de la infraestructura regional (Padula, 2010; Wegner, 2018). El COSIPLAN se correspondió, al menos desde sectores de los gobiernos brasileiros, con una estrategia de tipo neodesarrollista.

Así, ante las dificultades en el acceso a créditos para obras de infraestructura, emergió como estrategia llevada a cabo desde las políticas estatales, junto con el BNDES, las empresas y otros instrumentos y programas públicos (PAC, PROEX, APEX, PDP, PITCE). Para los países de la región, esto generó posibilidades de financiamiento para la ejecución de obras de infraestructura, que aportaron a su desarrollo y crecimiento. También significó, para ciertos sectores económicos y empresas, vinculadas con las actividades de los circuitos productivos del Corredor, oportunidades de expansión extraordinaria. Las divisas que estos emprendimientos

generaban permitieron el sostenimiento de la estrategia de expansión de los gobiernos del PT, y al crecimiento de la actividad económica dentro del mercado de América del Sur.

De esta manera, hubo correlación entre los intereses estratégicos de ampliación de infraestructura y la presencia en los mercados regionales y globales. No obstante, para algunos países, se reforzaron las asimetrías entre Brasil y el resto de los países suramericanos, dada la diferencia de agregado de valor en los productos comercializados. Entre los años 2003-2009, la balanza comercial fue superavitaria para Brasil, lo cual supuso una división del trabajo a nivel intrarregional, que asignó roles específicos. De esto se desprende que, la región suramericana fue una plataforma fundamental a los fines de la estrategia brasilera.

## **5 LAS PIEZAS CONFLICTIVAS EN LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA.**

A la hora de pensar estos procesos, recuperamos algunos aspectos del escenario más actual para comprender algunas claves de ese período tan reciente. Esto nos invita a reactualizar nuestros instrumentos analíticos para indagar en torno a cómo se proyectan los Estados Nación en un marco en el cual las empresas transnacionales operan con mucho mayor peso y escala, quitando cada vez mayores márgenes de soberanía. Si bien los Estados-nacionales no han desaparecido, nos encontramos con la limitación que presenta un enfoque acotado únicamente a estos, en un mundo el que las grandes empresas transnacionales y las redes financieras globales que las articulan y coordinan, los superan ampliamente en escala, poderío y desarrollo de sus estrategias. Enfocarnos sólo en lo ‘nacional’ como unidad analítica nos resulta acotado a la hora de preguntarnos por las relaciones de poder y dominación en el presente. Ahora bien, lejos de ser lineal, consideramos que este proceso contiene diversas tramas y complejidades que aquí mencionaremos.

Visto desde el caso brasilero, las relaciones comerciales y las inversiones chinas con América Latina y África son, junto con el avance de la iniciativa BRICS, un dato de suma relevancia. Nos preguntamos entonces cómo algunas de las dimensiones aquí planteadas están en juego y reconfiguran el escenario de la integración física suramericana. Algunas importantes a mencionar son la búsqueda de acceso a recursos naturales y estratégicos que la región contiene en abundancia, así como el intercambio global de mercancías por la vía del Pacífico en dirección a China. Esto se observa con claridad a la hora de analizar proyectos de gran envergadura, que

impulsan una serie de actores que empiezan a exceder la región suramericana. Pero también y en otro nivel, la reconfiguración del orden mundial y sus esquemas de poder unipolares, más asociados a la hegemonía norteamericana, y multipolares, vinculados a los nuevos bloques de poder, desde una perspectiva geopolítica más amplia.

Desde una dimensión física, recuperamos los impactos de la nueva lógica imperante a nivel mundial en términos de nuestros territorios, entendiendo por ello, como afirman Arroyo M. y Zusman P. (2010) la nueva realidad que asumen en tanto soportes para estrategias de distintos actores que se conjugan de manera conflictiva. Los gobiernos de Lula buscaron desde Brasil impulsar un proceso de integración que pudiera ser más integral y completo, es decir, que superara los márgenes comerciales. No obstante, un resultado tal vez no buscado fue que bajo su estrategia de internacionalización de las empresas brasileras generaron déficit comercial en otros países de la UNASUR a la hora de establecer los contratos y ofrecer el financiamiento del BNDES. Al haber una relación directa entre la contratación de empresas brasileras como Odebrecht, el uso de productos e insumos del mismo país, y el pago del préstamo en dólares, Brasil acumulaba reservas, mientras que los otros Estados acumulaban deuda. Esto fue un problema claro para economías más pequeñas como Paraguay y Uruguay y generó también una brecha insalvable entre el tamaño de Brasil y el del resto de los países de la UNASUR, no necesariamente dispuestos a asumir su liderazgo regional. Basta mencionar los conflictos que hubo entre Ecuador y Odebrecht, y Bolivia y OAS; ambas empresas brasileras expulsadas de las obras que iban a realizar en dichos territorios (Diario Página 12, 2016).

De esta manera, no alcanzaron los acuerdos de concertación política, ni la retórica bolivariana, para ilustrar algunos de los obstáculos estructurales para convertir algunas iniciativas de integración en cambios estructurales. En los entramados de la integración suramericana, algunas de estas contradicciones que ponen de manifiesto cierta fragmentación entre los países de la UNASUR, fueron elementos importantes a considerar en un análisis crítico del período. A esto podemos agregar también un factor mayormente vinculado a las correlaciones de fuerza en la región. Con el fallecimiento de Néstor Kirchner primero, de Hugo Chávez después, podemos coincidir con Schutte (2016) en torno a indicar los límites al período en el cual UNASUR era impulsada fuertemente por Brasil, Argentina y Venezuela. Las situaciones al interior de dichos Estados colaboraron en cierta desaceleración del impulso inicial del bloque. Sumadas las coyunturas de conflictividad social dentro de los propios Estados hacia

el año 2015-2016. En este sentido, mencionamos particularmente la destitución a Dilma Rousseff, en el marco de un escenario de alta conflictividad social en Brasil.

Por otro lado, la estrategia del gobierno brasileiro de internacionalización de empresas genera hasta el día de hoy muchas críticas y debates, ante los cuales podemos marcar una diferencia en la opción por un banco público como el BNDES en tanto instrumento de dicha estrategia, en lugar de uno privado. Esto nos traslada a pensar en la coyuntura en la cual las estrategias en relación a las empresas fueron llevadas a cabo, distinguiendo las decisiones de integración que se tomaron durante el período de regionalismo abierto, y aquellas suscitadas en un nuevo contexto de regionalismo post neoliberal. En este, aparece como un elemento clave en el caso brasileiro la reconstitución del Estado a la hora de promover políticas de desarrollo, desde instrumentos públicos.

En todo caso, podemos preguntarnos si el acercamiento entre la estrategia de los gobiernos del PT a este tipo de empresas y sectores tuvo que ver con una consideración de que, por ser beneficiarias de la política económica de impulso a determinadas industrias, iban a apoyar la continuidad política del proyecto estratégico del PT, y no sólo su continuidad electoral e institucional, sino fundamentalmente sus pretensiones hegemónicas en Brasil. Situación que fue interrumpida en un proceso, pero que podemos señalar con el golpe parlamentario a Dilma Rousseff, y que en la actualidad queda más claro con lo ocurrido en los años siguientes. Ahora bien, en el caso puntual de las empresas, la Operación Lava Jato<sup>10</sup> puso al descubierto una trama de corrupción que existía en Brasil desde años, y a la vez, el importante rol que estas empresas tenían en la economía nacional, dado que se diversificaron y expandieron a tal punto que no es posible identificarlas solamente con el sector de la construcción civil del cual provinieron desde sus comienzos.

En cuanto al escenario internacional, podemos afirmar que, su participación en los BRICS, dio muestras de un nuevo momento de transición internacional, apoyando iniciativas de cuestionamiento al poder hegemónico norteamericano. También contribuyó en la visibilidad internacional de Brasil como actor de peso, participando también en ámbitos como el G7 y el G20.

---

<sup>10</sup> Si bien no es objeto de este artículo, la Operación Lava Jato, puede resultar en un recurso que nos permite ver cómo se desarticuló la estrategia brasileira desde actores nacionales que contaban con el apoyo de instrumentos provenientes de actores internacionales como EE.UU. El nombre Lava Jato alude al Lavado de Autos, primer lugar donde se realizaron allanamientos para las investigaciones por lavado de dinero impulsadas por la Policía Federal Brasileira.

Por último, respecto de los vínculos con China, se inauguran debates profundos sobre las implicancias y el carácter de esta relación. Siguiendo Bruckmann y Dos Santos (2015), si entendemos a China como productor y consumidor de recursos naturales a los fines de su proyecto de desarrollo productivo industrial, la región suramericana está en el centro de la escena desde una perspectiva no sólo económica y comercial sino también y sobre todo estratégica. Esto implica la presencia de un actor de gran peso. Según la autora, con este actor emerge la oportunidad de desenvolver un vínculo de largo plazo que cambie los términos de dependencia histórica en los cuales nuestra región se inserta en el sistema mundo. Las posibilidades reales de esto deben ser analizadas con detalle, en circunstancias de giro en el regionalismo postliberal, o retorno de las políticas neoliberales en países como Brasil.

Cabe preguntarse también, cómo continuarán los vínculos con actores de peso como China, dada la actual parálisis de la UNASUR, que logró, mientras se sostuvo, ser un ámbito de concertación política, de freno a procesos desestabilizadores, y de unidad entre Estados divergentes. Ante el avance del peso de los BRICS, de la Iniciativa de la Ruta de la Seda y otras iniciativas geopolíticas, cómo podrán sostenerse los principios de soberanía y defensa sin una perspectiva conjunta que coloque a la región suramericana y latinoamericana en un lugar de importancia. El giro neoliberal que transitamos en el presente nos muestra una UNASUR completamente desarticulada. Hacia 2017 ya quedaba materializada su parálisis, sin nombramiento de un nuevo Secretario General, sin cumbres presidenciales. En 2019, Brasil recibía la presidencia pro t mpore cedida por Bolivia, para inmediatamente salir del bloque, junto con Ecuador, que además reclam  el edificio sede ubicado en su país. Este giro se observó también con la activa participación de dichos países en la Alianza del Pacífico, y el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), con la presencia de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Paraguay, Guyana y Ecuador (BARRENENGOA, 2019; SANAHUJA, 2019: 109).

De seguir funcionando la UNASUR en tanto órgano de concertación política, junto con Consejos Ministeriales como el COSIPLAN, toda una cartera de proyectos y actividades previstas podrían haberse continuado, más allá de los gobiernos de turno. La oposición de cierta “ideologización” de la UNASUR muestra hoy críticas infundadas, dado que el propio Prosur muestra en el presente, en principio, una unidad que toma como punto de partida la afinidad ideológica de los gobiernos. Las instancias paralelas que se plantean, como el Grupo de Lima y Prosur, tampoco dan signos de ser instrumentos desideologizados, sino más bien, se

corresponden con los nuevos rumbos que los Estados han tomado, en línea con sus políticas exteriores redirigidas a EE.UU., y sus programas de gobierno neoliberales. Así, el Prosur se nos presenta en tanto recurso para observar lo que viene aconteciendo en el último tiempo con las políticas de integración regional. Podemos pensarlo en términos de una pausa pronunciada, o un decidido freno al giro postliberal que surgió en la primer década y media del siglo. En el sentido de cambio abrupto en los liderazgos que habían impulsado la UNASUR; también en cuanto a las condiciones internacionales que resultaban favorables.

Además de esta suerte de balcanización, las situaciones políticas, institucionales y en algunos casos puntuales democráticas, se han encontrado con graves dificultades. Tal es el caso de la crisis en Venezuela, el proceso de golpe parlamentario en Brasil, y la posterior encarcelación de Lula. Estos distintos giros que vienen impulsando la profundización de las políticas de ajuste neoliberal sobre la base del aumento de la precarización de la fuerza de trabajo, se han combinado con un conservadurismo político, con matices, cuyos exponentes centrales son Bolsonaro al sur y Trump hacia el norte, en un extremo diferente, y con sustanciales diferencias en el terreno económico hacia dentro de los márgenes nacionales.

## **6 REFLEXIONES FINALES**

En este artículo nos hemos acercado al fenómeno de la integración física regional desde el caso brasileiro, para dar cuenta de algunas piezas relevantes que son parte de un complejo rompecabezas que reúne actores sociales diversos, con intereses y estrategias visiblemente disímiles, en un escenario de dimensión mundial. Hemos abordado la relación entre la estrategia de política exterior impulsada por los gobiernos de Lula y su proyección en los procesos de integración física que se dieron en la región suramericana. En este proceso hemos identificado un conjunto heterogéneo de actores sociales de las clases dominantes, que coexistieron conflictivamente en Brasil en el período 2008-2011.

A su vez, hemos considerado las actuaciones por parte del Estado brasileiro en el escenario regional e internacional como resultante de estas conflictivas y contradictorias dinámicas. Es decir, como materialización de complejas relaciones. Esto implica en primer lugar, tener en cuenta al contexto histórico, político y social como elemento explicativo que encuadra otras condiciones. En el caso abordado, comprender los elementos que inauguró la

transición entre el regionalismo abierto hacia un regionalismo postliberal, como dinámicas que impactaron no sólo al nivel de los procesos de integración, sino también en los Estados que las promovieron. En este sentido, si bien no podemos afirmar de manera tajante que primó una visión decididamente opuesta y en resistencia a una perspectiva comercialista y aperturista de la integración, sí podemos afirmar que hubo otras. Lo cual nos introduce la idea de disputa entre visiones, perspectivas y proyectos de integración en dicho período. El caso brasileiro elegido aquí, viene a mostrar estos matices y diferencias.

En segundo lugar, desde una perspectiva de la dimensión de la infraestructura física, el caso del COSIPLAN, se trató, junto con el Consejo de Defensa, de uno de los Consejos Ministeriales que mayores avances podría haber mostrado, si no hubiese existido la parálisis de la UNASUR, que puso sobre el tapete la fragilidad institucional del bloque. En este sentido, la estrategia se vertebró en el plano regional, optando por la región suramericana como terreno posible para el despliegue de políticas que fueran en el sentido de una mayor integración en los márgenes de la UNASUR.

En este sentido, cabe pensar si, al igual que la continuidad de los proyectos de la IIRSA, el COSIPLAN puede plantear un escenario de continuidad independientemente de la situación actual de la UNASUR. En mi opinión, dada la parálisis de esta, no veo posible su funcionamiento más allá de cierta inercia institucional. En todo caso, dados los intereses en las obras de infraestructura, será una cuestión de los Estados, los organismos de financiamiento y otros actores interesados en la finalización de las obras la consecución o no de objetivos trazados con anterioridad. Ejemplo de ello es el Corredor Ferroviario Bioceánico Central, que integra los puertos de Brasil y Perú, que fue de sumo interés para el COSIPLAN, así como para los Estados vecinos, y, en particular, el Estado chino como principal financiador. El corredor ferroviario, de unos 3.755 kilómetros uniría el Puerto de Santos de Brasil, en el océano Atlántico, con el puerto de Ilo, en Perú, y así conectar el centro de Sudamérica con los puertos marítimos y facilitar las exportaciones a Asia, acortando hasta 25 días el transporte comercial entre Brasil y China. Desde el gobierno de Temer, hasta el presente bolsonarista, no ha habido avances concretos.

Así, el nudo problemático recorrido desde las escalas nacional, regional e internacional, nos invita a seguir reflexionando en torno a las dificultades y complejidades que estos fenómenos presentan.

## 7 REFERENCIAS

- 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.
- Amin, S. (2001). “Capitalismo, imperialismo, mundialización” en Resistencias mundiales (De Seattle a Porto Alegre) Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial/Editor. En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100726091549/2amin.pdf>
- Arroyo M., Zusman P. (2010). Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração regional (organizadoras). Sao Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras.
- Barrenengoa A. (2019). “La presencia china en Latinoamérica: paradojas ante el nuevo escenario de integración”. En Boletín Integración Regional. Una Mirada Crítica. Grupo de Trabajo CLACSO. Integración y Unidad Latinoamericana, Núms. 4 y 5, mayo, pp. 19-20.
- Bernal Meza, R. (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>
- Bernal Meza, R. (2008) “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”. Revista Brasileira de Política Internacional 51, pp. 154- 178.
- Berringer T. (2015) A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula. 1ed. Curitiba, Appris.
- Briceño Ruiz, J. (2014) “Del Regionalismo Abierto al Regionalismo Poshegemónico en América Latina”. En Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina. San José (Costa Rica): Willy Soto Acosta Editor-FLACSO, pp. 23-34.
- Bruckmann M. (2015). Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Luxemburg. Imago Mundi.
- Bruckmann M., Dos Santos T. (2015). “Por una agenda estratégica de América Latina” En Alainet, 26/05/2015. <https://www.alainet.org/es/articulo/169906>
- Cabria, J. V. B. (2015). Multilatinas y estrategias de desarrollo. El papel del Estado en la internacionalización de los grupos empresariales en Brasil y México. Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas, 2(2), 343-363.
- 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.

- Clemente, D. (2016) El liderazgo regional de Brasil y la estrategia de creación de empresas "Campeones Nacionales": retos y dilemas (En línea). Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.8843/ev.8843.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8843/ev.8843.pdf)
- Formento W., Merino G. (2011) "La crisis financiera global". Ed. Peña Lilo Continente.
- Giacalone R. (2006) "¿Una alianza entre izquierda y empresarios? En Revista Nueva Sociedad, 202, Marzo- Abril de 2006.
- Kan, Julián (2009). De la apertura comercial y la soberanía y autonomía regional. Un análisis de las tendencias de la integración latinoamericanas de las últimas décadas. El caso de UNASUR. En *Ideação, Revista de Educação y Letras da Unioeste do Paraná*, Volumen N° 12, N° 1, pp. 79-100.
- Kan J., Pascal R. (2013b) "Integrados (?). Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea". 1ra. Edición Imago Mundi. Buenos Aires.
- Kan, J. (2015). "La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA. 1a Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.
- Katz, C. (2006). "El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA". 1a Ed. Buenos Aires, Luxemburg.
- Kliass, Paulo (2017). Aspectos da política fiscal. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. "Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo". 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- Merino Gabriel (2016). "Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. Perspectivas para América Latina". En *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 7(2) 2016, pp. 201-225.
- Merino, Gabriel (2018). "Del apogeo "lulista" a la destitución de Dilma. El devenir popular neodesarrollista en Brasil", en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, N°66, UNAM, México, enero 2018.
- Navarro Rocha L. (2015). Acumulación por despojo en América Latina: los casos de IIRSA y COSIPLAN. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- 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 Stifung. 1 ed. (Cap. 5 Crédito e integração Regional, p. 187-204. São Paulo Expressão Popular, 2009.
- Padula R. (2010). *Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. Tesis de Doctorado. COPPE/UFRJ, 2010. 311p.
- Poulantzas N. (1977). Poder político e classes sociais. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1977.
- Sanahuja, J. (2011). Multilateralismo y Regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR. En "Pensamiento propio: Los desafíos del multilateralismo en América Latina".

Edición Especial: CRIES- Universidad de Guadalajara- Universidad Iberoamericana, año 16. Bs. As. Argentina, pp. 117- 158.

-Sanahuja (2019). Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2018-2019, pp.107-127.

-Schutte G. R. (2016). A integração latino-americana: Entre a retórica e a prática. P57 | A política externa brasileira e a América do Sul. Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) 3º Seminário de Relações Internacionais Graduação e Pós-Graduação Repensando interesses e desafios para a inserção internacional do Brasil no século XXI. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

-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

-Wegner Rubia C. (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.

-Zahluth Bastos Pedro Paulo (2017). Que horas ela volta?- Economia política e política econômica de Lula a Dilma. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. “Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo”. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.

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

#### **Documentos utilizados:**

-CEPAL (2011) Infraestructura para la integración regional. Alicia Bárcena, Antonio Prado, Hugo Altomonte, Ricardo Pérez. Chile.

-COSIPLAN (2012). Documento de Presentación Secretaría Pro Tempore COSIPLAN, 2012.

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

Recebido em: 21/06/2018

Aprovado em: 12/06/2019

Publicado em: 09/10/2019