

**Procesos de integración suramericana: un aporte para comprender las tensiones y los desafíos que existen en la construcción de Unasur. (2008-2015)**

GARAVANO, Facundo Jose

FAHCE-UNLP

Garavano88@gmail.com

**Introducción.**

La integración suramericana ha sido materia de estudio durante muchos años y ha presentado nutridos debates para el pensamiento latinoamericano. El regionalismo suramericano fue tomando otras características a mediados de los años 2000 y ha protagonizado grandes tensiones con el llamado *regionalismo abierto* que hegemonizó el comercio regional desde finales de los años 80. Diversos analistas presentan esta nueva constitución de acuerdos regionales como un regionalismo *post-liberal* y *post-hegemónico* ya que conlleva a lógicas y construcciones diferenciadas.

El trabajo que se presenta dará cuenta de los cambios que se llevaron en torno a la integración suramericana a partir de UNASUR. El interés principal del trabajo es complejizar sobre la concepción de integración, presentar algunas tensiones en la construcción del bloque observando el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN); organismo de UNASUR que se encarga de desarrollar proyectos de infraestructura para la integración regional. En este sentido podemos identificar la confluencia de diferentes estrategias e intereses dentro del bloque por parte de sus países miembros y a su vez diferentes sectores de cada país (productivos, políticos, gremiales, etc.). Se observan, rápidamente, sectores constructores y financieros de Brasil.

Primero se presenta un balance y una caracterización de los diferentes modelos de regionalismo, pasando por el regionalismo abierto, postliberal y pos hegemónico. En este sentido se recupera la categoría de Regionalismo Suramericano para identificar el caso de Unasur. Luego se complejiza desde IIRSA-COSIPLAN, evidenciando claras continuidades con el regionalismo abierto. A modo de conclusión se presentan una serie de límites/desafíos para avanzar hacia la construcción de bloques endógenos, de desarrollo con inclusión social, que pueda salir de la dependencia de los organismos tradicionales.

## **Balance del regionalismo abierto.**

El *regionalismo abierto* fue lo que caracterizó la integración suramericana desde finales de los años 80 hasta el año 2005<sup>1</sup>. Este regionalismo es definido por la CEPAL como un “proceso esencialmente comercial, en particular basado en las rebajas arancelarias y apertura de los mercados nacionales al exterior. La liberalización no sólo era dentro de una región sino al mundo, suponiéndose que operarían mecanismos de competitividad convencionales que permitirían una mejor inserción exportadora” (Gudynas, 2005). Por su parte el BID entiende dicho regionalismo como parte de una iniciativa regional con nuevos objetivos y modalidades, cuyas características centrales eran la “apertura a los mercados mundiales, la promoción de la iniciativa privada, y el repliegue del Estado de la actividad económica directa, a favor de su rol en materia de fiscalización, promoción y protección social” (BID 2000) (Navarro Rocha, 2015)

Siguiendo el análisis de Jose Briceño Ruiz (2014) existe una doble dimensión para comprender el regionalismo abierto.

Por un lado, es entendido en su dimensión económica y está íntimamente relacionada a la restructuración de los estados bajo las directrices del Consenso de Washington. Este *consenso* colocó en el centro de la agenda política de los países de América Latina la valorización financiera impulsando la privatización de los sectores estratégicos y la reducción de salarios para los sectores trabajadores, reduciendo así el rol del estado (Svampa, 2012). Las políticas propagaban la estabilización macroeconómica, la liberalización económica con respecto tanto al comercio como a la inversión, la reducción del Estado, y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía doméstica, todo bajo la órbita del FMI, BM y el Departamento del tesoro de los Estados Unidos.

El regionalismo abierto supone una integración económicamente restringida y estrictamente comercial centrada en la liberalización arancelaria intra-regional con apertura multilateral (Briceño Ruiz, 2014). En otras palabras, esta liberalización comercial acompañada por la quita de barreras arancelarias intensifica la relación

---

<sup>1</sup>En el año 2005 ocurre un hecho histórico en el regionalismo latinoamericano. La IV cumbre de las Américas concentrada en Mar del Plata propicio un quiebre en la modalidad de concretar acuerdos regionales. Movimientos sociales de diferentes regiones y de diferentes posiciones políticas llegaron a la ciudad balnearia para rechazar, conjuntamente con algunos de los jefes de estado, las medidas de libre comercio que Estados Unidos tenía previstas para la región, en lo que de haberse concretado sería el mayor acuerdo de libre comercio abarcando desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

asimétrica Norte-Sur entre países desarrollados y países en vías de desarrollo y potencia a su vez lo que se denomina como “integración profunda”.

Una segunda dimensión entiende al regionalismo abierto desde el enfoque de la teoría de las Relaciones Internacionales. Es decir que aparece como la respuesta a la caída del mundo bipolar a finales de los años 80. La integración se comprende en el sentido de la globalización y la construcción de un nuevo orden mundial, con una participación de actores no estatales. Algunos autores (Briceño Ruiz, 2014, Hettne y Söderbaum, 2000) argumentan que el sistema westfaliano centrado en el Estado nación ha desaparecido y existe, en consecuencia, un orden poswestfaliano, en el cual la creciente interdependencia y globalización han impulsado el surgimiento de un nuevo.

En este sentido podemos decir que el regionalismo abierto es la respuesta a las demandas de dinámicas crecientes y manifiestas de la regionalización económica y la globalización. Asoció la integración económica regional con las políticas liberales del llamado Consenso de Washington basándose en acuerdos con bajos aranceles externos y barreras al comercio con el propósito de dar a los mercados un mayor rol en la promoción de la eficiencia y la competitividad internacional (Sanahuja, 2012). A su vez, la CEPAL considera que el regionalismo abierto requiere de instituciones y controles para la estimulación de inversiones y cambios tecnológicos para incrementar la competitividad frente al proceso de globalización. (CEPAL, 1994, IDB 2002).

Es decir que, después de la crisis de endeudamiento de los años ochenta los países de la región realizaron una serie de modificaciones a su estructura institucional, económica y política (M. Morales Forjado, 2013). Este cambio sustancial en la direccionalidad del estado es lo que podemos caracterizar como una política de *regionalismo abierto*: se constituyó una nueva forma de organización política y económica permitiéndole a los países de América Latina insertarse en las dinámicas de la economía mundial consolidando, así, un proceso de liberalización económica y un fortalecimiento de los lazos con los organismos internacionales.

A su vez, el proceso de integración también debía contemplar el impulso de leyes de propiedad intelectual, la apertura de redes de información, la movilidad de recursos humanos calificados y el fomento a la inversión extranjera para promover la imitación y transparencia tecnológica (CEPAL, 1994).

Con lo dicho hasta el momento podemos mencionar algunos de los bloques considerados en el marco del regionalismo abierto y bajo qué parámetros y lógicas se fue configurando la integración. Si bien la intención no es describir con especificidad cada uno de ellos, si es importante visualizar algunos resultados de este modelo de integración.

Por un lado, se renovó el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) con sus presupuestos enraizados en la flexibilidad y pluralidad que alientan el comercio entre los países miembros con preferencias arancelarias regionales. Esta asociación pretende acuerdos de alcance regional y parcial. Tanto unos como otros pueden abarcar materias diversas como desgravación arancelaria y promoción del comercio; complementación económica; comercio agropecuario; cooperación financiera, tributaria, aduanera, sanitaria, entre otros <sup>2</sup>.

Por otro lado, se renovaron el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y se creó el Mercado Común del Sur (Mercosur). Estos tres son esquemas subregionales que conforman uniones aduaneras imperfectas con matices entre ellas (M. Morales Forjado, 2013). A su vez, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) estableció un área de libre comercio que recuperó un nivel significativo para la comercialización creando un marco institucional fuerte. Podemos identificar que en esos años el mercado regional se vio en crecimiento para bienes manufacturados y servicios de mayor valor agregado con respecto a años anteriores. Sin embargo, como señala Sanahuja, el comercio intrarregional permaneció como una parte pequeña del total de exportaciones de cada país.

Es decir que, si bien estos tratados han alcanzado márgenes de desarrollo en tanto inversiones y programaciones nacionales, varios autores refieren a los límites que impiden mejorar los lazos de integración. Sanahuja (2012) señala que “la dependencia de la exportación de productos primarios, la falta de complementariedad de las economías, el bajo peso del comercio intra-industrial, los costos de transacción por barrera administrativa y de transporte, la persistencia de barreras no arancelarias y la falta de infraestructura física son elementos que socavan el comercio intra-región”.

Los resultados del regionalismo abierto en Suramérica no han sido satisfactorios para las mayorías sociales y la producción local y regional, sino que por el contrario el

---

<sup>2</sup><http://www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomos.html>

“formato abierto” tendió a consolidar una estructura de libre comercio en beneficio del gran capital transnacional con gran capacidad de absorber materias primas de los países del continente. Esto fortaleció la relación Sur-Norte y no la integración Sur-Sur. Por su parte, el consenso de Washington propuso una reestructuración del orden mundial estimulando la incorporación de los países de Suramérica a la globalización, aumentando las asimetrías sociales, territoriales y tecnológicas. Priorizando los acuerdos comerciales bilaterales y no una integración endógena, el regionalismo abierto se caracterizó por concebir la integración en términos puramente comerciales.

### **Transición al regionalismo “Post-liberal” y “Post-Hegemónico”.**

El siglo XXI comenzó con grandes revueltas populares en el continente suramericano. Movimientos indígenas, campesinos, sectores empobrecidos y clases medias irrumpían en el escenario social para rechazar las recetas y políticas neoliberales. Estas rupturas en el seno de la gobernabilidad pusieron en jaque las formulas del consenso de Washington que habían operado como un agente homogeneizador en la región. El *caracazo* en Venezuela, las *guerras del agua y el gas* en Bolivia y el *argentino* en Argentina (para mencionar las más emblemáticas) significaron una ruptura entre la ciudadanía y la clase política dando lugar a un desequilibrio macroeconómico en el bloque regional.

Particularmente Brasil en 1998 y Argentina en 2001, contribuyeron al debilitamiento institucional de los bloques, además de propiciar una revisión del papel que debía jugar el Estado dentro de la actividad económica, de la liberalización de los flujos de comercio y de la inversión entre los países de la región. Para algunos gana fuerza lo que se conoce como nacionalismo económico<sup>3</sup>, donde los bloques comenzaron a pensarse más en términos políticos que económicos (Motta y Ríos, 2007).

Esta ruptura con el regionalismo abierto se explica por diferentes factores, tanto internos como externos. Por un lado, el giro a la izquierda de algunos gobiernos de la región posibilitó una mayor articulación entre los países. El caso de la República Bolivariana de Venezuela es el más emblemático. El gobierno de Chávez, luego de ganar el referéndum del año 2004, promovió una serie de políticas macroeconómicas, sobre todo relacionadas al petróleo, que posibilitaron la penetración en la discusión de la política

---

<sup>3</sup> Por nacionalismo económico se entiende la prioridad para generar las capacidades endógenas necesarias para el crecimiento.

internacional. La promoción de un nuevo modelo de integración regional más allá del modelo neoliberal mediante la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) fue uno de los factores clave de su estrategia (Briceño Ruiz, 2014). A este proyecto se sumarian Cuba, Ecuador y Bolivia, además de Nicaragua, Antigua y Barbudas, Dominica, San Cristóbal y Nieves, Surinam, Granada y San Vicente y las Granadinas.

Por otro lado, los precios de los commodities de las materias primas hicieron que los países de la región puedan absorber ganancias extraordinarias para la aplicación de políticas sociales y de desarrollo bajando los índices de desigualdad que casi todos los países tenían a comienzo del nuevo milenio. Los datos de la CEPAL (2011) demuestran un crecimiento exponencial en las exportaciones de alimentos, metales e hidrocarburos aun en contexto de crisis internacionales, por lo que demuestra que, si bien la región siempre estuvo vinculada a la exportación de bienes naturales, la actividad se intensificó en un contexto de cambio de acumulación, dando lugar a la expansión de proyectos de exploración y extracción de bienes sin mayor valor agregado (Svampa, 2012).

Por otra parte, el rechazo al ALCA en Mar del Plata (2005) propicio un quiebre con la hegemonía de Estados Unidos. Las negociaciones por parte de algunos de los presidentes suramericanos y la Contra Cumbre impulsada por los movimientos sociales enterraron las intenciones de Bush para concretar un área de libre comercio en toda la región dando cuenta de un momento inédito en la elaboración de acuerdos. Briceño Ruiz (2014) sostiene, a su vez, que Estados Unidos perdió interés en América Latina después de los ataques a las torres gemelas en el año 2001, centrando su atención en Medio Oriente.

Este giro en la direccionalidad de los gobiernos y el movimiento de la política internacional configuro una nueva forma de entender la integración regional. Diferentes autores (Sanahuja 2010, Briceño 2013, Serbin 2011, Chacón 2004, Motta y Ríos 2007) comprenden esta nueva fase del regionalismo como “post-liberal” o “post-hegemónico” y tiene que ver, entre otras características, con la capacidad estatal de desarrollar políticas inclusivas y de desarrollo local ante la abrumadora lógica de libre mercado que predominó en el regionalismo abierto. Lockhart (2013) destaca que lo que se denomina como post neoliberalismo, es decir el quiebre con el Consenso de Washington y el rechazo a las políticas neoliberales que predominaron en los años 80 y 90, es un consenso sobre algunas medidas, entre ellas “la dirección de la inversión pública, el

manejo de las exportaciones, la redistribución de la riqueza, el incentivo al consumo interno o la adopción de medidas contra-cíclicas”.

Podemos decir que esta nueva concepción de la integración esta atravesada por un *triple retorno* (Serbin 2011). Primero, un *retorno de la política* caracterizada en la cada vez más politizada agenda regional, dejando de lado el predominio del comercio como único eje articulador entre los países miembros de los bloques. Enmarcado en el giro a la izquierda y el progresismo de varios gobiernos con una retórica discursiva nacionalista y desafiante ante los organismos internacionales. En segundo lugar, hay un *retorno del Estado* a la política particularmente en las relaciones externas y el desarrollo económico y social. A diferencia del regionalismo abierto, el estado es quien articula las relaciones comerciales y de desarrollo relegando relativamente según los países a los actores privados. En consonancia con esto, el tercer *retorno* corresponde al desarrollo; hay un claro distanciamiento a la agenda neoliberal y de la liberalización comercial.

Según Veiga y Ríos (2007), el pilar central del regionalismo posliberal no es ya la liberalización del comercio y las inversiones, que comenzó a ser visto como un obstáculo para la aplicación de políticas nacionales de desarrollo. Los acuerdos regionales posliberales, en cambio, serían útiles para desplegar una lógica endógena de desarrollo económico y deberían estar comprometidos con el fomento de acuerdos centrados en cuestiones de desarrollo y equidad. En otras palabras, en el regionalismo posliberal, la ampliación y profundización de la agenda de comercio no son prioridades.

Sin embargo, el concepto postliberal trae algunas tensiones con respecto a los acuerdos que se establecieron en América Latina. En este sentido, podemos observar que, si bien hay acuerdos que podrían ser postliberales como el ALBA, aún permanecen acuerdos dentro del regionalismo abierto como por ejemplo el CAN, o el SICA e incluso el Mercosur. Es por esto que algunos autores (Pía Riggirozzi y Diana Tussie 2011) caracterizan esta nueva etapa como el surgimiento de un “regionalismo pos hegemónico”. Esta idea es propuesta por Armitav Acharya y tiene como premisa fundamental la pérdida de hegemonía por parte de Estados Unidos. Este argumento se sustenta al considerar que los acuerdos regionales de integración se configuraron luego de la segunda guerra mundial, donde el país del norte se estableció como hegemonía mundial. En este sentido, el surgimiento de bloques regionales estaría configurando una época pos hegemónica.

Esta idea pos hegemónica hace referencia a un nuevo “tipo de gobernanza”. Según Briceño Ruiz, el regionalismo pos hegemónico se caracterizaría por ofrecer varios caminos para la construcción de la gobernanza regional, más allá del comercio o del enfrentamiento con Estados Unidos. Al reconocer la existencia de una nueva narrativa más allá del comercio, el regionalismo pos hegemónico permite comprender los cambios en los modelos de integración.

### **UNASUR: Regionalismo suramericano.**

En este contexto de regionalismo post liberal y post hegemónico es donde surge la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). No es la intención de este trabajo poder encasillar el bloque suramericano dentro de los parámetros pos liberales o pos hegemónicos, sino poder problematizar sobre las tensiones que dicha integración demuestra, y de esta forma avanzar en los debates para concebir una integración más equitativa, endógena y plural. En ese sentido, entiendo que, al igual que N. Comini y A. Frenkel (2014), Unasur ha dado lugar a “modelos diferenciales de relacionamiento entre los países miembros y el resto del mundo” y destaco que este bloque contiene matices a la hora de pensarlo como articulación pos liberales y pos hegemónicos.

De esta forma coincido con Lockhart (2013) en conceptualizar esta nueva etapa de integración expresada en Unasur como “Regionalismo Suramericano”. Así se hace referencia a la conformación de América del Sur como nueva región, cuya principal dimensión de integración es la política; un dato ajeno a las experiencias de integración latinoamericanas previas. Además, permite analizar el proceso desde la influencia de la potencia regional Brasil, cuyo liderazgo consensual<sup>4</sup> ha sido decisivo en las prácticas y normas sudamericanas. De allí la formación de un sistema sudamericano (de integración física, desarrollo, democracia, defensa, vulnerabilidad financiera, etc.) construido en torno a cuestiones que no solo le interesan al gigante sudamericano, sino también a sus vecinos (Lockhart, 2013).

La construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones, creada con la Declaración de Cuzco de 2004, sirvió de antecedente inmediato a lo que hoy es Unasur. Este bloque

---

<sup>4</sup>Este tipo de liderazgo implica que la supremacía no se adquiere por el poderío militar o económico, sino gracias al consenso entre los demás estados de la idea-proyecto que define a uno de ellos como líder. Para ello, este debe atender los intereses de los estados seguidores, de modo de convencerlos de los beneficios de su liderazgo y del proyecto.

surgió con el tratado constitutivo del mismo nombre en 2008 y está integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Paraguay, Surinam, Uruguay y Venezuela. Según la Secretaria General de Unasur, sus objetivos principales son "el desarrollo de un espacio sudamericano integrado en lo político, económico, social y ambiental que contemple la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario, la transferencia de tecnología, la cooperación horizontal, la participación de empresas y sociedad civil"(Sec. General de Unasur, 2008).

Sus órganos son el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, la Secretaría General, el Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores y el Consejo de Delegados y Delegadas. Estos consejos son los que tienen la tarea de administrar, planificar y concretar los diferentes proyectos de integración que se desprenden del bloque, como, por ejemplo, el consejo Suramericano Energético, el consejo de Defensa, de Economía y Finanzas, entre otros.

### **De la IIRSA al COSIPLAN**

Este trabajo tiene la intención de profundizar la mirada en el Consejo suramericano de infraestructura y planeamiento (COSIPLAN). Creado en 2009, en términos generales, la responsabilidad del COSIPLAN es “lograr apoyo político y condiciones de financiamiento viables para las iniciativas de la “Cartera de Proyectos para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana” (Cartera de Proyectos del COSIPLAN), y en particular para su Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)”<sup>5</sup>. Pero para comprender en profundidad este Consejo es necesario volver al año 2000, cuando se crea La iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

El proyecto IIRSA fue lanzado en septiembre del año 2000 en una reunión celebrada en Brasilia que contó con la participación de todos los presidentes suramericanos. En esta reunión, el entonces presidente brasilero Henrique Cardozo pidió al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que presentara un documento para la integración de la región. Ese documento, titulado “Plan de Acción para la Integración de la

---

<sup>5</sup>([www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)).

Infraestructura Sudamericana” sostenía la necesidad de ir hacia un nuevo paradigma en la planificación de la infraestructura. Paradigma caracterizado por su orientación tanto hacia el sector público como al sector privado, una metodología de planeamiento y regulación que involucrara a la gestión pública y privada y basada en demandas reales y potenciales. Se afirmaba desde este organismo multilateral de crédito, que para poder llevar a cabo dicho paradigma era necesaria una visión de mediano y largo alcance, que concibiera a los países sudamericanos crecientemente integrados económica y socialmente entre ellos, pero abiertos al intercambio mundial de bienes, capitales y conocimientos, partiendo de una concepción de regionalismo abierto, que superara las visiones “puramente nacionales” (BID, 2000) (Navarro Rocha, 2015).

De esta manera surge IIRSA como una agenda común de los países de Suramérica: “un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países sudamericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones. La Iniciativa tiene la característica distintiva y original de ser multinacional, multisectorial y multidisciplinaria” (IIRSA, 2010: 11)

La cartera de infraestructura de IIRSA es financiada por el BID, la Cooperación Andina de fomento (CAF), el Banco nacional de desarrollo Económico y Social (BNDES), y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Fundamentalmente el BNDES se ha convertido en el principal banco de fomento del mundo y juega un papel decisivo en la economía. Una de las mayores líneas de apoyo está dirigida a las constructoras brasileñas. Entre 2011 y 2014, remarca Raúl Zibechi, el BNDES, invirtió en Brasil 1.900 millones de dólares, lo que equivale a un aumento de más del 60% respecto de 2009. Lo que demuestra la concentración de los proyectos en unas pocas constructoras brasileras como Andrade Gutiérrez, Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão y Camargo Correa. Cada una de estas constructoras se expande en los cinco continentes(Zibechi, 2013). A su vez, la modalidad de la financiación recuerda el modo de operar del BM y el BID, ya que la financiación promueve las exportaciones de bienes y servicios brasileros que representan el 50 y el 80% del valor de la obra financiada.

Por otro lado, los “Ejes de Integración y Desarrollo” (EIDs) que hasta el presente estructuran la IIRSA, fueron definidos como “franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y

flujos comerciales”<sup>6</sup>. Según declara la web de IIRSA, para cada EID se identifican los requerimientos de infraestructura física, a fin de articular el territorio con el resto de la región, planificar las inversiones y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Los ejes son:

1. Eje Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)
2. Eje Andino del Sur (Chile, Argentina)
3. Eje del Amazonas (Colombia, Ecuador, Perú, Brasil)
4. Eje de Capricornio (Chile, Argentina, Paraguay, Brasil)
5. Eje del Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam)
6. Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Paraguay, Argentina, Uruguay, Brasil, Bolivia)
7. Eje Interoceánico Central (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú)
8. Eje MERCOSUR-Chile (Chile, Argentina, Uruguay, Brasil)
9. Eje Perú-Brasil-Bolivia
10. Eje del Sur (Argentina, Chile)

La cartera total de proyectos elaborados desde IIRSA para el año 2005, ascendía a 335, con una inversión superior a los US\$ 37.000 millones para su concreción (Herbas y Molina, 2005). En 2007 estos proyectos ascendieron a 349, agrupados en 41 grupos de proyectos, con una inversión acumulada de US\$ 60.500 millones, y para el año 2010 se alcanzaron los 524 proyectos, dentro de 47 grupos de proyectos, con una inversión de US\$ 96.000 millones, entre los que se cuentan carreteras (207 proyectos, US\$ 32991,1 millones) y sector energético (64 proyecto, US\$ 40.684,4 millones) (IIRSA, 2010). Sin embargo, de esta totalidad de proyectos, entre 2003 y 2004 se definió una Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010, que eligió 31 proyectos, considerados prioritarios, para ser llevados adelante (IIRSA, 2011). Con una inversión estipulada en US\$ 14.0232 millones, para Julio de 2010 se había finalizado 2 de ellos, 19 se encontraban en ejecución, 8 en etapa de pre ejecución y 2 en etapa de proyección (CEPAL, 2011).

---

<sup>6</sup>[www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

La Cartera de Proyectos se amplió en más del 72% y aumentó más de cuatro veces la inversión total estimada. Por otro lado, hay 106 proyectos ya concluidos y 179 en fase de ejecución (Zibechi, 2015). El eje con más cantidad de proyectos es Mercosur-Chile con 123 y 55.000 millones de dólares, lo que supone un 25% del total para uno sólo de los nueve ejes multimodales que conectan los océanos Atlántico y Pacífico. Por países, Argentina supera a todos los demás con un total de 180 proyectos que la involucran, seguida de Brasil con 106.

Por otro lado, Jorge Acosta, coordinador de la UNASUR en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador <sup>7</sup>, revela que la mayoría de los proyectos son de carácter nacional, con muy poca participación binacional y casi nula participación de más de dos países.

Algunos analistas (entre ellos Katz, 2016 y Zibechi, 2015) refieren al proyecto IIRSA como una interconexión de carreteras para la circulación de commodities que benefician solamente a las mayores compañías brasileras y a los mercados externos. Varios activistas y organizaciones sociales y ambientales rechazan categóricamente el proyecto. Un relevamiento del Laboratorio de Estudio de Movimiento Sociales y Territorialidades de la Universidad Federal Fluminense, muestra que en los ejes de la IIRSA existen 1.347 poblaciones territorializadas: 664 comunidades indígenas, 247 comunidades campesinas, 146 de afrodescendientes, 139 comunidades de poblaciones tradicionales (pescadores, mariscadores, junqueros), 60 organizaciones sociales (sin techo, desempleados) y 59 organizaciones ambientales<sup>8</sup>. Sobre todo, Raúl Zibechi (2015) enfatiza que “para esas comunidades la IIRSA es una iniciativa neocolonial, una imposición vertical que nada tiene que ver con sus intereses y que supone una agresión para ellas. Este nuevo colonialismo afecta tanto a comunidades que viven en Brasil como a las que están en otros países de la región y benefician a un bloque de poder financiero e industrial en el cual el empresariado brasileño/paulista ocupa un lugar central.”

En el último “seminario internacional: 15 años IIRSA” organizado por CLACSO en 2015, se afirmó que además de los ambientales y sociales han ido apareciendo otros focos de interés y crítica respecto a la IIRSA, como el débil impulso generado hacia la

---

<sup>7</sup> “Evaluación histórica de la iniciativa IIRSA, apuntes para una posición crítica”. Septiembre, 2015. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=EmbWZDXGFtA>

<sup>8</sup> Carlos Walter Porto Gonçalves, “Ou inventamos ou erramos. Encruzilhadas de Integração Regional Sul-americana”, IPEA, 2011, p. 12.

integración y la falta de estrategias de largo plazo en las que se incluyan el conjunto de obras.

Jorge Acosta, dijo que "no existe una estrategia para la integración en la región sudamericana" y agrego que "la estrategia IIRSA aún no ha fracasado, pero va mal, con muy bajos impactos y efectividad", para concluir que si no se logra llegar a una visión general de la región seguirán imperando los marcos nacionales.

El investigador del instituto Ibase, Gerardo Cerdas, señaló que las obras de la IIRSA "se decantaron por las grandes obras de infraestructura en detrimento de infraestructuras sociales de mayor impacto para la población, evidenciando el carácter centrípeto de estas obras enfocadas hacia el comercio internacional de commodities, que hoy en día es la principal relación sudamericana con el mercado global".

La iniciativa IIRSA surge desde el seno del ALCA, configurada dentro de un regionalismo abierto y con lógicas neoliberales. Su intención principal, fue desarrollar una integración suramericana bajo los paradigmas integracionistas que vimos anteriormente. A partir del año 2005, con el rechazo al ALCA y el surgimiento de líderes y gobiernos de izquierda, el IIRSA fue cuestionado severamente. Evo Morales decía en el año 2006 "Debemos revisar el IIRSA para tomar en cuenta las preocupaciones de la gente que quiere ver carreteras en el marco de polos de desarrollo y no autopistas por las que pasan contenedores para la exportación en medio de corredores de miseria y un incremento del endeudamiento externo" (Evo Morales, 2006).

### **Consejo suramericano de infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)**

El COSIPLAN fue creado en la tercera reunión de jefes y jefas de UNASUR en el año 2009 en la ciudad de Quito, Ecuador. Según establece en su web, el COSIPLAN es la instancia de discusión política y estratégica para la planificación de infraestructura de América del Sur, estableciendo un compromiso económico, social y ambiental.<sup>9</sup> El COSIPLAN funciona como el foro técnico de IIRSA y tiene como su primer objetivo general "desarrollar una infraestructura para la integración regional, reconociendo y dando continuidad a los logros y avances de IIRSA incorporándolos a su marco de

---

<sup>9</sup><http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=119>

trabajo”. Según establece, los Ejes de Integración, tienen el objetivo de “privilegiar el desarrollo sustentable y actuar en la reducción de las asimetrías existentes en la región” (COSPLIAN, 2012), partiendo de lo trabajado por IIRSA hasta ese momento, y elaborando dos instrumentos para ello: una Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API), aprobada en Brasilia en el año 2011, y ratificada por los presidentes sudamericanos en 2012; y un Plan de Acción Estratégico (PAE) 2012-2022.

Los Ejes de integración y desarrollo del COSIPLAN son los mismos diez que se mencionaron anteriormente y pretende facilitar el flujo de bienes y servicios, de personas y de información tanto dentro de su propio territorio como hacia y desde el resto del mundo.<sup>10</sup> En este sentido, podemos mencionar algunos números de la cartera del COSIPLAN.

Se elaboró un portafolio con 531 proyectos, con una inversión estimada en US\$116 mil millones, contemplados en el PAE 2012-2022. De los 531 proyectos, 159 se encuentran en ejecución por un monto estimado de US\$ 52 mil millones (45% de la Cartera); 309 proyectos se encuentran en preparación por un monto estimado de US\$ 53 mil millones (46% de la Cartera); y 63 proyectos se encuentran concluidos por un monto de US\$ 10 mil millones (9% de la Cartera) (COSIPLAN, 2011). A su vez se avanzó en la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración, entendida desde COSIPLAN como un “conjunto acotado de proyectos estratégicos y de alto impacto para la integración física y el desarrollo socio-económico regional” (COSIPLAN, 2011: 19). Esta contiene 31 proyectos por un monto de inversión cercano a los US\$ 13 mil millones. La principal diferencia señalada por quienes promueven estos proyectos de integración, radica en que la API, se presenta no solo bajo la idea de mejorar la conectividad regional mediante la realización de obras físicas, sino que incorpora a dichos proyectos el concepto de sostenibilidad económica, ambiental y social. Por otro lado, los proyectos de la API, son impulsados por cada país de manera particular, a partir de sus prioridades, y monitoreados por el Consejo. La API se complementa a su vez con los Programas Territoriales de Integración (PTIs), que son los encargados de llevar a cabo acciones en materia regulatoria y de planificación territorial.

El plan de acción estratégica 2012-2022 que mencionábamos anteriormente que es la estructura de los proyectos del COSIPLAN para diez años, establece como sus objetivos

---

<sup>10</sup><http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=68>

específicos: La conectividad en construcción de redes para toda la región, el desarrollo de infraestructura para aumentar las capacidades y potencialidades, diseñar estrategias de planeamiento, uso intensivo de tecnología y fortalecer la cartera de planificación. En este sentido cuenta con diferentes planes de acción para llevar a cabo estos objetivos. Según se establece, la integración de la infraestructura física permitirá incrementar el comercio intra-regional, facilitar la integración de cadenas productivas, lograr una inserción más competitiva en los grandes mercados del mundo, contribuir al desarrollo sostenible y desarrollar espacios aislados.

### **A modo de conclusión.**

En este trabajo hemos recorrido dos modelos de integración regional que se sustentan en lógicas de articulación diferenciadas. Podríamos decir que una se sustenta en el comercio y las relaciones globales, impulsada por organismos multilaterales, y la otra pretende una integración endógena, con desarrollo e inclusión social. El Regionalismo Suramericano, encarnado en UNASUR, ha servido fundamentalmente para gestiones políticas y resolución de conflictos en el ámbito regional e internacional, y ha propiciado, a través del COSIPLAN, proyectos de infraestructura para la integración.

Si bien el Regionalismo Suramericano ha determinado un momento histórico para el continente por su capacidad de articulación política para la resolución de conflictos y esquemas más fluidos intra región con avances tecnológicos y de desarrollo, no ha podido fortalecer la integración en términos sustentables.

En este sentido, podemos ver que solamente el 9% de la cartera de COSIPLAN culminó sus trabajos y que por el contrario a lo que aspira la integración regional, los proyectos terminados en su mayoría fueron del ámbito nacional y la API permite la elaboración particular de cada país para la elaboración de proyectos. A su vez, hay que remarcar la continuidad de la cartera IIRSA, lo cual considero que establece un límite para pensar la integración endógena de desarrollo regional. La lógica IIRSA no potencia la integración intra regional, sino que funciona según los parámetros de regionalismo abierto y sustenta el financiamiento con los actores tradicionales de crédito. Pensar la integración es pensar en un desarrollo común para todos los países del bloque saliendo del esquema de conexión comercial y bilateral.

Entiendo que hay una serie de puntos que no pueden dejarse de lado si se quiere pensar una verdadera integración, sobre todo en el contexto actual, donde algunos países que se constituyeron como fundadores del Regionalismo Suramericano, están girando hacia acuerdos exclusivamente de regionalismo abierto. De esta forma considero algunos puntos que marcan los límites/desafíos para salir de las lógicas de la globalización, la colonización y la dependencia.

**a) Necesidad de avanzar hacia una nueva arquitectura financiera regional.** La posibilidad de una nueva arquitectura financiera regional es indispensable para conquistar autonomía frente a los organismos tradicionales de crédito.

Por un lado, la necesidad de una Unidad Monetaria Sudamericana (UMS) que funcione como una canasta de referencia conformada por un conjunto de monedas locales. Desde 2008 Argentina y Brasil pusieron en marcha el Sistema de Pagos en Monedas Locales y en 2015 Paraguay y Uruguay, gracias a ello se ha evitado pasar por el dólar en algunas ocasiones, sin embargo, es necesario establecer un acuerdo entre todos los países de la región para comenzar una desdolarización<sup>11</sup>.

Un segundo elemento de esta arquitectura financiera tiene que ver con desarrollar un fondo de estabilización monetario capaz de proteger sus balanzas de pagos de las violentas fluctuaciones del dólar. A lo largo de 2002 y 2009 el auge de los commodities favoreció la acumulación, sin embargo, Suramérica siguió financiando a los países industrializados.

Por último, el ansiado Banco del Sur. Como se demostró a lo largo del trabajo, la influencia del BNDES y el BID como financistas de los proyectos suramericanos es aplastante además de funcionar como articuladores de las grandes contratistas brasileras y el capital externo. En este sentido, la puesta en marcha del banco del sur es más que necesaria, no solo para el financiamiento de obras e infraestructura, sino también para el desarrollo en materia de salud, educación, cultura y tecnología.

**b) Articulación Sur-Sur para el desarrollo endógeno.** En términos políticos, la articulación de los países suramericanos propicio un momento histórico no solo dentro de la región, sino que también existió un giro en torno a los países emergentes. En este

---

<sup>11</sup> Rodríguez, Ariel Nayola. ¿Por qué es urgente romper la parálisis del Banco del Sur? <http://www.voltairenet.org/article190022.html>

sentido se hace necesario fortalecer esa relación en términos de bloque y no solamente de manera bilateral. Es indispensable fortalecer una agenda entre todos los países para la comercialización con los países BRICS y emergentes, apostando al multipolarismo. Entiendo que los acuerdos que se establecieron con países como China y Rusia se hicieron sin una lógica concéntrica<sup>12</sup>.

**c) La hegemoníabrasilera.** Mucho se ha escrito sobre el papel que juega Brasil en la región. Brasil es la mayor potencia económica e industrial de la región y a su vez una de las 10 economías más grande del mundo. En los últimos años ha jugado un rol significativo dentro de los nuevos regionalismos. El liderazgo regional puede verse en el comercio: En 2008, el 60% de las exportaciones de equipos electrónicos se dirigieron a la región, así como el 40% de las exportaciones de la industria automotriz, el 35% de las textiles, el 32% de maquinaria y equipamiento y el 31% de material eléctrico. También una muy buena porción de químicos y petroquímica, celulosa y papel y siderurgia (Zibechi, 2012).

Por otro lado, como se dijo anteriormente, las empresas brasileras y sus bancos de financiamiento se han convertido en los grandes inversores de la región sobre todo por su influencia con el sector externo. Es decir que Brasil es el eje central para que la región crezca, sumado a que es parte del eje BRICS colocándolo en el escenario global como uno más de los países que pueden abonar en la construcción de una nueva arquitectura financiera global.

Con los empresarios brasileros interesados solamente en el comercio externo no hay posibilidades de integración real. Los proyectos realizados por IIRSA-COSIPLAN favorecieron fundamentalmente a las compañías brasileras.

**d) Construir una nueva matriz ideológico-cultural para la integración.** Este es un desafío central para la construcción de una integración sólida. La necesidad de una

---

<sup>12</sup> Comini y Frenkel entienden que Unasur estableció dos lógicas de relacionamiento entre sus países miembros y el mundo. La poligamia y la concéntrica. La primera alternativa tiene que ver con un modelo de inserción internacional que se fundamenta en una estrategia de transversalidad priorizando el mercado internacional para concretar negociaciones simultáneas con actores a nivel mundial, hemisférico y regional. Es decir, establece una forma de avance individual en los acuerdos comerciales definiendo una estrategia de "escenarios múltiples". Por su parte, la alternativa concéntrica, se sustenta en un esquema estadocéntrico, basado en una estrategia que prioriza los mercados regionales. "Cuentan con márgenes reducidos de negociación con actores extraregionales y con menores alternativas para imponer sus intereses". De esta forma se definen espacios de consenso entre países vecinos para luego acordar con terceros. (N. Comini y A. Frenkel, 2014).

integración con un carácter político estratégico, que sea entendida más allá del comercio de cada país miembro, sino que, por el contrario, pueda proyectar de forma estratégica a largo plazo y consolidar un desarrollo equitativo para toda la región. Este es el desafío más difícil. Los cambios de gobierno y la intención de los sectores de poder global por los recursos de la región condicionan esta posibilidad. Es una propuesta por un pensamiento integral, y no en las individualidades de cada país. Dependerá de los gobiernos, las organizaciones sociales, políticas, indígenas, intelectuales, productores y empresarios avanzar en estas discusiones y aportar a una cada vez más sólida integración.

### **Bibliografía.**

- BRICEÑO RUIZ, Jose (2014). Del regionalismo abierto al regionalismo pos hegemónico en América Latina. En Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina. Editor Willy Soto Acosta.
- COMINI, Nicolás y FRENKEL, Alejandro (2014). Una Unasur de baja intensidad: Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. *Nueva Sociedad* 250.
- CORTES JIMENEZ, Elizabeth (2014) Origen trayectoria y estructura de IIRSA-COSIPLAN. (Documento de trabajo) Colectivo El Kintral.
- GUDYNAS, Eduardo (2005) El “regionalismo abierto” de la CEPAL: insuficiente y confuso. Programa de las Américas, International Relations Center, Silver City, NM.
- HERBAS CAMACHO, Gabriel y MOLINA, Silvia (2005) IIRSA y la integración regional. En OSAL N° 17, Conflictos sociales y recursos naturales, Buenos Aires: CLACSO.
- LOCKHART FALOMIR, Nicolás (2013). La identidad de UNASUR: ¿Regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico? Rev. Ciencias Sociales 140: 97-109 / 2013 (II) ISSN: 0482-5276.
- MORALES FORJADO, María Esther (2013). Liderazgos latinoamericanos: ALBA-TCP y Unasur como opciones de la integración regional. *CONfines. Presentado por Alacip, Quito.*

---NAVARRO ROCHA, Ezequiel (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.

---PEÑA, Félix (2009). La integración del espacio sudamericano ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?

---RODRIGUEZ NOYOLA, Ariel (2016). ¿Por qué es urgente romper la parálisis del Banco del Sur? <http://www.voltairenet.org/article190022.html>

---RIGGIROZZI, Pia y TUSSIE, Diana. "The rise of Post-hegemonic regionalism: the case of Latin America". United Nations University Series on Regionalism 4. 1ra. Edición. Estados Unidos: Springer, 2012.

---SANAHUJA, Jose Antonio (2012). Multilateralismo, Regionalismo e Identidad Internacional en América Latina, en El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe.

---SERBIN, Andrés (2011). Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

---SLIPAK, Ariel (2011). "Las relaciones entre China y América Latina en la discusión sobre el modelo de desarrollo de la región: hacia economías reprimarizadas", Revista Iberoamérica Global, The Hebrew University of Jerusalem", Vol 5, Nro 1. <http://iberoamericaglobal.huji.ac.il/>

---SVAMPA, Maristella (2012). Consenso de los Commodities, Giro Eco territorial y Pensamiento crítico en América Latina.

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>

---VEIGA, Pedro y DA MOTTA Y RIOS, Sandra (2007). O regionalismo pós-liberal, na America do Sul: origens, iniciativas e dilemas. , n.º. 82. Chile: CEPAL Serie Comercio Internacional.

---ZIBECHI, Raúl (2012). "Brasil potencia". "Hacia un nuevo centro y nuevas periferias". Cap. 9. 2012.

--- ZIBECHI, Raúl (2015). Interconexión sin integración: 15 años de IIRSA.

---ZIBECHI, Raúl (2006). IIRSA: la integración a la medida de los mercados.

## **Fuentes.**

---Página oficial UNASUR. <http://unasursg.org/>

---Página oficial IIRSA-COSIPLAN. <http://www.iirsa.org/>

---Página oficial Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).

<http://www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomos.html>

---“Evaluación histórica de la iniciativa IIRSA, apuntes para una posición crítica”.

Septiembre, 2015. CLACSO. Disponible en

<https://www.youtube.com/watch?v=EmbWZDXGFtA>

---Jorge Acosta, Evaluación Histórica de la iniciativa IIRSA. Apuntes para una posición crítica septiembre, 2015. Gráficos.