

“Brasil y la integración suramericana en escenarios de cambios geopolíticos”

Barrenengoa, Amanda

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

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata (FaHCE- UNLP).

abarrenengoa@gmail.com

RESUMEN

El surgimiento de la UNASUR en el año 2008 se dio en el marco de cierto espíritu de época en el cual gobiernos como el de Brasil, lograron articular una estrategia de desarrollo que se propuso como anti neoliberal. Si indagamos en el estudio de las tramas de la integración suramericana, observamos la coexistencia conflictiva de diferentes actores sociales, intereses y estrategias. Los porosos márgenes estatales y la situación puntual de Brasil como articulador de una estrategia que excedió a la región suramericana, nos llevan a preguntarnos por las políticas de integración que se impulsaron, la política exterior brasilera y su relación con un orden geopolítico mundial en transformación. El giro geopolítico dado a partir de la creciente presencia china en Sudamérica cambia los términos y las relaciones entre los países de la región y la histórica hegemonía europea y norteamericanas. Nos preguntamos por el rol del gigante suramericano en la región suramericana, en tiempos de lanzamiento de instrumentos sui generis como la UNASUR. Del amplio abanico de actores sociales, estrategias e intereses que convergieron, se desprenden conflictos que nos llevan a preguntarnos por las limitaciones y contradicciones que enmarcaron los gobiernos de Lula Da Silva. Esto nos conduce a la reflexión en torno al lugar que empiezan a ocupar las economías suramericanas en un nuevo orden mundial transnacionalizado y en crisis, desde una perspectiva geopolítica, en tiempos de retorno de la agenda neoliberal.

PALABRAS CLAVE: Integración Suramericana- Política exterior- Brasil

1. Introducción

En este trabajo¹ se aborda la estrategia de integración suramericana lanzada por Brasil durante los inicios del siglo XXI, en un período en el cual emergen regionalismos de nuevo tipo, que marcan una ruptura en relación al regionalismo abierto. El proceso de integración promovido por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)², fue resultado de la iniciativa brasilera, junto con otros once Estados de la región.

Para el abordaje de los procesos de integración como problema de investigación, partimos de una estrategia metodológica cualitativa, que toma datos cuantitativos como soporte. Esta combina la técnica de la entrevista, con el análisis de múltiples documentos oficiales y formales de los organismos institucionales, boletines de corporaciones, las páginas oficiales de las iniciativas de integración y noticias periodísticas. A su vez, trabajamos con una importante cantidad de bibliografía existente en un amplio campo de estudios, que abarca la Sociología Política, la Sociología Económica, la Economía Política, la Geopolítica, y la Geografía Económica, la Geografía Política y las Relaciones Internacionales. Fueron entrevistados funcionarios y especialistas brasileños³ y argentinos, en las políticas de los gobiernos del PT y en la agenda de integración suramericana de la UNASUR. Se analizaron también los Proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), cuyas Carteras de Proyectos Prioritarios, además de gran cantidad de información acerca de los Ejes de Integración y Desarrollo, se encuentran en sus páginas web oficiales. Tanto estos documentos, como boletines oficiales, junto al análisis de las producciones académicas que se dedican a estudiar el período de regionalismo postliberal, se constituyen en un soporte informativo y empírico de gran relevancia, que permiten un encuadre analítico y teórico que aquí hemos retomado.

Así, nos adentramos en las especificidades del rol brasilero tanto en la construcción de los antecedentes previos a la UNASUR, como en el desarrollo de los proyectos de

¹ Esta ponencia es resultado de los avances en la escritura de uno de los capítulos de mi investigación en el posgrado, para la tesis doctoral. Aquí se desarrollan algunos de los ejes centrales de la política de integración de la infraestructura regional desde el lugar de Brasil.

² De aquí en más, UNASUR.

³ Durante los meses de septiembre, octubre y noviembre del año 2017, durante una estancia de investigación en la Universidad de Sao Paulo, realicé 10 entrevistas a diferentes funcionarios durante los gobiernos de Lula, así como miembros de los partidos PT y el PCdoB. También entrevisté a investigadores y especialistas en la política exterior brasilera.

infraestructura regional. A su vez, indagamos en algunos elementos claves de dicha estrategia, que nos permiten pensar la interrelación entre su política exterior, la estrategia de integración de la infraestructura promovida desde el COSIPLAN- UNASUR, su política de internacionalización de empresas y la variable geopolítica que acompaña estos procesos -desde la creciente presencia de China en Latinoamérica. Buscamos aportar al debate interdisciplinar acerca de los procesos políticos, económicos y territoriales que se dieron en la región suramericana con los cambios en las correlaciones de fuerza a nivel de los gobiernos, con foco en el caso brasilero, a partir de la asunción del gobierno del Partido de los Trabajadores, con el liderazgo de Luiz Inácio Lula da Silva, en el año 2003. Realizamos este ejercicio desde una perspectiva que busca analizar, desde una mirada amplia, las tramas de la integración suramericana, observando la presencia de diversos actores sociales que coexistieron junto con las políticas impulsadas desde el Estado.

Así, indagamos en algunos de los lineamientos de la política exterior brasilera en relación a Suramérica, buscando ir más allá de una mirada enfocada de manera exclusiva en el escenario político institucional. A esto incorporaremos la visión del escenario internacional, que por esos años sufría transformaciones relevantes. Esto nos lleva a dinámicas más amplias que recorren las escalas nacional, regional e internacional. Por lo cual, en los siguientes apartados buscamos desplegar un marco polifacético de actores e intereses que se conjugaron en decisiones de política exterior, la mayoría de las veces observables a partir del Estado y su amplia estructura institucional. Esto significa que, en el ámbito de las relaciones internacionales, la integración regional y la política exterior, se abre un abanico de mediaciones políticas que ocupan distintas posiciones y que se hayan en medio de disputas de distinto alcance y nivel.

En un mundo signado cada vez más por las dinámicas globalizadoras que tienen su impacto en los Estados, intentamos dilucidar la manera en la que los intereses corporativos se conjugaron en el entramado de la política exterior brasilera desplegada por esos años, como parte de las estrategias de gobierno. De esta manera, lo que por momentos aparece en los discursos oficiales de ciertos actores como “el interés nacional” es observado aquí como la resultante de procesos contingentes vinculados con disputas entre sectores dentro del propio Estado, e inclusive aquellas fracciones de clase que operaron en tanto grupos de presión, provenientes de diversos sectores económicos, productivos y corporativos.

1.1 La iniciativa brasilera para Suramérica

En el análisis de la estrategia de integración de la infraestructura regional que aquí nos proponemos, se desprenden como esferas inseparables las decisiones de política exterior, y las políticas de integración regional que se observan en el plano del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), surgido en el año 2009 en el marco de la UNASUR. El lanzamiento de la UNASUR se encuadró en una atmósfera integracionista particular, signada por la presencia de los liderazgos presidenciales que fueron configurando y asignando un rol político institucional fuerte al bloque.

No obstante, aquí nos referimos a la proyección de la política exterior brasileña en el territorio suramericano desde la integración física, en el marco de un ciclo de regionalismos que algunos autores denominan como “postliberal” o “poshegemónico” (Sanahuja, 2009, Bernal Meza, 2013; Morgenfeld, 2011), en alusión al período previo de regionalismo abierto. Así, a la hora de reconstruir la estrategia brasilera durante el período 2002- 2013, podemos retrotraernos a los orígenes de lo que por ese entonces se denominó la Comunidad Suramericana de Naciones; un proyecto acordado entre Fernando Henrique Cardoso y Eduardo Duhalde –por ese entonces Presidente de Argentina-, que iba a marcar el devenir de los países de América del Sur. La CSN se instituyó formalmente el 8 de diciembre de 2004 en Perú, plasmada en la Declaración de Cuzco⁴ que firmaron los líderes de los doce países de la región de América del Sur. Desde los inicios del siglo XXI Fernando Henrique Cardoso (Presidente durante los períodos 1995-1998 y 1999-2003) intentó impulsar el debate sobre la integración regional y el financiamiento a la integración física y energética desde diversas instancias⁵. De esta manera, podemos afirmar que el proyecto suramericano tuvo sus orígenes en la iniciativa brasilera y en un horizonte de integración que marcaba a América del Sur como región con identidad propia. Respecto de estos objetivos, la infraestructura fue una de las áreas que más sirvió para los primeros pasos en la construcción de consensos.

Sin embargo, la idea promovida por Brasil de integración suramericana no generó en principio la adhesión que, por momentos se considera desde algunas visiones un tanto generales sobre un proceso que fue lento y oscilante. A modo de ejemplo, los presidentes

⁴ Declaración de Cuzco (Tercera Reunión de Presidentes de América del Sur). Disponible en: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=75> (acceso el 4/6/18).

⁵ Como antecedente previo a las CSN existieron reiteradas reuniones de Presidentes Suramericanos desde el año 2000.

Néstor Kirchner (Argentina), Jorge Batlle (Uruguay) y Nicanor Duarte (Paraguay) no asistieron la III Cumbre Suramericana en Cuzco en el año 2004. También se afirma que México se “molestó” con la iniciativa brasilera de proyecto suramericano, dado que dicha identidad no incluía al país del norte. Por otro lado, las posiciones que desde Venezuela se impulsaban dificultaban la pretensión brasilera de generar consensos con el amplio espectro de países que se buscaba unir. A esto podemos agregar el rol de EE.UU. en sus intentos por impedir que una integración de estas características tuviera lugar sin su mediación y presencia, una vez rechazado el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Así, si bien la UNASUR fue formalmente lanzada en 2008⁶, con el consenso de sus doce países miembros; los procesos que antecedieron a su lanzamiento formal y a su armado y consolidación posteriores indicaron que se trató de una construcción incipiente, lenta y con contradicciones. Atendiendo a la heterogeneidad preexistente en todo el armado suramericano, el rol de Brasil en la constitución de la UNASUR se observa más cabalmente una vez que esta asume cierta institucionalidad, de acuerdo con la resultante entre pretensiones y expectativas dispares, esfuerzos y realidades. La insistencia brasilera provenía de la creencia en un nuevo organismo que se ofreciera como una especie de “paraguas” que a todos beneficiase. De esta manera, podemos inscribir este objetivo de política exterior regional en un conjunto de metas mayores.

De este modo, se abría el juego para la expansión de una estrategia que comenzaba a mostrarse, en la cual el rol de Brasil ocuparía un lugar destacado a la hora de construir los consensos necesarios para conjugar en un bloque como la UNASUR, a doce Estados tan diferentes. Desde las cenizas del proyecto ALCA, se impulsaba también desde una perspectiva bolivariana la Alternativa Bolivariana para Latinoamérica y el Caribe (ALBA) (Aponte García, 2015)⁷. No obstante, los esfuerzos brasileros fueron dirigidos a Suramérica como escala de poder elegida a la hora de impulsar los proyectos de integración. Esto se puede observar también en el caso del Mercado Común del Sur

⁶ El Tratado constitutivo de la UNASUR se firma en 2008 pero recién en 2011, a partir del 11 de marzo es cuando entra en funcionamiento.

⁷ La Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América, como Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), nace en 2004 como alternativa de integración con énfasis en la solidaridad, la complementariedad, la justicia y la cooperación. Los países que integran el ALBA-TCP son: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Mancomunidad de Dominica, Antigua y Barbuda, Ecuador, y San Vicente y Las Granadinas, Surinam, Santa Lucía y San Cristóbal y Nieves. Disponible en: <http://www.alba-tcp.org>

(MERCOSUR), organismo fundado en la década del noventa, pero que fue reconfigurado en un trabajo conjunto con Argentina, dando muestras de los nuevos parámetros que empezaban a tener lugar a la hora de pensar en términos de integración.

Así, podemos marcar una diferencia entre el período de regionalismo que resurge a partir del siglo XXI y el anterior, dado por la heterogeneidad y diversidad de las propuestas que fueron lanzadas en el plano de la integración. Con el fin de la Guerra Fría, las propuestas de regionalismo e integración impulsadas –y comandadas– por EE.UU., buscaron la liberalización comercial, la integración económica y la inserción global (MERCOSUR, NAFTA, CAN, OEA y ALCA⁸). Cuando la hegemonía neoliberal comienza un ciclo de resquebrajamiento, se da inicio a nuevas perspectivas en términos de integración, más allá del Consenso de Washington, con una renovada presencia estatal en la coordinación y planificación de la economía, además de una agenda social más amplia y el relanzamiento del desarrollo industrial como base para la consecución de políticas redistributivas. A esto lo acompañaron gobiernos cuyos lineamientos y políticas generales marcaron una crítica clara, además de que buscaron distinguirse del neoliberalismo y sus negativas consecuencias para la región suramericana. Las elecciones de nuevos gobiernos en Brasil, Argentina, Bolivia, Venezuela, Ecuador y Uruguay, fueron un punto clave en la condensación de condiciones al nivel de las correlaciones de fuerza en el continente, más allá de sus diferencias particulares (Serbin, 2010; Sanahuja, 2011; Comini N. y Frenkel A., 2014; Barrenengoa, 2017).

1.2 El impulso a la integración desde UNASUR, IIRSA y COSIPLAN

Bajo la propuesta de mejorar la integración y el desarrollo, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso lanzó como una de sus prioridades la integración física en la región suramericana. El mentor de la idea de Ejes de Desarrollo fue José Silveira, quien los definió en tanto “espacios geoeconómicos” encuadrados en cuatro áreas específicas; en términos de infraestructura económica, desarrollo social, información y conocimiento y gestión ambiental (Iglesias, 2008: 163). El resultado del previo estudio de estos asuntos desde el año 1997 tuvo como producto el Plan Plurianual de Inversiones (PPA) 2000-

⁸ NAFTA: North American Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio de Norteamérica), CAN: Comunidad Andina, la OEA (Organización de los Estados Americanos).

2003, “Brasil Avanza”. Este tuvo un nivel de cumplimiento de sus objetivos poco relevante. No obstante, es claro que el impulso al desarrollo de la infraestructura regional por parte del Estado y otros actores provenientes de Brasil, antecedió a los gobiernos del PT.

Un repaso por los antecedentes en las iniciativas de infraestructura nos indica que desde el año 2004, en la Cumbre de Cusco, se fueron construyendo los consensos que partieron de la propuesta brasilera para confluir en la “Agenda de Implementación Consensuada 2005- 2010” de IIRSA (Comunidad Andina, 2005). En esta cumbre realizada en el mes de diciembre, se unificaron el MERCOSUR y la CAN, con el lanzamiento de la Comunidad Suramericana de Naciones. Allí se ratificaron los 31 proyectos prioritarios. De esta manera, las CSN iban robusteciendo los encuentros que terminarían por delinear lo que tiempo después iba a ser la UNASUR. En este caso puntual, los elementos que se colocaban como centrales en el diseño de acuerdos de integración tenían base en la integración económica regional (Iglesias, 2008).

Durante la Cuarta Cumbre Presidencial en Brasilia, en 2005, se lanzó la Declaración de Brasilia sobre la Convergencia de los Procesos de Integración de América del Sur y sobre la Integración en Infraestructura. Respecto de la infraestructura regional, fueron creados los Grupos de Trabajo en la Declaración de Cochabamba en diciembre de 2006. Estos retomaron los trabajos técnicos de IIRSA y buscaron integrarlos a las nuevas agendas. Así, la infraestructura fue una de las claves necesaria para la integración productiva, dado que actuaba como plafón para que las empresas ampliaran su comercio. La IIRSA surge entonces con una cartera de proyectos que fue financiada principalmente por las Instituciones Financieras Regionales (IFR) (Ceceña, Aguilar, Motto, 2007; Villegas, 2013; Jiménez Cortés, 2015; Martínez, 2013; Navarro, 2015).

Por último, en el año 2007, en Isla Margarita, la CSN pasó a convertirse en la UNASUR. El 23 de mayo de 2008, se firma su Tratado Constitutivo. En el mismo contexto con este mismo “viento a favor”, en 2007 se crea en el ámbito del MERCOSUR el FOCEM (Fondo de Convergencia del MERCOSUR), para disminuir las asimetrías en términos de infraestructura.

En esta trayectoria de iniciativas, estrategias y acciones, culmina esta primera etapa del siglo XXI con la creación de la UNASUR en el año 2008, anunciado como mecanismo de “concertación política” y espacio de “interlocución”, habiéndose sucedido 13 Cumbres

Suramericanas. 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 apareció por ese entonces como una de sus prioridades, que se tradujo en la creación del Consejo Sectorial de nivel ministerial denominado COSIPLAN.

No obstante, en el Palacio de Itamaraty existían diferentes posturas respecto de una integración más volcada al norte o hacia el sur, y, sobre todo, en relación a buscar conformar un área de Libre Comercio de América del sur –impulsada por Amorim- u otro tipo de instrumento. La acumulación de cumbres de Jefes de Estado Suramericanos fue la base necesaria que consolidó la vía hacia un tipo de integración regional sui géneris, que retomaba la CEPAL, la ALALC, ALADI, CAN y el MERCOSUR⁹. Este camino fue más bien sinuoso, dado que existieron múltiples diferencias constitutivas a la hora de pensar los términos y las dimensiones de una unidad tan heterogénea a la que se aspiraba a unir bajo un mismo proyecto de integración (Schutte, 2016). En esto, Brasil se mantuvo en un rol activo a la hora de maniobrar en medio de tantas diferencias, y sortear algunas discrepancias. Desde la diplomacia brasilera, se afirmaba que existían divergencias puntuales con los representantes venezolanos respecto de la integración económica. Para estos, la integración comercial a partir de la liberalización de aranceles a los productos resultaba en un asunto secundario. Sin embargo, para los brasileros, al considerar que la propuesta de unidad significaba una expansión del MERCOSUR (Amorim, 2014: 100), la integración comercial era pensada como la base de cualquier proceso integracionista, para consolidar pilares comerciales y económicos que fortalecieran dicha unidad. Esto se pensaba teniendo en el horizonte la experiencia de la Unión Europea.

Así, emergían debates en torno a cómo constituir los procesos integracionistas en base al mundo capitalista. Hacia el año 2005, Amorim intercambiaba con su par venezolano, Alí Rodríguez, respecto de que Brasil era un país capitalista que consideraba en sus decisiones al sector empresario, dado su peso político; lo cual causaba sorpresa y diferencias en la visión tanto del canciller como del propio Hugo Chávez. Sin embargo, Brasil continuaba apostando a un proyecto de unidad en el largo plazo, empezando por

⁹ CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

lograr consensos ante las ventajas de una unidad comercial suramericana como base para una integración más amplia que vendría con la CSN y la UNASUR. Esto implicó también, como desarrollaremos a continuación, la articulación de una estrategia que configuró determinados actores y fuerzas sociales en el territorio brasileiro, incluyendo su propio Banco de desarrollo, así como sus empresas nacionales. Así, se hallaban ligados los objetivos de integración suramericana y de política exterior con la política que los gobiernos del PT impulsaban a nivel del Estado y la sociedad.

Una muestra de la insistencia diplomática en la proliferación de instrumentos y consolidación de la unidad, es el Acuerdo MERCOSUR- CAN¹⁰. Consumado el 18 de octubre del año 2004, se dio en el marco de las negociaciones y discusiones respecto del rechazo o la aceptación del ALCA, y la configuración de la CSN. En dicho acuerdo, central para la integración económica, se incorporaron los Acuerdos de Complementación Económica MERCOSUR- Perú y MERCOSUR-CAN.

Todos estos esfuerzos confluyeron en la unidad que pudo traducirse en un organismo que prometía consolidar una identidad suramericana, además de los vínculos comerciales, la cooperación, la infraestructura y la solución pacífica de los conflictos. Desde la visión de un mundo que iba cada vez más en dirección a organizarse en bloques, América del Sur se posicionaba con vistas a conformar uno más, con una base fundada no sólo en el acuerdo político de Jefes de Estado y Cancilleres, sino también, venciendo la “resistencia encarnizada de negociadores”, tal como lo afirma Amorim para referirse a las arduas tensiones y negociaciones en el marco del acuerdo entre el MERCOSUR y la CAN (Amorim, 2014: 107). En una coyuntura en la cual diversos actores económicos, sociales y políticos ponían en juego sus estrategias para con la región suramericana, algunas de las controversias a la hora de definir políticas de integración comercial se originaban en acuerdos previos de libre comercio con EE.UU. Algunas de las presiones norteamericanas terminaban por dificultar acuerdos en beneficio de todos los países de la región. Existían también, posturas en pos de priorizar el fortalecimiento del MERCOSUR en lugar de construir un nuevo organismo. Ahora bien, tanto para quienes impulsaban una integración con énfasis en lo económico como quienes buscaban mayor solidaridad entre naciones desde una propuesta más político institucional; ambos proyectos precisaban de la integración en infraestructura, energía y comunicaciones. Era una deuda histórica para

¹⁰ Compuesta por Venezuela, Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia.

hacer de la región un ámbito privilegiado de desarrollo e integración que lograra consolidarse como tal.

A su vez, si nos retrotraemos al contexto mundial en el cual este tipo de integración va a ser pensada, el capital financiero transnacional ya se había convertido –para ese entonces– en el mayor organizador económico de la región, marcado por su actividad especulativa por sobre otros modos de producción de la economía real (Amin S., 2001; Wallerstein E., 2005; Formento W. y Merino G. 2011). Este rasgo va a signar el período de estudio, con lo cual se vuelve relevante a la hora de reflexionar sobre los procesos de integración. En el caso de la región suramericana, esta presentaba condiciones inmejorables desde el punto de vista de los recursos naturales y minerales, sus fuentes de agua, su amplia extensión de tierras y lo que ellas producen en términos de alimentos (Bruckmann, 2015). Tal es así que en el intercambio comercial con China van a predominar las exportaciones de materias primas, mientras que en el comercio intrarregional lo hacen los productos manufacturados. Por lo tanto, a la hora de retomar los antecedentes de las primeras iniciativas y reuniones de Presidentes Suramericanos, así como los esfuerzos, las negociaciones y los conflictos, puede resultarnos relevante para el análisis el incorporar datos acerca del marco general en el cual nuevas políticas de integración comenzaban a delinearse desde una plataforma suramericana (Arroyo M. y Zusman P., 2010). De esta manera, coincidiendo con Merino (2018) podemos afirmar que, a grandes rasgos, la región se dividía entre aquellos gobiernos que promovían tratados de libre comercio con EE.UU., y quienes intentaron construir un tipo de regionalismo más autónomo, desde el cuestionamiento a la agenda transnacional de los actores financieros, y con una impronta suramericana, como lo muestra el caso brasilero.

1.3 La estrategia.

Para adentrarnos en las especificidades de la integración física regional, vinculamos los proyectos de IIRSA, con el COSIPLAN y con las políticas planificadas desde Brasil como parte de su estrategia de política exterior. Esto implica reponer algunas de las acciones impulsadas dentro de Brasil, así como aquellos factores externos también intervinientes. Lejos de considerarse una ruptura respecto de la IIRSA, se retomaron sus proyectos y se la incorporó como brazo técnico del COSIPLAN. A pesar de los cambios que se estaban sucediendo al nivel de las dinámicas de regionalismo, fue una iniciativa propia de los

años neoliberales, que iba a ser retomada en un nuevo contexto; lo cual generó múltiples debates. Consideramos aquí a ambas iniciativas de infraestructura como instrumentos de los que se sirvió el Estado brasileiro para llevar a cabo su estrategia de política exterior y su política expansiva en la región. Entre los países suramericanos, Brasil fue el que más decididamente se orientó hacia la integración de la infraestructura regional, en términos de recursos y política.

Según un informe del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC)¹¹, IPEA y ABC, hacia el año 2010 se destinaron cerca de 923 millones de dólares para la “cooperación”, mostrando en cinco años un aumento nueve veces mayor (Soares de Lima R., Milani C. y Echart Muñoz E.; 2016). Esto se tradujo no solamente en América del Sur, sino también en las vinculaciones con otros países y regiones, como el caso de los BRICS¹². De esta manera, el impulso a obras de infraestructura de semejante tamaño se vinculó con la necesidad de generar flujos de comercio en relación al mercado mundial, para lo cual se desarrolló una estrategia de inversión y apoyo a capitales privados para su internacionalización (Berringer T., 2015).

El interés de Brasil en la infraestructura nos lleva a pensar en la articulación de diferentes esferas que coinciden en la dimensión física de la integración regional. Por un lado, la política exterior en relación a la inserción en Suramérica. Por otro lado, la inversión en infraestructura proviene también de un decidido interés en la colocación de las empresas brasileiras en el mercado regional, que podemos notar en los gobiernos del PT, con un origen previo en el cuerpo diplomático brasileiro del Itamaraty, y en su consiguiente búsqueda de establecer mayores conexiones en el área de infraestructura, energía y comunicaciones. Sin embargo, estos intereses superaban la dimensión meramente comercial o sectorial, dado que la planificación del transporte y la integración energética se combinaban también con empresas proveedoras de bienes de capital, es decir, aquellas orientadas a los servicios de ingeniería y equipamientos, así como los sectores más ligados a la construcción (Iglesias, 2008). Así, los intereses en el plano de la infraestructura regional por parte de la diplomacia brasileira encontraron eco en sectores económicos que también impulsaron los proyectos de integración física. Esto muestra cierta correlación entre la estrategia de internacionalización de las empresas brasileiras con la integración de la infraestructura regional con sus dos instrumentos; en el año 2000,

¹¹ Dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

¹² Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica.

con la IIRSA, desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, y desde el 2004, ya durante el primer gobierno de Lula, con las Cumbres de Presidentes Suramericanas y la posteriormente conformada UNASUR y su COSIPLAN, en el año 2008 (Iglesias, 2008; Clemente, 2018).

Otro instrumento que sirvió a los fines de esta estrategia fue el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), creado en el año 2007 con el fin de generar inversiones públicas y privadas para el desarrollo de grandes obras de infraestructura social, urbana, lógica y energética del país. Al igual que en el caso del COSIPLAN, el BNDES sirvió como instrumento financiero que dio soporte a los proyectos generados. Durante su segunda fase en el año 2011, en tiempos del gobierno de Dilma, generó una cartera de 37 mil emprendimientos¹³. Hacia el año 2009, el BID destinaba el 50% de sus inversiones (5mil millones de dólares anuales) a la expansión de la infraestructura regional como parte de sus metas de reducción de la pobreza y la desigualdad (Documento BID, 2013). De ellos, 10 aparecen en el Programa de Aceleración del Crecimiento, dado que están vinculados con Brasil. Así, el gobierno brasilero impulsó un plan de integración de la infraestructura física regional que fue en consonancia con sus objetivos de crecimiento en la región suramericana de cara a un sistema internacional que ya estaba transitando ciertos cambios. Es decir que, su estrategia comienza a delinearse en un plano en el cual coinciden condiciones favorables tanto para la integración suramericana, como para llevar a cabo un proyecto ambicioso de expansión regional que lo colocase en tanto jugador de peso global. Se partió de un diagnóstico regional que indicaba la falta de interconexión terrestre entre los principales lugares de producción hacia los mercados y corredores, puentes, ferrocarriles, autopistas, desigualdades físicas, etc. Estos eran obstáculos para la conformación de un área de integración productiva que requería de cierta fluidez en el transporte para el acceso a los mercados. Hacia el año 2010, más de 80 proyectos de infraestructura para la región suramericana fueron financiados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y US\$10 billones de dólares invertidos en proyectos aprobados (Min. Rel. Ext. Brasil, 2011).

De todas maneras, el COSIPLAN tiene una particularidad por tratarse de una situación sui generis, dada su condición de cartera de proyectos y su Secretaría Técnica con sede en Buenos Aires. Así, al momento de lanzar dicho Consejo, no primó una visión que

¹³ Datos del sitio web oficial del PAC: <http://www.pac.gov.br>.

buscase tomar distancia con lo que la IIRSA venía trabajando, a pesar de que el contexto estaba cambiando. Observamos entonces que el COSIPLAN fue un instrumento de diseño continental de la integración de la infraestructura suramericana que contó con apoyo brasilero desde los tiempos de la IIRSA, y que fue utilizado entonces en tanto recursos para la estrategia de dicho país. Entre los principales ejes de integración, resultó en un área clave la unión entre los océanos Atlántico y Pacífico a partir de los llamados Corredores Bioceánicos (Documento Presentación Sec. Pro Témpore COSIPLAN, 2012; Cepal, 2011). A estos acompañaron las autopistas y ferrovías de manera de tener acceso a los puertos de este a oeste.

Entre los Ejes de Integración delineados por el COSIPLAN¹⁴, los gobiernos del PT se enfocaron en el Eje Mercosur, el Eje Amazonia y el Eje Capricornio. Estos muestran una relevancia estratégica proveniente de las ciudades económicamente importantes que alberga, los recursos naturales (yacimientos de gas y petróleo, minerales, producción de materias primas, las reservas naturales de agua como el Acuífero Guaraní), las hidroeléctricas de Yaciretá e Itaipú, las regiones industriales de Brasil, las riquezas en términos de PBI, y por tratarse de regiones en las que existe el transporte multimodal, entre otros beneficios (Ceceña, Aguilar y Motto, 2007).

Así, estos mega proyectos de infraestructura ostentan una relevancia estratégica en materia de 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 Témpore 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. Fueron los 12 ministros de Planificación que participaban de la UNASUR quienes aprobaron en Brasilia a finales del año 2011 el Plan de Acción Estratégico 2012-2022, con la Agenda de Proyectos Prioritarios de

¹⁴ Los Ejes de Integración y Desarrollo son una “*franja multinacional de territorio que incluye una cierta dotación de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y servicios logísticos. Esta franja es articulada por la **infraestructura de transporte, energía y comunicaciones** que facilita el flujo de bienes y servicios, de personas y de información tanto dentro de su propio territorio como hacia y desde el resto del mundo*” (en www.iirsa.org).

Integración (API). 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. Esto nos permite observar cierto ritmo de consecución y finalización de los proyectos, así como nos conduce a preguntarnos por las complejidades emergentes a la hora de llevar a la práctica los grandes proyectos de infraestructura.

De este número, un 73% era financiado con fondos públicos, un 8% por consorcios público- privados y un 19% por el sector privado¹⁵. Los principales órganos de financiamiento eran la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Por otro lado, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) se incorporó desde el Estado brasilero para financiar vastas obras en la región suramericana. Por lo tanto, entre las Instituciones Financieras Regionales (IFR), un lugar importante lo ocuparon los propios Estados, financiando la mayor parte de estos proyectos. Esto nos da una muestra de la diversidad de actores institucionales – provenientes de las representaciones de los Estados, junto con sectores productivos, económicos, corporativos y organismos de financiamiento públicos y privados que aparecen en estas tramas de la integración suramericana.

Podemos observar la porosidad que los territorios nacionales asumen, dado que comienzan a transformarse en plataformas globales de acumulación (Arroyo M. y Zusman P., 2010). Arroyo nos propone reflexionar en torno al concepto de lo regional, entendiendo la nueva dimensión que asume en este contexto, entendiendo por ello la escala transnacional o internacional como la nueva lógica imperante que supera lo intra nacional para convertirlo en soporte de nuevas interrelaciones y estrategias que se conjugan de manera conflictiva. En la retórica de los agentes estatales y privados, la necesidad de amplificar el espacio de la realización de la ganancia bajo la presencia de nuevos actores y dinámicas, conlleva la esperanza de solución de los problemas económicos, la reducción de la brecha de la desigualdad estructural, y la consecución del tan ansiado objetivo de integración regional e inserción internacional. Así, indagamos en las estrategias de las grandes empresas y su rol en el fenómeno de la “internacionalización de los territorios” (Arroyo N. y Zusman P., 2010).

¹⁵ Citado de la página oficial de COSIPLAN- IIRSA. Para más información ver: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_montevideo15_Presentacion_CARTE_RA_DE_PROYECTOS_CONCLUIDOS_v13-04_anexo7.pdf.

1.3.1 *El BNDES y las empresas brasileras*

Un actor clave en la estrategia impulsada desde los gobiernos del PT, fue el BNDES. En las narrativas integracionistas provenientes de los discursos oficiales y documentos exhibidos desde el andamiaje institucional de UNASUR no aparecen tan visiblemente todo otro conjunto de actores que son parte de las tramas de la integración. Es decir, aparecen los Estados Nación como unidades de análisis, como protagonistas exclusivos, restando peso en la mirada tanto a las empresas como a los bancos, es decir, a las fracciones de clases dominantes también interesadas en la integración, bajo otros parámetros. Así, en el caso de Brasil, 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 Lula¹⁶. Previo a estos, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en 2002, cambiaron las regulaciones del banco para permitir el financiamiento a empresas nacionales para la exportación de bienes y servicios. Durante este período, las políticas del BNDES resultaron funcionales a las privatizaciones de los años neoliberales (Actis, 2011). No obstante, este cambio estatutario fue fundamental para el desarrollo de la estrategia que iba a venir después, en relación al financiamiento de las obras de infraestructura en la región suramericana.

Podemos identificar desde el año 2000 una curva pronunciada de crecimiento de las inversiones en infraestructura regional, y un aumento de la presencia de actores brasileros, con foco en la infraestructura para la estructura productiva, la internacionalización de capitales y el aumento de las exportaciones. El BNDES actuó en estos casos en tanto herramienta de apoyo, impulso e inversión para estos proyectos. Por ende, si bien los financiamientos del banco no fueron exclusivamente para la integración de la infraestructura suramericana, sí involucraron empresas brasileras, proyectos y obras de Estados vecinos, municipios y/o provincias.

En palabras de un ex funcionario de los dos gobiernos de Lula, *“en un principio, el BNDES estaba en contra del gobierno de Lula y de la IIRSA- COSIPLAN (entrevista realizada en Sao Bernardo Campo, Sao Paulo, octubre de 2017)”*. No obstante, con el tiempo esto fue cambiando. En el período de estudio que aquí analizamos, el banco fue, en tanto agente financiero-, parte esencial de la estrategia de integración de América del

¹⁶ Creado en el año 1952, y agregando el componente “social” con la sigla “S” 30 años después (pasó de ser el BNDE a BNDES), se consolidó como el principal financiador de los grandes proyectos de infraestructura que excedieron las fronteras de Brasil, e incluso las de la UNASUR.

Sur, tomando esto como una meta propia. Esto se tradujo en un protagonismo clave desde el primer gobierno de Lula. Lo que cambió a partir de 2004 fue la utilización de dicha institución como resorte que permitió vehicular la política de integración suramericana, así como la estrategia de política exterior. Podemos observar cómo se conjugó la política del Banco con la estrategia de internacionalización de empresas brasileras. Esto hizo que sus líneas de financiamiento se enfocaran tanto a créditos para la exportación de bienes y servicios producidos en Brasil, como a las empresas. En el documento “Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira”, del mismo año, queda claro cómo el banco se convierte en una herramienta fundamental en la estrategia de política exterior del gobierno lulista, apoyando financieramente la integración de la infraestructura regional impulsada por la IIRSA.

El sentido de promover financiamiento para obras en otros países coincide con la utilización, por parte de las obras que se realizaban, de recursos y productos de empresas brasileras. Lo cual, generó una política conjunta con las empresas y la unificación de intereses estratégicos con el gobierno de Lula. De esta manera, el BNDES prestaba financiamiento para pagarles a las empresas, y las divisas eran giradas a Brasil. Las exportaciones estaban cubiertas por el Convenio de Pagos y Crédito Recíproco de la ALADI¹⁷, involucrando a 12 Bancos centrales (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Se lanzaron préstamos para proyectos, producción, estructuración, logística y comercialización de bienes y servicios para el exterior, que tuvieron como resultado la expansión de las exportaciones y el aumento de la generación de empleo. El BNDES colaboró entonces, con la política de internacionalización de empresas brasileras en el exterior, desembolsando en el año 2002, 3,9 billones de dólares para exportaciones, y aumentando esa cifra a 11,3 billones en 2010 (BNDES, 2011).

A su vez, destinó recursos para inversiones externas directas de las mismas, tanto para fusiones, adquisiciones o aperturas de nuevas filiales en el exterior. También participó de las acciones de empresas como JBS- Friboi, Petrobras y Vale Do Rio Doce. Las actividades económicas vinculadas con la infraestructura, la energía, el transporte beneficiaron entonces a constructoras, empresas de equipamientos, gas, petróleo,

¹⁷Disponible en: [http://www.aladi.org/nsfaladi/convenio.nsf/2F867B10A3C9CD8183257D8900481CB1/\\$FILE/Convenio_de_Pagos_-_principales_aspectos_2013.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/convenio.nsf/2F867B10A3C9CD8183257D8900481CB1/$FILE/Convenio_de_Pagos_-_principales_aspectos_2013.pdf)

transportes. Entre el 2001 y el 2010, el financiamiento del BNDES a empresas brasileras en el exterior pasó de 194 millones de dólares a 1,3 billones. Entre las destinatarias podemos mencionar a Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, OAS y Queiroz Galvao, que lograron diversificarse, y a su vez, financiar campañas electorales. Como resultante, hacia el año 2012, las empresas constructoras brasileras habían crecido en un 544% en una década, trabajando en obras en 16 países latinoamericanos¹⁸. Así se sintonizaban la estrategia de política exterior brasileras con el BNDES y las empresas involucradas en los proyectos de infraestructura, como en los casos de corredores comerciales¹⁹.

El Banco siguió enfocado tanto a los proyectos de largo plazo sobre energía y transporte, así como petróleo, químicos y metales. Hacia el año 2010 según afirma Clemente (2016), el valor de préstamos desembolsados por el BNDES superó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Mundial (BM). 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 brasileras (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. Mientras que concentraba el 70% de los financiamientos a largo plazo en Brasil, el BNDES se convertía en el principal banco de inversiones a nivel internacional, superando al BID, al banco de desarrollo alemán “Kreditanstalt für Wiederaufbau” (KfW) y acercándose a los bancos chinos. Esto posibilitó la exportación de bienes de capital, máquinas, servicio técnico, y, sobretodo una clara consolidación de empresas que se volvieron más competitivas.

¹⁸ “Según Boston Consulting Group (BCG), hay 100 multinacionales con sede en ocho países latinoamericanos: 34 en Brasil, 28 en México, 21 en Chile, siete en Argentina, cinco en Colombia y tres en Perú. A fines de 2009, las 30 principales multinacionales brasileras poseían cerca de 90 billones de dólares en activos en el exterior y empleaban a cerca de 200 mil personas en otros países. Apenas nueve empresas contaban con activos internacionales superiores al billón de dólares y otras 10 con más de 100 millones de dólares. En total, sus inversiones directas en el exterior bordeaban los 160 billones de dólares”. Datos extraídos de “Brasil relanza la IIRSA”, en Bolpress, 16 de febrero de 2012. Disponible en <https://www.bolpress.com/?Cod=2012021601>

¹⁹ “O BNDES como ator da integração na região sul-americana”, Pontes, Volumen 4, Núm. 5. 7/11/2008. International Centre for Trade and Sustainable Development. Disponible en: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/o-bndes-como-ator-da-integra%C3%A7%C3%A3o-na-regi%C3%A3o-sul-americana>

1.3.2 El Palacio de Itamaraty

Por último, en la reconstrucción de algunos aspectos relevantes de la política exterior brasilera, nos referiremos brevemente al conjunto de la burocracia estatal que convivió y circuló entre las arcas del Estado y el Ministerio de Relaciones Exteriores, de larga tradición diplomática. Dentro de ella podemos mencionar un núcleo destacado de funcionarios que formaron parte de un equipo de asesores presidenciales en materia de política exterior y articulaciones internacionales. En este selecto grupo de diplomacia y estrategia que rodeaba las decisiones presidenciales tanto “hacia dentro” como “hacia afuera”, podemos destacar tres figuras: Celso Amorim, Marco Aurelio García y Samuel Pinheiro Guimarães. A su vez, una institución de peso como Itamaraty, que involucra a los actores de la cancillería brasilera, sus funcionarios, sus idearios, su historia, intereses, etc. En su palacio se tejen las grandes tramas de la política exterior, pero a su vez, emergen también los conflictos producto de las discrepancias en materia de relaciones internacionales y corrientes diplomáticas disímiles.

También destacamos a la alianza de gobierno del PT que encabezó Lula, con todo un conjunto de heterogeneidades que lo componen desde que en enero de 2003 asume la Presidencia de Brasil. Aquí incluimos también al BNDES y las empresas brasileras, como parte de una estrategia de desarrollo que dio forma a la política exterior. Fue una estrategia de amplio alcance, que requirió de la configuración de poder “hacia dentro” de las filas del propio país, con sus conflictos, sus contradicciones y su heterogeneidad. A todo esto, Souza (2008) llama la “comunidad de política externa”, es decir, el universo conformado por aquellas personas y grupos que participaron del proceso de toma de decisiones y/o formación de opiniones respecto de las relaciones internacionales y la política exterior brasilera. Entre ellos podemos destacar tanto funcionarios de los poderes Ejecutivos y Legislativos, como grupos de interés, líderes de organizaciones políticas y sociales, investigadores, periodistas y grupos empresariales con intereses en el escenario internacional (Souza, 2008).

1.4 Clases dominantes y territorio entre los márgenes nacional, regional e internacional.

A los fines de la descripción de la estrategia de integración en infraestructura física, aquí nos limitamos a mencionar algunos de los actores que se visibilizan en la confluencia entre política exterior y políticas de integración de la infraestructura física. Tatiana Berringer (2015)²⁰, va a marcar 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 la 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, su tesis principal que la política exterior brasilera estuvo volcada a la expansión de lo que denomina una “burguesía interna”, desarrollando las complejidades que esta tarea encierra en cuanto que, hablar de fracciones de clase no implica referirse de manera exclusiva a un determinado sector de la economía, sino también que se da un entrecruzamiento entre lo económico, lo político, lo ideológico, y agrego lo 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 fue quien presentó las empresas más consolidadas tanto en su mercado interno como en la región y el mundo. Estas compartieron intereses en relación al mercado mundial, independientemente de su país de origen, dado empezaban a moverse en una escala global. Con lo cual, su acumulación es económica y financiera por las características que hoy tienen el comercio y las economías a nivel internacional, pero a su vez forman parte de políticas de gobierno y estrategias específicas si lo vemos en las tres escalas propuestas en este abordaje –nacional, regional, global.

²⁰ La autora desarrolla su tesis desde las herramientas teóricas de Nicos Poulantzas, con las cuales se analizan las políticas exteriores a partir de los conflictos políticos y económicos entre clases y fracciones de clases al interior de una formación social, a partir de un bloque de poder. (Berringer, 2015: 63).

Por otra parte, del análisis de la estrategia de integración de la infraestructura regional desde Brasil, podemos indicar que la misma respondió, entre otros objetivos, a la necesidad de reducción de los costos de transporte, para el acceso a los mercados globales. De ahí que la tendencia haya sido en dirección a fortalecer los mercados en los cuales se producen las materias primas y commodities, centrándose en el transporte de cargas, y no en el de pasajeros (Rascovan, 2017). A su vez, tal como afirma el autor, no es posible deslindar los resultados de la integración en infraestructura del transporte de los modelos socio económicos que intentaron impulsar los gobiernos. Esta es una discusión que atravesó el período de estudio a la hora de discutir y decidir el tipo de inserción a una economía mundial de renovadas características ya mencionadas.

Afirmamos que la integración física de la región suramericana se correspondió con los intereses del capital financiero transnacional en términos de flexibilizar y facilitar la circulación de mercancías y la articulación de las cadenas de valor global (Arroyo y Zusman, 2010). No obstante, bajo esta mirada se abren diversos escenarios de acción en los que los diversos actores de las clases dominantes se encontraron, impulsando intereses y estrategias no siempre comunes. Así, en territorio suramericano convivieron durante el período de estudio determinados actores de poder que buscaron comercializar y extraer recursos de la región, junto con los actores que aquí venimos describiendo como parte – oscilante- de la estrategia brasilera lanzada por los gobiernos del PT. Una diferencia importante entre unos y otros es que, bajo la hegemonía neoliberal, la integración física suramericana no fue concebida a los fines de complementar y unir los Estados, las poblaciones y las economías suramericanos. A modo de ejemplo, el proyecto IIRSA de hidrovías presentaba la posibilidad de conectar por la vía fluvial Sao Paulo con Bs. As., mediante el tramo Paraná-Tieté. Allí se reúnen empresas transnacionales ABCD, que son caracterizadas como las expresiones del modelo exportador de la agroindustria (ADM, Bunge, Cargill, Dreyfus, además de Amaggi en Brasil) (Ceceña, 2007).

Por ende, en estas complejas tramas por donde se dirime el poder en los márgenes de la integración física, el territorio aparece como una plataforma que facilita la visualización de los diferentes actores de las clases dominantes. Las empresas de infraestructura se beneficiaron gracias a las posibilidades que se generaron a partir de su articulación con sectores del Estado. En el caso de quienes financiaron dichas obras mediante préstamos, cuando no se trató del BNDES, organismos como el BID –la para latinoamericana del BM, con un 30% de los aportes provenientes de EE.UU.- se beneficiaron y funcionaron

como dispositivos de los países centrales que operaban en la región. Por otro lado, Brasil se benefició con la IIRSA- COSIPLAN logrando la ejecución de determinados proyectos mediante sus empresas transnacionales. Algunos estudios críticos ven en esta cadena de actores las comunidades y poblaciones locales como el último eslabón de este entramado en el cual se profundizó el patrón primario exportador (Martínez, 2013; Ceceña, 2009; Navarro, 2015; Giacalone 2006; Zibechi, 2006).

A su vez, la estrategia de integración suramericana se dio en el marco de grandes transformaciones internacionales, que encontraron en la región un espacio para la reconfiguración territorial. Esto se inscribió en una disputa entre intereses dispares, entre empresas transnacionales y proyectos neodesarrollistas. Hacia dentro de Brasil, dos sectores de sus clases dominantes oscilaron en cuanto a la estrategia por tratarse de paradigmas de inserción que, bajo determinadas coyunturas los beneficiaron. Aquí, la escala nacional puede aportarnos algunas claves para entender la proyección regional e internacional de la estrategia brasilera, y cómo se da un entrecruzamiento contradictorio y conflictivo entre las tres temporalidades y dimensiones, bajo la premisa de que en las tramas de integración emergen múltiples actores sociales.

De esta manera, podemos observar cómo una estrategia que daba impulso a los proyectos de infraestructura, colocó en un lugar prioritario determinados sectores económicos, grupos, empresas, así como regiones. Entre otros, podemos mencionar al sector energético y de transporte, al petróleo, a los agronegocios, a los productores de commodities, además de los sectores de la construcción y las empresas alimentarias, etc. Entre los grupos exportadores, los productos agrícolas, agroindustriales e industriales (automotriz, textil, calzado, siderurgia, etc.) monopolizaban el mercado de exportación con una fuerte agenda y constituyéndose en un sector de gran peso. En el caso del sector industrial, dada su mayor heterogeneidad, resultaba ser menos corporativo por sus diferentes ramas y grados de concentración y centralización del capital. Durante los primeros años del gobierno de Lula, dada la continuidad del esquema monetarista heredado del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, una parte de los sectores industriales no acompañaron (Merino, 2018). A esto se agrega como complejidad el peso fuerte de la FIESP, conteniendo sectores que rechazaban el ALCA, mientras otros lo impulsaban. Esto era así porque en el largo plazo les haría perder competitividad, además del lugar privilegiado en los vínculos con el Estado y otros países vecinos. Es decir, podían perder su estatus de ser parte de las clases dominantes.

De esta manera, la estrategia de inserción regional se vio afectada por una articulación de sectores de las clases dominantes que fue variando de acuerdo con la política económica del lulismo y las condiciones externas (Veiga, 1999). Así, el autor marca las diferencias en torno a dos estrategias divergentes por parte de estos sectores de las clases dominantes. En el caso de los grupos exportadores, una agenda que llama “ofensiva”, en consonancia con la estrategia que aquí venimos desarrollando. A contramano, los sectores importadores de la industria, conformaron una agenda más bien defensiva, teniendo que evitar la competencia a nivel nacional y en los países vecinos, buscando instalar sus productos en la región. Tal como lo afirmamos antes, estos sectores industrialistas criticaban también, por considerarla ideologizada, la política exterior de Itamaraty.

Los modelos de desarrollo que se impulsaron desde gobiernos como el brasilero, incluyeron como parte constitutiva la participación activa del estado en el proceso económico y estratégico. Es decir, desde el arribo de Lula a la presidencia se intentó acompañar, apoyar e intervenir en la iniciativa privada orientándola hacia áreas consideradas estratégicas para dicho esquema de gobierno. Esto podemos observarlo en el PAC, en tanto herramientas de impulso a un tipo de desarrollo productivo que requería de la infraestructura, para el cual el BNDES ocupó el lugar de financiador. Esto se debía a la consideración de que las empresas privadas brasileras no contaban con condiciones para solventar dicha estrategia (Actis, 2011). Otros autores (Navarro L., 2015; Giacalone R., 2006) van a abordar críticamente esta vinculación entre políticas estatales y empresas desde la hipótesis de renovación del proyecto neodesarrollista de la Cepal, reconfigurado en un nuevo contexto. Estos marcan, además, cierta alerta en torno a la injerencia de nuevos actores como China y la presencia de actores privados en las dinámicas de integración en infraestructura. También ponen de manifiesto la necesidad de indagar en las alianzas que gobiernos y empresarios establecieron en la región, tratándose de una dimensión territorial de la integración suramericana que cobra relevancia particular, dada la antes mencionada disputa por los recursos naturales, de carácter estratégico en términos geopolíticos (Bruckmann M., 2015). Las conclusiones de algunos de estos estudios van a encontrar en estas grandes obras de infraestructura la profundización del patrón extractivista y el paradigma exportador que desde hace años aqueja la región en pos del beneficio a los grandes capitales que dominan el mercado global, con un claro balance negativo (Navarro L., 2015; Zibechi R., 2012; Giacalone R. 2006).

1.5 Reflexiones finales

En este trabajo hemos buscado, a partir del repaso por aspectos claves de las políticas de integración suramericana, dar cuenta de que la pertenencia a bloques institucionales como la UNASUR no reflejó linealmente intereses de los Estados, sino que también, conllevó toda una complejidad de actores sociales diversos que se expresaron a la hora de las definiciones de política exterior y política integracionista.

En el caso brasilero, la paulatina construcción de su liderazgo en la región suramericana tuvo como fin “hacer grande Suramérica”, con Brasil como polo de poder. Lo cual le permitiría posicionarse y expandirse en el escenario internacional. De esta manera, entendemos que la política de los gobiernos de Lula fue en dirección a promover la integración suramericana bajo una estrategia mayor. Este rol implicó, entre otras cosas, hacerse cargo de los recursos y mecanismos que se requerían para dar cauce a esta estrategia²¹. A su vez, el desarrollo de dicha estrategia se dio bajo nuevos parámetros que el contexto de regionalismo autónomo permitía. No obstante, esta generó efectos diversos en la región. Por un lado, reforzó las asimetrías entre Brasil y el resto de los países suramericanos, y aportó a la reprimarización de las economías de países vecinos. A su vez, supuso una división del trabajo a nivel intrarregional, que asignó roles específicos a los países vecinos, en tanto proveedores de materias primas, para un Brasil que desarrollaba y colocaba sus productos y empresas de mediano valor agregado. De esto se desprende que, la región suramericana fue una plataforma fundamental a los fines de la estrategia brasilera, reforzando el perfil primario exportador y con base en los commodities y recursos naturales. Así, la expansión del capitalismo brasilero bajo el modelo de desarrollo impulsado por los gobiernos de Lula generó disputas por su acceso a los mercados globales:

Por otra parte, crecer más allá de los márgenes de la UNASUR también fue una meta planteada como parte de dicha estrategia. Así, afirmamos que la política exterior fue inseparable de su estrategia de desarrollo, de internacionalización y, por ende, de la estrategia de integración en la UNASUR y el COSIPLAN. De esta manera, pensamos en la articulación entre factores endógenos y exógenos que fueron parte de este entramado. A su vez, referimos a la política exterior sin dedicarnos a un análisis de la distribución

²¹ Autores como Darc Costa muestran un paralelo entre el rol de Brasil en UNASUR y el de Alemania en la Unión Europea. Para más información sobre la estrategia brasilera recomendamos leer Costa (2005), Estrategia Nacional: la cooperación suramericana como camino para la inserción internacional de la región.

del poder internacional y los momentos por los que fue atravesando la dinámica mundial nos dificultaría la tarea de comprender la estrategia brasilera en un marco geopolítico particular.

Bajo una perspectiva que se enfoca en la observación de actores que, en tanto funcionarios diplomáticos o representantes de diversos grupos de interés, se movieron en el plano de la política exterior, consideramos que lo hicieron en respuesta a posturas de un espacio político, una fuerza, una línea particular que representan y no a sus voluntades o intereses individuales. Así, hemos retomado el planteo que varios autores realizan a la hora de estudiar la política exterior (Kan, 2015; Morgelfeld, 2011) y optamos por seleccionar una confluencia de estrategias, actores sociales e intereses que se reconstruyen a partir de un plano económico y estratégico. Por esto, indagamos en las tramas de la integración para desentrañar una estrategia en el largo plazo que buscó no sólo la unión y cooperación entre países vecinos sino también la proyección internacional de la región en tanto bloque suramericano.

Ante los múltiples debates que emergen con la reconstrucción de aspectos claves de dicha estrategia, algunas preguntas nos invitan a reflexionar acerca de la resultante de esta estrategia que aquí se intentó reconstruir. Para esto, podemos pensar en los escenarios en los que estas se desarrollaron, para lo cual se vuelve relevante encuadrar estas dimensiones en las escalas regional e internacional en la que están insertas. La construcción de corredores bioceánicos para la exportación de commodities agrícolas y minerales hacia mercados globales colocó a esta estrategia bajo una modalidad de acumulación particular. Y aquí radica la complejidad en el estudio del poder, cuando la integración física es promovida por un entramado de actores que involucra al Estado brasilero, a actores de las clases dominantes que oscilan entre distintos sectores de las burguesías locales, y el BNDES.

Resulta menester entonces, continuar afinando el análisis a partir de recomponer estas relaciones y estrategias desde de sus intereses y lógicas, e indagar en torno a cómo se manifiesta esta presencia de actores provenientes del ámbito de lo privado en la institucionalidad que COSIPLAN- UNASUR logró alcanzar. Cabe también preguntarse entonces 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 ampliar su presencia en los mercados para obtener

mayores rentas. El BNDES apoyó esta estrategia²², con lo cual es difícil pensar en una articulación armoniosa entre intereses divergentes y objetivos dispares. Esto trajo mayores trabas de índole interna, que repercutieron visiblemente en las relaciones con el resto de la región. De todas formas, en cuanto a la política exterior de los gobiernos de Lula, el debilitamiento del peso específico de los EE.UU. en la región suramericana 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. En palabras de algunos de sus funcionarios, el principal logro de los gobiernos de Lula “fue haber puesto a Brasil en lo más alto del proceso de integración latinoamericana”.

La búsqueda de la integración suramericana en los marcos del capitalismo, tuvo como corolario de esos años una relación particular entre burguesías locales, capital externo y alianzas de gobierno. El rol que los gobiernos de Lula jugaron fueron claves en el impulso de esta estrategia, en conjunto con otros actores. De este modo, las clases dominantes preservan su capacidad de tomar decisiones económicas estratégicas, porque se mueven en conjunto con otras empresas, bajo la tutela estatal. Así, cuando se trata de analizar las dinámicas integracionistas en un marco internacional de grandes transformaciones, se vuelve relevante poder indagar en torno a las escalas internacional, regional y nacional. En términos nacionales, la Operación Lava- Jato, y el golpe parlamentario a Dilma que interrumpió su segundo período presidencial, fueron dos eventos de gran peso que nos permiten indagar en torno a los límites que dicha estrategia tuvo, por parte de actores nacionales e internacionales.

²² Estrategia que, por cierto, como afirma un funcionario de gobierno de Lula, era limitada desde un punto de vista sistémico, “frente a la presencia de otros competidores más bien fornidos de capital y apoyados en estados más poderosos”.

Referencias bibliográficas

- Actis (2011). La estrategia "híbrida" de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo Heterodoxo. En Revista Temas debates (En línea) no.22 Rosario dic. 2011.
- Amorim Celso (2014). Breves Narrativas Diplomáticas. 1ª ed. Buenos Aires: Taeda, 2014.
- Amorim Celso (2016). A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014). Celso Amorim; Antonio Jorge Ramalho DA Rocha (editores). Fundação Alexandre de Gusmão. Editora Unesp. Brasília, 2016.
- Amin, Samir (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 Mónica, Zusman Perla (2010). Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração regional (organizadoras). Sao Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras.
- Aponte García Maribel (2015). Cap. 1. La teorización del nuevo regionalismo estratégico en el ALBA- TCP, p. 25-68. En García Aponte M. y Amezcua Puntiel G. (comps.) "*El ALBA- TCP origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*". Colección Grupos de Trabajo. CLACSO 1ra de. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mayo de 2015.
- Barrenengoa Amanda (2017). El proceso de integración latinoamericano desde la experiencia de UNASUR: un análisis crítico. Revista Realidad Económica IADE nº 305, p. 11-32. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico IADE. Buenos Aires.
- Berringer Tatiana (2015) A burguesía brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula. 1ed. Curitiba, Appris.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. "Estado e mercado no novo desenvolvimentismo". *Nueva Sociedad* 210 (julio-agosto 2007). Artículo en línea disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3444_2.pdf (Consultado el 12 de abril de 2015).
- Bruckmann Mónica (2015). Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Luxemburg. Imago Mundi.
- Clemente, Darío (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
- Clemente, Darío (2018). “Las estrategias IIRSA-COSIPLAN y “Campeones Nacionales” en el proyecto regional de Brasil: la construcción de una hegemonía (2002-2016)”. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, 15 de diciembre de 2017, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Bs. As., Argentina.
 - Ceceña, Aguilar y Motto (2007). Territorialidad de la dominación: La Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana IIRSA. Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. 1Ra de. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 - Costa Darc (2005). Estrategia nacional. La cooperación sudamericana como camino para la inserción internacional de la región. 1ª ed. Buenos Aires; Prometeo Libros, 2005.
 - Comini, N. y Frenkel, A. (2014). “Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur.” Revista Nueva Sociedad, N° 250, pp. 58-77.
 - Formento Walter y Merino Gabriel (2011) "La crisis financiera global". Ed. Peña Lilo Continente.
 - Giacalone Rita (2006) “¿Una alianza entre izquierda y empresarios? En Revista Nueva Sociedad, 202, Marzo- Abril de 2006.
 - Kan, J. (2015). “La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA. 1a Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.
 - Iglesias Roberto M. (2008). “Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileros en la integración de la infraestructura de América del Sur”. Revista Integración y Comercio, n° 28, año 12, pp. 161-190. Enero- junio 2008. Instituto para la integración de América Latina y el Caribe, Bs. As., Argentina.
 - Martínez Paola (2013). Bolivia frente a la IIRSA- COSIPLAN ¿Entre el extractivismo y la integración?. Buenos Aires. CLACSO. Editorial
 - Merino Gabriel (2018) Del apogeo “lulista” a la destitución de Dilma: el devenir nacional popular neodesarrollista en Brasil. En Revista Latinoamérica, México. Ed. Enero 2018.
 - Morgenfeld, L. (2011). “Argentina y América Latina ante un histórico dilema: unidos o dominados”. En Rebelde Revista Brasileira de Estudios Latinoamericanos. v. 1, N° 1, pp. 10-37.
 - Navarro Rocha Leandro 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.

- Rascovan Alejandro (2017). ¿Qué pasa con la infraestructura de transporte en América Latina? En Nueva Sociedad. Fundación Foro Nueva Sociedad.
- 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
- Santos, M. (2013). A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. Resultado de investigação finalizada. GT 12 - Globalização, integração regional e sub-regional. XXIX Congreso ALAS, Chile.
- 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.
- 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.
- Serbin, A. (2010). Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales. En Anuario CEIPAZ, N° 3, pp. 231-246.
- Zibechi, Raúl (2012). Brasil potencia: entre a integração regional e um novo imperialismo. Tradução Carlos Walter Porto- Goncalves. Río de Janeiro: Consequencia.

Documentos utilizados:

- Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Disponible en:
[http://www.aladi.org/nsfaladi/convenio.nsf/2F867B10A3C9CD8183257D8900481CB1/\\$FILE/Convenio_de_Pagos_-_principales_aspectos_2013.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/convenio.nsf/2F867B10A3C9CD8183257D8900481CB1/$FILE/Convenio_de_Pagos_-_principales_aspectos_2013.pdf)
- Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004). III Cumbre Presidencial Sudamericana.
- UNASUR, 2009 "Acuerdo de la I reunión de ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR" (2013).
- IIRSA 2012 "Ejes de Integración y Desarrollo".
IIRSA 2013a Eje Perú-Brasil-Bolivia 2013.
- IIRSA 2013b "Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)".

-CEPAL. (1998). América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL. Textos Seleccionados, v. 2.

-IIRSA 2000 “Comunicado de Brasilia”.

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

-Ministerio de Relaciones Exteriores (2011)

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

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

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

Sitios web consultados:

PAC <http://www.pac.gov.br>.

Página oficial de UNASUR www.unasursg.org

Página oficial COSIPLAN www.sig.cosiplan.unasursg.org/

Página oficial IIRSA www.iirsa.org

Notas periodísticas:

- “El banco brasileño que mueve América Latina”. BBC Mundo. 9/11/2011. Disponible: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/11/111109_brasil_bndes_influencia_america_latina (acceso el 18/6/2018).