



Universidad Nacional de La Plata

Facultad de Humanidades y Ciencias de la
Educación

Secretaría de Posgrado

“Mudar para valer?”

**Estado y clases dominantes en los entramados de la
integración suramericana.**

Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003- 2011)

Lic. Prof. Amanda Carolina Barrenengoa

Tesis para optar por el grado de Doctora en Ciencias Sociales

Director: Prof. Héctor Luis Adriani

Co Director: Dr. Julián Kan

La Plata, 24 de abril de 2019

Sobre el título

“*Mudar para valer*” es un fragmento tomado de la “*Carta ao Povo Brasileiro*¹”, presentada por Luiz Inácio Lula da Silva el 22 de junio de 2002, como candidato del Partido de los Trabajadores (PT), durante la campaña electoral para la presidencia de Brasil. En ella, Lula manifiesta la necesidad, por parte de distintos sectores del país, de dar un cierre al ciclo neoliberal, y comenzar una nueva etapa, en articulación con otros actores sociales.

La elección de dicha frase como título de esta tesis, reconvertida en tono de pregunta, busca ilustrar el clima de época en el cual la coalición de fuerzas que ganó las elecciones llega a la presidencia de Brasil. Allí Lula escribe que el pueblo brasilero quiere “*mudar para valer*” (“*O povo brasileiro quer mudar para valer*”). A diferencia de lo que podría indicar en español, la expresión en portugués significa una transformación profunda; lo cual, implicaba en el contexto brasilero, el anuncio de un cambio real.

Esta fue la apuesta, y de algún modo, la promesa con la que se inició el ciclo de gobiernos del PT, que se encontró con contradicciones de diferente índole y nivel. Aquí nos preguntamos cuál fue el alcance de esta idea, y con qué contradicciones y limitaciones se encontró, cuando se trató de la estrategia de gobierno desde el Estado brasilero, en cuanto a su política exterior, sus políticas desarrollo e infraestructura y su política económica. Los entramados entre el Estado y los actores sociales de las clases dominantes, son abordados en esta tesis, a partir del proceso de integración suramericana promovido por Brasil en el COSIPLAN-UNASUR, entre los años 2003- 2011.

¹ El contenido de la Carta se encuentra adjuntado en la sección de Anexos de la tesis.

Índice

Agradecimientos.....	5
RESUMEN.....	10
Introducción: “La integración como problema de investigación”	16
Estructura de la tesis	20
“Trayectoria metodológica y piezas analíticas”	21
1. Actores, escalas y tramas. Abordaje teórico metodológico	26
2. El cruce entre procesos de integración, políticas estatales y actores sociales.	33
CAPÍTULO 1: “Los procesos de integración regional en sus entramados”	38
1.1 Antecedentes en el escenario latinoamericano: de las luchas por la independencia hacia la construcción de la unidad suramericana	39
1.2 Del “No al ALCA” al sí a la UNASUR.....	46
1.3 Los Estados como piezas estratégicas	53
1.4 La iniciativa brasilera y la integración suramericana	60
CAPÍTULO 2: “Política Exterior Brasileira (2003-2011)”	71
2.1 Presentación	71
2.2 BRASIL “hacia dentro”.....	74
I) Suramérica como prioridad.....	74
II) Itamaraty: corrientes y conflictos.....	79
III) La Defensa y autonomía política.....	89
IV) La estrategia de desarrollo.....	96
2.3 BRASIL “hacia afuera”	106
I) Relaciones bilaterales Brasil- Argentina.....	106
II) Situación internacional	110
CAPÍTULO 3: “Integración para el desarrollo: las políticas de integración del COSIPLAN- UNASUR y la estrategia brasilera”	117
3.1 Introducción	117
3.2 Antecedentes y principales lineamientos	120
A) De IIRSA a COSIPLAN.....	120
3.3 La IIRSA y el neoliberalismo	128
3.4 Políticas de integración de la infraestructura regional en Brasil	134
3.5 El caso del Corredor Interoceánico Central	145
A) El Eje Interoceánico Central.....	146

B) Transportar qué y para quiénes.....	150
3.6 La relevancia estratégica del Estado de São Paulo	159
3.7 Clases dominantes y territorio	165
CAPÍTULO 4: “Los Actores sociales en las tramas de la integración”	171
4.1 Los actores en su multiplicidad	171
4.2 Las piezas clave en el desarrollo de la estrategia.....	174
4.3 Las empresas en la estrategia del Estado brasileiro	179
4.4 La política económica del gobierno lulista	183
*“Las tomó del brazo”: el caso de Odebrecht.....	195
*La Federación de Industrias de São Paulo (FIESP).....	205
*El BNDES como instrumento para el desarrollo	218
*El actor internacional: China	224
CAPÍTULO 5: “Entramados conflictivos”	233
I. ESCALA NACIONAL.....	234
5.1 De las empresas a las clases dominantes	234
5.2 Fracciones de clase y gobierno lulista	245
II. ESCALA REGIONAL	248
5.3 Las contradicciones en el proceso de integración suramericana	248
5.4 Fragmentación regional	251
III. ESCALA INTERNACIONAL.....	259
5.5 Los elementos extranjeros en la región.....	259
Conclusiones parciales	266
1. Política exterior: conflictos y contradicciones.....	268
2. Políticas de integración y desarrollo: debates emergentes	273
3. Estado, empresas y territorio: tramas conflictivas.....	277
¿Mudar para valer? Consideraciones finales	282
Bibliografía citada	285
Entrevistas realizadas (2016-2019)	311
Siglas y abreviaturas.....	313
Anexos.....	317

Agradecimientos

Me tocó escribir esta tesis en tiempos convulsionados. Por eso, es la resultante de todo un entramado de amistades, afectos, compañeros, familia, colegas e instituciones. Es producto también de un contexto en el que la incertidumbre neoliberal aportó una cuota de duda permanente. Dudas sobre el sentido de escribir una tesis en un sistema científico y universitario desmantelado; sobre el término medio entre pretender sacudir los estándares del conocimiento más legitimado y que a nadie le sirva ni interese esta investigación. Sobre la factibilidad de investigar un país tan complejo, y en algún punto lejano, como Brasil. En medio de las contingencias que acompañaron este proceso, lleno de contradicciones, desánimos y altibajos que el macrismo supo muy bien encuadrar como época, hubo motivaciones y sentidos apasionados que me acompañaron. Valerme de todo este entramado me ha permitido finalizarla. Escribirla también me llevó a repensar el saber y los modos de aprender y rearticular ese conocimiento. Recuperar el saber como experiencia práctica, como emergente de diversas experiencias, y no sólo enclaustrado en un formato académico. Durante estos años, he podido habitar distintos ámbitos que la docencia, la investigación y la extensión, en la Facultad de Humanidades y Cs. De la Educación de la UNLP, me han permitido. Allí me encontré con múltiples aprendizajes, que de algún modo también son volcados en este proceso creativo. Hubo personas muy valiosas que me rodearon en todo este tiempo, y contribuyeron en los sentidos encontrados para terminar esta investigación, que son muchas, y quiero nombrarlas.

A los excelentes docentes que me tocaron en la formación metodológica del doctorado, fundamental para acercarme a esta especie de producto final. En especial, a Mariana Busso, Fernanda Torres, Julia De Diego y Gabriel Merino, por sus comentarios profundos y respetuosos, por acompañar, guiar y motivar desde el compromiso con sus roles, pero, además, desde el afecto. A mis compañeros del taller de tesis por compartirse y acompañarnos en un mismo trayecto con los vaivenes del contexto. A las secretarías del Doctorado, engranajes centrales para llegar a esta instancia; Marina Illanes y Catalina Cucciarello. A Martín Retamozo por garantizar que todo llegue a buen puerto, incluso en pleno enero vacacional, siempre a disposición para las consultas.

A Aníbal Viguera y Luis Adriani por aceptar acompañarme en la postulación a la beca doctoral, aconsejarme, responder a mis inquietudes y siempre apoyar. Ambos son referencias para mí en sus trayectorias de compromiso militante con la educación pública, siempre, desde la docencia, la investigación, y la gestión. A Luis, por dirigirme, y hacerse el tiempo para leer, intercambiar, motivar, y fundamentalmente estar. A Julián Kan, mi co director, por orientarme con paciencia, seriedad, criterio y sobretodo sentido del contexto. Siempre a disposición para la comunicación y el acompañamiento en cualquier circunstancia. Por inspirarme -sin proponérselo-, a la investigación de las clases dominantes en los procesos de integración, estudiándolos “desde arriba”.

A mis compañeros de la FaHCE, del CISH, del IDIHCS y del Cuerpo de Delegados de ADULP, que significan para mí mucho más que un lugar de trabajo. Todos estos espacios son, desde hace muchos años, ámbitos de participación, discusión, formación, y militancia. El mate de la mañana, el asado y los locros, las birras, las catarsis compartidas; los consejos, las preguntas, los talleres, las jornadas de lucha, las reuniones, los congresos, los proyectos. Habitar un centro de investigaciones en el cotidiano y dentro de una facultad como la de Humanidades fue clave para transitar el doctorado, que es un trayecto individual y muchas veces individualizante.

Para realizar esta tesis conté con el financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), que me otorgó una beca doctoral, a partir de la cual pude cursar el Doctorado. Las instituciones públicas que apoyaron y solventaron este recorrido también son la Universidad Nacional de La Plata, el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, y sus trabajadores, a quienes agradezco la permanente disposición hacia mis necesidades. Reafirmo el haber optado por la educación pública, hoy trinchera que resiste las políticas de ajuste.

Investigar mientras enseñaba Sociología fue el cable a tierra necesario para bajar de la nube analítica y repensar qué estaba haciendo. Agradezco enormemente a mis compañeras y amigas Bel y Ani; compinches necesarias para transitar la docencia y la investigación juntas, siempre con mucho amor. Ambas se convirtieron en una especie de faro, para seguir esos caminos de trabajo y aprendizajes vitales, sin perder el disfrute. Con la misma valentía, Marti,

Anita, Santi y Juli, amistades hermosas con quienes nos contagiarnos en el entusiasmo por la investigación y la pregunta curiosa como ejercicios permanentes, para la vida.

La experiencia en São Paulo me marcó a fuego, y me permitió encontrarme con la tesis desde otro lugar; atravesada por las vivencias, y pensando el fenómeno desde lo que el estar ahí me generaba. Todo eso se conjugó de manera explosiva. Agradezco especialmente a Nati y Luiz, mis hermanos paulistanos –y la compañía felina de Cabeção en la rua Boturoca, por todo el amor en esas estadías y por ser la conexión que hizo que Brasil me cautivara. A muchísimos profesores, funcionarios, colegas y militantes que me dieron una puerta de entrada muchísimo más amena a un gigante que asusta ya desde el aeropuerto. A mis colegas del LABOPLAN y PROLAM, con quienes pude aprender sobre Latinoamérica, sobre Brasil, y conocer sus trabajos. Especialmente a Mónica Arroyo y a Wagner Iglecias, quienes me recibieron tan atentamente en la Universidad de São Paulo, para sentirla un poco menos abrumadora. A Ricardo Grinspun y Camila Bonifaz, por alojarme en el CERLAC como una investigadora más, y abrirse al intercambio para pensar la integración latinoamericana, también desde Canadá. A Deena Mandell, nexo fundamental para el acceso a estos lugares.

A todas las personas que entrevisté y consulté, con las que conversé sobre la tesis, que fueron muchísimas a lo largo de estos años. Por dar lugar a la pregunta insistente, la consulta, el intercambio, y por tenerme la paciencia para dedicarme su tiempo, y compartir sus saberes, tan desinteresadamente. A Rubens Diniz y Laura, a Cecilia Mendoza, a Giorgio Romano Schutte, a Tatiana Berringer, Valter Pomar, Pedro Barros, Rafael Duarte Villa, Ivanil Nunes, Bárbara Neves, Carlos Prado, Markus Sokol, Regiane Nitsch Bressan, Alex Latta, Yasmine Shamsie, Ruth Felder, Santiago Bustelo. A Nastasia, Rodolfo y Aline por los mates en la USP. A Héctor Dupuy por estimularme a pensar estos temas desde su dirección en el Proyecto de investigación sobre “Geopolítica del Atlántico Sur. Las relaciones sur- sur y la presencia de potencias hegemónicas”. A Rafael Follonier por inspirarme, sin proponérselo, a estudiar la integración suramericana, desde el entusiasmo que sus palabras me generaron allá por 2014, hablando de la UNASUR y sus pasos al lado de Néstor Kirchner.

A mis amigas sociólogas Flor, Lu, Cris y Ani, pares en este trayecto desde que empezamos Sociología, compartiendo muchas historias repletas de amor. A las pibas del oeste bonaerense, y especialmente a Maca, por ser compinches incondicionales del crecimiento en

esta vida. A Mica, Viole, la Fer y Clari, siempre bancando desde el amor sororo. A mis amigos Pelusa y Felipe, por aguantar las reiteradas referencias al proceso de escritura de la tesis, compartiendo desde el comienzo, in situ, lo que la atmósfera paulistana iba sembrando.

A mis hermanos Emi y Pablo, cómplices en la necesidad fraternal de compartirlo todo, hasta el proceso de tesis, con la manija Barrenengoa del día a día que empuja el andar. Al amor de sus hijos, Nilo, Gema y Fausto; una tonelada de afecto enloquecedor que tanto acompaña en estas circunstancias. A Pablo por los intercambios y dudas tesísticas, siempre desde una postura pragmática, tal como Nelda nos supo enseñar. A mis viejos, Ruby y Miguel, ese híbrido argentino canadiense que me enseñó muchas cosas. Por estimularme y acompañarme desde la carrera de Sociología, por hacerme siempre “caer” en instituciones educativas públicas con convicción, y sobre todo por el amor con el que me permitieron sostenerme en La Plata, durante la vida estudiantil. Por contagiarme de energía, entusiasmo y compromiso por los proyectos individuales y colectivos, por tener sentido de las oportunidades, y por empujarme siempre a soñar. A mis tíos José y Lili, dos personajes fundamentales en mi vida acá. Con ellos, las aventuras de los últimos tiempos han sido posibles y muy disfrutables.

A toda mi familia Lichti, enorme anfitriona, por recibirme con mucho amor durante mis visitas, en el cúmulo de aprendizajes que la curiosidad andariega por volver a las raíces me posibilitó.

A mi amigo Santi, por convidarme al maravilloso mundo de la comida picante y la ruta de la seda, posibilitándome nuevas aventuras, preguntas y enseñanzas.

A mi compañero y sociólogo preferido, Laureano. Testigo de las etapas emocionales y analíticas, la manija con el tema, la pasión con el caso brasileiro, las dudas con la escritura, y el encanto por la investigación sociológica. Sosteniendo desde el amor cotidiano, la fórmula para bancarse los tiempos neoliberales. Por habernos cruzado y compartir el andar.

Quiero dedicar este trabajo a todas las personas que me han acompañado estos años. Y me permito, insistir en el deseo de que vuelvan pronto aquellos años de gobiernos populares para Suramérica, que, con sus contradicciones y grandes aciertos, nos hicieron muy felices.

¡Por una Latinoamérica Unida!

Lula livre!

*Vai passar nessa avenida um samba popular
Cada paralelepípedo da velha cidade essa noite vai se arrepiar
Ao lembrar que aqui passaram sambas imortais
Que aqui sangraram pelos nossos pés
Que aqui sambaram nossos ancestrais
Num tempo, página infeliz da nossa história
Passagem desbotada na memória
Das nossas novas gerações
Dormia, a nossa pátria-mãe tão distraída
Sem perceber que era subtraída
Em tenebrosas transações
Seus filhos, erravam cegos pelo continente
Levavam pedras feito penitentes
Erguendo estranhas catedrais
E um dia, afinal, tinham o direito a uma alegria fugaz
Uma ofegante epidemia que se chamava carnaval
O carnaval, o carnaval
Vai passar
Palmas pra ala dos barões famintos
O bloco dos napoleões retintos
E os pigmeus do boulevard
Meu Deus, Meu Deus, vem olhar, vem ver de perto uma cidade a cantar
A evolução da liberdade até o dia clarear*

Chico Buarque, *Vai Passar*, 1984.

RESUMEN

En esta tesis abordamos los procesos de integración suramericana, a partir de la estrategia impulsada desde Brasil, por los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 y 2011. Nos preguntamos por los entramados de la integración, para analizar el cruce entre el Estado brasilero y las clases dominantes, a partir de la política exterior, las políticas de desarrollo e infraestructura y la política económica.

Desde una perspectiva analítica enfocada en los actores sociales de las clases dominantes, elegimos el Corredor Interocéanico Central para indagar en los intereses, posicionamientos y relaciones que hubo entre empresarios y Estado cuando se trató de las políticas de integración suramericana en el COSIPLAN- UNASUR, desde la región de São Paulo. La emergencia de los actores sociales elegidos, nos permite afirmar, que existieron múltiples formas de manifestación de sus intereses y posicionamientos, que van más allá de la consideración de su rol en la estructura productiva. A su vez, circunscribimos sus acciones en un proceso histórico particular que inscribe estas dinámicas nacionales en escenarios regionales e internacionales de grandes cambios. Así, las políticas de integración promovidas desde el Estado brasilero encontraron correspondencia con las reconfiguraciones propias del ciclo de regionalismo postliberal, y las transformaciones del capitalismo a nivel global.

De esta manera, en esta tesis se articularon distintas dimensiones y escalas de análisis del problema de la integración suramericana en el nuevo siglo, con el objetivo de indagar en las disputas de poder entre los actores sociales seleccionados. Enmarcamos sus acciones en múltiples circunstancias y condiciones que encuadraron los conflictos y las divergencias que existieron. Como en todo fenómeno social, y en todo proceso que involucre al Estado y las clases dominantes, abordamos la ambigüedad de sus acciones. Así, nos preguntamos cómo se dio la relación oscilante y conflictiva entre la estrategia del gobierno, con sus instrumentos estatales, y las corporaciones empresariales. Construimos categorías y elementos analíticos que nos permitieron reconstruir, describir y explicar el fenómeno de la integración suramericana desde el protagonismo de algunos de sus actores, a saber; empresas como Odebrecht y federaciones representativas de sectores económicos como la FIESP; en su relación con el Estado lulista.

El recorrido metodológico que vertebra esta tesis parte de la reconstrucción de la estrategia impulsada por el Estado brasilero en este período, en cuanto a su política exterior, sus políticas de integración y desarrollo, sus políticas de infraestructura y su política económica. Para ello, y en el marco de una estrategia cualitativa, además de la recopilación y el análisis de documentos y fuentes oficiales, se realizaron entrevistas a informantes clave. Estas resultaron en un recurso fundamental para la elaboración de esta tesis, en un campo en el que no es tan usual valerse de entrevistas para el abordaje de fenómenos de esta complejidad.

PALABRAS CLAVE

Integración suramericana- Estado brasilero- Actores sociales- Clases dominantes- UNASUR

RESUMO

Nesta tese abordamos os processos de integração sul-americana com base na estratégia promovida pelo Brasil, pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2011. Nos perguntamos sobre as redes de integração, a fim de analisar a intersecção entre o Estado brasileiro e as classes dominantes, a partir da política externa, das políticas de desenvolvimento e infraestrutura e da política econômica.

Através de uma perspectiva analítica centrada nos atores sociais das classes dominantes, escolhemos o Corredor Interoceânico Central para investigarmos os interesses, as posições e as relações entre empresários e o Estado nas políticas de integração sul-americana no COSIPLAN-UNASUL, a partir da região de São Paulo. A emergência de tais atores sociais nos permite afirmar que houve múltiplas formas de manifestação de seus interesses e de suas posições, para além da consideração de seu papel na estrutura produtiva. Ao mesmo tempo, circunscrevemos suas ações em um processo histórico particular, que integra essas dinâmicas nacionais em cenários regionais e internacionais de grandes transformações. Assim, as políticas de integração promovidas pelo Estado brasileiro encontraram correspondência com as reconfigurações próprias do ciclo de regionalismo pós-liberal e as transformações do capitalismo em nível global.

Dessa forma, esta tese articulou diferentes dimensões e escalas de análise do problema da integração sul-americana no novo século, com o objetivo de investigar as disputas de poder entre os atores sociais escolhidos. Enquadramos suas ações em várias circunstâncias e condições que determinavam os conflitos e as divergências existentes. Como em todo fenômeno social, e em todo processo que envolve o Estado e as classes dominantes, abordamos a ambiguidade de suas ações. Assim, nos perguntamos como se deu a relação oscilante e conflitante entre a estratégia do governo, com seus instrumentos estatais, e as corporações empresariais. Construimos categorias e elementos analíticos que nos permitiram reconstruir, descrever e explicar o fenômeno da integração sul-americana a partir do protagonismo de alguns de seus atores, a saber; empresas como a Odebrecht e federações representativas de setores econômicos como a FIESP; em sua relação com o Estado lulista.

O percurso metodológico que estrutura esta tese parte da reconstrução da estratégia promovida pelo Estado brasileiro naquele período, em relação à sua política externa, às suas políticas de integração e desenvolvimento, às suas políticas de infraestrutura e à sua política econômica. Para tal, e no âmbito de uma estratégia qualitativa, para além da coleta e da análise de documentos e fontes oficiais, foram realizadas entrevistas com informantes fundamentais. Estas resultaram em um importante recurso para a elaboração desta tese, em um campo no qual não é usual o emprego de entrevistas na abordagem de fenômenos dessa complexidade.

PALAVRAS CHAVE

Integração sul-americana - Estado brasileiro - Atores sociais - Classes dominantes - UNASUL

ABSTRACT

In this thesis we address the processes of South American integration, based on the strategy promoted by Brazil, during the governments of Luiz Inácio Lula da Silva, between 2003 and 2011. We look into the frameworks of integration, to explain the intertwining of the Brazilian State and the dominant classes, with regards to foreign policy, development and infrastructure policies and economic policy.

From an analytical perspective focused on the social actors of the ruling classes, we chose the Central Interoceanic Corridor to investigate the interests, positions and relationships that existed between businessmen and the State when dealing with South American integration policies in the COSIPLAN-UNASUR, from the region of São Paulo. The emergence of the elected social actors allows us to affirm that there were multiple forms of manifestation of their interests and positions, which go beyond the consideration of their role in the productive structure. At the same time, we circumscribe their actions in a particular historical process that registers these national dynamics in regional and international scenarios of great changes. Thus, the integration policies promoted by the Brazilian State found connection with the reconfigurations of the cycle of post-liberal regionalism, and the transformations of capitalism on a global level.

In this way, this thesis expresses different dimensions and scales of analysis about the problem of South American integration in the new century, with the aim of investigating the power disputes between the selected social actors. We framed their actions in multiple circumstances and conditions that marked the conflicts and divergences that existed. As in any social phenomenon, and in every process that involves the State and the ruling classes, we express the ambiguity of their actions. Thus, we ask ourselves how the oscillating and conflicting relationship between the government's strategy, with its state instruments, and the business corporations came about. We set up categories and analytical elements that allowed us to reconstruct, describe and explain the phenomenon of South American integration from the protagonism of some of its actors; companies such as Odebrecht and representative federations of economic sectors such as FIESP; in its relation with the Lulista State.

The methodological path that supports this thesis is based on the reconstruction of the strategy promoted by the Brazilian State in this period, in terms of its foreign policy, its integration and development policies, its infrastructure policies and its economic policy. For this, and in the framework of a qualitative strategy, in addition to the collection and analysis of official documents and sources, interviews with key informants were carried out. These resulted in a fundamental resource for the elaboration of this thesis, in a field in which it is not so usual to use interviews to deal with phenomena of this complexity.

KEY WORDS

Southamerican Integration- Brazilian State- Social Actors- Dominant Classes- UNASUR

Introducción: “La integración como problema de investigación”

“El principal legado de los dos gobiernos de Lula para la integración latinoamericana, fue haber intentado colocar a Brasil, por primera vez en su historia, al servicio de ella”

(Ex miembro Secretaría Rel. Internacionales del PT, 16/11/2017, São Paulo).

Esta tesis se propone indagar en los procesos de integración suramericana, desde la idea de entramados. Entendiendo a la trama como cruce, intersección, como telaraña que une distintos nudos. La idea de trama y entramado² es utilizada como un recurso que nos permitió dar cuenta, en el período de estudio, de la relación contradictoria y conflictiva entre el Estado y las clases dominantes brasileras, cuando se trató de los procesos de integración regional, en el marco del COSIPLAN-UNASUR. Los entramados de la integración suramericana, se correspondieron con múltiples determinaciones que aquí hemos retomado.

El punto de partida para pensar en este fenómeno que enmarcó los inicios del siglo XXI, fue la pregunta por los intereses que hubo por detrás de los entretelones del escenario integracionista que se observaba desde la región suramericana, y puntualmente, desde Brasil. La idea de entramados viene a ilustrar la complejidad que existió en el cruce analítico entre políticas de integración y actores sociales múltiples. En la pregunta por los procesos de integración, desde el caso brasileros en el período 2003- 2011, surge un despliegue de actores, intereses y estrategias que se encuentran territorialmente en la región de São Paulo, pero que involucran las escalas nacional, regional e internacional.

En las indagaciones sobre la UNASUR, emergen una gran cantidad de estudios, investigaciones, documentales, y hasta coberturas mediáticas que presentan a la integración como un asunto que se da, de manera exclusiva, entre los Estados. Acompañan este imaginario fotografías de reuniones y cumbres distintos funcionarios de los gobiernos suramericanos, así como de líderes de gran envergadura que conformaron esta unión de Jefes y Jefas de Estado. Todas estas instancias simbolizan una idea de integración. Ahora bien,

² En esta tesis, ambas son utilizadas de manera indistinta.

consideramos que los Estados no pueden ser analizados como unidades sin contradicciones. Por el contrario, nos proponemos indagar en los procesos de integración suramericana desde la pregunta por la UNASUR, como recurso que nos permite analizar una herramienta político institucional en la que cohabitaron múltiples relaciones de poder. La estudiamos como parte de un proceso social, histórico, político y cultural más general, a partir de una dimensión puntual que llamamos las políticas integración; pero que se hallan vinculadas con otras. Es decir, la política exterior, las políticas de infraestructura y desarrollo, y las políticas económicas. De esta manera, las instituciones como UNASUR no reflejan linealmente los intereses de los Estados, sino que también, conllevan toda una multiplicidad de actores sociales que habitan en los entretelones de la integración.

Desde esta perspectiva analítica, transitamos por toda una trama de diversos sentidos, intereses, posiciones, y actores. En estos clivajes analizamos relaciones de poder, allí donde se combinan intereses estatales y corporativos, que superan la escala nacional. Leerlos en tanto configuraciones amplias entre actores económicos, políticos, culturales y sociales, implica extender la mirada hacia los márgenes de la integración; donde se encuentran ciertos actores que no siempre pronuncian los discursos ni dirigen las cumbres, ni aparecen en las fotografías que simbolizan las reuniones más importantes. Así, los Estados suramericanos fueron, en este período, piezas estratégicas de un nuevo tipo de regionalismo que denominamos postliberal, por tratarse de una etapa que distinguimos del ciclo de regionalismo abierto, de cuño neoliberal. Por lo cual, los indagamos en tanto formaciones sociales amplias y contradictorias, atravesadas por las transformaciones que acontecieron en los ámbitos regionales e internacionales. En este sentido, consideramos que los procesos de integración, y en particular la UNASUR, asumen rasgos específicos, vinculados con las dinámicas regionales que se sucedieron en el nuevo siglo, e impactados por los cambios y las reconfiguraciones del escenario mundial.

En otra dimensión, elegimos la integración física como un plano que habilita la pregunta por la materialización del poder y las disputas en tiempos actuales, con las características que asume el capitalismo hoy, financierizado y globalizado. Indagar en las políticas de integración regional vinculadas a la infraestructura y el desarrollo, nos permitió conocer cómo se conjugaron de manera conflictiva, en el territorio suramericano, actores sociales con

estrategias disímiles. Los actores sociales que emergieron en el estudio del COSIPLAN-UNASUR son analizados desde la articulación de las escalas nacional, regional e internacional, con las que se vinculan sus estrategias, tomando las políticas del Estado brasileiro como punto de partida. A su vez, las empresas brasileiras tuvieron relación con la estrategia del gobierno del PT y con las acciones de otro conjunto de actores sociales de las clases dominantes; como funcionarios diplomáticos del Itamaraty, representaciones corporativas como la FIESP, y otros Estados suramericanos y de otros continentes, como el Estado chino.

De esta manera, indagar en las tramas de la integración suramericana se asemeja a lo que ocurriría si miramos a través de un caleidoscopio. Los actores de las clases dominantes se multiplican, entrelazados con las estrategias de los Estados y sus políticas. En movimiento, sus acciones pueden vincularse con otros actores, y emerger nuevos intereses y conflictos. Mientras avanzaba la dinámica social y política, las perspectivas de estos actores en relación al Estado brasileiro y la integración suramericana se vieron modificadas, por diversos motivos. De manera que no podemos ubicar sus posiciones como estáticas, ni analizarlos en forma pura. Más bien, observamos múltiples formas de manifestación de sus relaciones e intereses. En correspondencia con un contexto específico, estos movimientos confluyeron con el escenario en el que fue lanzada la UNASUR.

El rasgo característico que los niveles de estatalidad, presidencialismo y liderazgos fuertes le han dado a estos procesos, es algo que emerge en una gran cantidad de trabajos, investigaciones, noticias, y entrevistas³. Esta caracterización indica el rol relevante que determinados actores político institucionales han tenido. A partir de ello nos enfocamos en los actores sociales de las clases dominantes que, por momentos; aparecen invisibilizados en ciertas lecturas académicas, periodísticas, y hasta en los discursos políticos. Así, la pertenencia a bloques institucionales como la UNASUR, conllevó toda una complejidad y multiplicidad de actores sociales de las clases dominantes que aquí recuperamos.

El recorte temporal responde a los dos primeros gobiernos del PT, bajo la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). La elección del caso brasileiro, proviene del rol distintivo

³ “No hay dudas que lo característico de la identidad UNASUR es el presidencialismo” (Ex Coordinadora Nacional Alterna ante UNASUR, entrevista de la autora el 21/03/ 2016 en Bs. As.).

que este país tuvo, por esos años, en cuanto al diseño de una estrategia de integración, para la cual la región suramericana fue una pieza fundamental. A su vez, los antecedentes en torno a los procesos de integración del regionalismo postliberal muestran el decidido papel que los funcionarios diplomáticos y políticos de dicho país ocuparon en los ensayos previos a la UNASUR, como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

Indagamos en torno a los actores sociales de las clases dominantes que se articularon en la estrategia que, desde el gobierno brasilero se impulsó, con objetivos e intereses disímiles. Intentaremos demostrar el complejo entramado de actores que se observa, cuando se conjugan en una mirada analítica los Estados, sus políticas y los actores involucrados, que fueron parte de los procesos de integración. Desde una concepción sociológica del poder, consideramos a estos procesos como recursos analíticos relevantes, que nos permiten examinar las relaciones que se dieron entre el gobierno y los empresarios.

Estructura de la tesis

Esta tesis está compuesta por cinco capítulos. En el capítulo 1: “Los procesos de integración regional en sus entramados” abordamos los antecedentes recientes en el estudio de la integración latinoamericana, los debates en torno al nuevo regionalismo postliberal, y el rol de los Estados como piezas estratégicas en estos procesos. Repasamos también el proceso que fue desde el rechazo al ALCA hasta la formalización de la UNASUR, enfatizando el rol del Estado brasileiro en el impulso a la integración suramericana.

En el capítulo 2: “Política Exterior Brasileira (2003- 2011), reconstruimos los principales ejes de la política exterior de los gobiernos del PT, liderados por Lula da Silva, a partir de sus políticas de desarrollo, la estrategia de defensa, las relaciones bilaterales con Argentina, la inserción internacional y la Cooperación sur sur; y las corrientes dentro del Itamaraty.

En el capítulo 3: “Integración para el desarrollo: las políticas de integración del COSIPLAN-UNASUR y la estrategia brasileira”, incorporamos las políticas de integración física y desarrollo económico. Recorremos los debates en torno al IIRSA y el COSIPLAN a partir del Corredor Interoceánico Central y el área de São Paulo. Identificamos las actividades de los circuitos productivos, y las relaciones económico comerciales.

Ambos capítulos despliegan la información que nos permitió visualizar, en el capítulo 4: “Los Actores sociales en las tramas de la integración”, es decir, identificar y caracterizar los actores sociales de las clases dominantes seleccionados, en relación con la política económica del Estado brasileiro. El BNDES, la FIESP, las empresas de ingeniería como Odebrecht y el Estado chino como actores sociales seleccionados, son analizados en sus contradictorios intereses, posicionamientos y relaciones con los gobiernos del PT, en sus distintos ciclos.

En el capítulo 5: “Entramados conflictivos”, recorremos sus relaciones y contradicciones desde la indagación en los elementos que provienen de una perspectiva multiescalar, es decir, desde el nivel nacional, regional e internacional. Como capítulo de cierre, hacemos un análisis y recapitulación donde emergen las conclusiones de toda la tesis. Por último, intentamos responder a la pregunta del inicio sobre “¿*Mudar para valer?*”, con conclusiones parciales y consideraciones finales que se desprenden de la tesis, abriendo nuevas preguntas de investigación. Adjuntamos la bibliografía, las entrevistas realizadas, siglas y anexos.

“Trayectoria metodológica y piezas analíticas”

El estudio de los procesos de integración como problema de investigación en el ámbito de las Ciencias Sociales, nos lleva a transitar una experiencia interdisciplinaria. La Sociología, la Historia, la Economía Política, las Relaciones Internacionales, la Geografía Económica, la Ciencia Política, la Geopolítica, la Geografía Política, entre otras; son todas herramientas posibles y necesarias para indagar en estos fenómenos. Junto a ellas, todo un conjunto de investigaciones, artículos, tesis, informes, documentos, noticias periodísticas, documentales, e investigaciones aplicadas, han sido parte estructurante del desafío de analizar un fenómeno de gran complejidad. Si tradicionalmente, los análisis sobre política exterior fueron abordados desde el Derecho, la Economía y las Relaciones Internacionales, y aquellas relaciones entre gobierno y clases dominantes le fueron propias a disciplinas como la Sociología; en esta tesis, nos propusimos, a los fines heurísticos, un ejercicio ecléctico.

Entre las múltiples dimensiones que emergen a la hora de pensar en la integración suramericana, hemos articulado algunas bajo un orden que partió de las políticas del Estado brasilero entre 2003 y 2011. En conjunción con variables que provinieron del escenario internacional, el regional, y el nacional. Consideramos, coincidiendo con Kan (2015a) y Berringer (2015), que las definiciones de un Estado en lo que atañe a su inserción regional, más allá de ser tomadas por las coaliciones de gobierno desde sus estructuras institucionales, incluyen a distintas fracciones de las clases dominantes. Y por momentos, a sus intereses particulares. En algunos casos, estos diferentes actores lo hacen a través de instancias de representación político gremial como corporaciones empresariales. En esta tesis, retomamos la conjunción de intereses provenientes de sectores de las burguesías locales, que se hicieron visibles tanto en la FIESP, como en los comportamientos de actores empresariales como Odebrecht. Para los objetivos de abordaje de la conflictiva relación entre clases dominantes y Estado brasilero, en el marco de los procesos de integración regional de la UNASUR, nos propusimos un enfoque que los indague “desde arriba⁴” (Kan, 2015b).

⁴ La expresión proviene de quien co dirigió esta tesis, el Dr. Julián Kan, quien analizó la relación entre clases dominantes, gobiernos y proyectos de integración regional en la Argentina reciente. Dicha perspectiva se constituyó en una referencia clave, en cuanto a su enfoque teórico, conceptual y metodológico. Recomendando la lectura de Kan (2015a) “La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA. 1a Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.

Otra de las dimensiones posibles para indagar podrían ser los movimientos, las poblaciones y los actores sociales que “desde abajo” se organizan y participan de estas políticas. No obstante, la perspectiva elegida implicó que otros actores de peso, como los sindicatos y movimientos sociales, no sean tomados en cuenta en esta investigación. Si bien la mirada enfocada en los empresarios no invisibiliza el mundo sindical y laboral, de gran relevancia; a los fines de esta tesis, no serán abordados. Por ende, estudiamos a actores sociales de las clases dominantes que fueron articulados con el Estado brasileiro, desde su rol como piezas necesarias para llevar a cabo una estrategia de gobierno.

En otro sentido, respecto de la perspectiva “regional”, cuando nos referimos a la región, hacemos alusión en términos geográficos, a la región suramericana, es decir, a los doce países de América del Sur que conformaron, en conjunto, el bloque de la UNASUR. A pesar de que el territorio elegido se compone de una diversidad de regiones; el foco está puesto en los actores que se encuentran involucrados, mediante sus intereses y actividades económico productivas, en los corredores de infraestructura. Estos fueron ubicados y analizados a partir del territorio brasileiro, y, en particular, desde la región de São Paulo. Así, los actores de las clases dominantes son objeto de indagación, en sus interrelaciones. Sus intereses, posicionamientos y estrategias se entrecruzan y atraviesan toda la tesis, en sus distintos capítulos.

A su vez, entendemos que toda la clase dominante brasileira no es abarcable en una tesis, con lo cual, atravesamos un camino más “estatal”, compuesto por distintos actores y fuerzas en disputa, que se encontraron en el gobierno, en el Palacio de Itamaraty (Min. De Relaciones Exteriores), en Ministerios, y otras instancias estatales como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Transitamos también la trama más “corporativa”, en el sentido de recuperar los intereses de los actores provenientes del mundo privado. En específico; empresas de ingeniería, bancos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y representaciones como la Federación de Industrias de São Paulo (FIESP).

Dicho esto, vale entonces aclarar que no serán ignorados aspectos político institucionales propios de la dinámica de la diplomacia y la política exterior, sino que en todo caso cambia la visión analítica desde la cual son observados, leídos e interpretados estos fenómenos. Distinguimos el interés de una empresa con un interés sectorial, que muchas veces

observamos a partir de organismos corporativos. Nos referimos, por ende, a las clases dominantes, dado que las analizamos a través de sus representaciones, como la FIESP.

Nos preguntamos por el rol que las clases dominantes tuvieron en el diseño de la integración suramericana entre los años 2003 y 2011. Ahora bien; ¿cómo estudiar esta correlación entre políticas de integración de la infraestructura regional, política exterior, intereses económicos de ciertos actores y estrategias que se superponen?

Para comprender la posición de un Estado en el escenario internacional y regional, es necesario indagar hacia dentro de la estructura de clases brasilera, para reconstruir las relaciones entre el Estado y las clases sociales, las disputas que los enmarcan, en este caso, cuando se trató de las políticas de integración física regional, que fueron acompañadas por una estrategia de gobierno “hacia dentro”. En este sentido, nos interesa visualizar la posición del Estado brasilero en el terreno internacional, como resultante de estas conflictivas y contradictorias dinámicas. Es decir, como materialización de estas complejas relaciones.

Siguiendo al estudio de Tatiana Berringer, coincidimos en la consideración de la relación entre política interior y exterior, dado que ambas muestran una configuración entre los intereses del bloque de poder al interior de una formación social (Berringer, 2015: 63). Desde esta perspectiva marxista, la actuación de los Estados en la arena internacional se corresponde con la idea de “bloque de poder”. Siguiendo a Poulantzas (1977), en su análisis sobre el papel del Estado en la fase de desarrollo del capitalismo; encontramos en el caso brasilero, elementos que nos permiten analizar la política exterior, la política económica y otro conjunto de políticas, desde el foco en los conflictos políticos y económicos entre las clases y fracciones de clase al interior del bloque de poder. El concepto de bloque de poder le posibilitó a Poulantzas indagar en las relaciones entre fracciones de clase dominantes y el Estado, partiendo del presupuesto de una unidad contradictoria entre estos.

Si bien no se dedicó a estudiar las relaciones entre bloques de poder, o entre política exterior y estos, la tesis de Berringer se erige en una referencia teórico metodológica fundamental para esta tesis, dado que profundiza en estas dimensiones para referirse al caso brasilero. Coincidimos con ella en la afirmación de que, a partir de sus políticas, el Estado busca la articulación de los diferentes sectores de las clases dominantes, sin tratarse esto de un acuerdo realizado de manera explícita (Berringer, 2015: 64). Por el contrario, junto con la dinámica

social, estos avanzan en torno a la consecución de una alianza política que permitiera sostener en el tiempo un orden social, en el que las contradicciones están presentes constantemente.

Ahora bien, entendemos que las clases sociales, y en particular, las clases dominantes, no son comprensibles como elementos homogéneos, sino que los estudiamos como fracciones o sectores. Sin embargo, no tenemos una percepción económica de ellas, sino que proponemos una visión más amplia. Para evitar su consideración únicamente a partir de su rol en la estructura productiva, comercial o financiera de un país (Berringer, 2015: 65), evitamos llamarles fracciones de clase y elegimos la idea de “Actores Sociales de las clases dominantes”, que mejor ilustran esta posición.

A su vez, si sólo distinguiésemos a las burguesías locales a partir de su relación con los capitales locales o extranjeros, esta tarea resultaría compleja en la realidad actual del capitalismo. La vieja distinción entre fracciones de clase dedicadas a la producción para el mercado interno, y aquellas más competitivas a nivel internacional, dada su inserción en los mercados internacionales, resulta limitada a los fines de una definición más amplia. Al mismo tiempo, dentro de los diferentes tipos de capitales y burguesías; industrial, agrario, financiero, bancario; estos articulan intereses que, por un lado, desbordan las escalas nacional y regional; y por otro, no pueden definirse de manera nítida, a partir de rasgos puramente económicos.

En palabras de Berringer, *La existencia de una clase o fracción de clase como fuerza social o clase diferente, depende de la relación entre las relaciones de producción –el lugar en el proceso de producción-, el nivel económico, y los demás niveles”* (Berringer, 2015: 65).

A partir de estas consideraciones, en esta tesis los analizamos en la dinámica política, social y económica que encuadró los gobiernos del PT en Brasil, entre 2003 y 2011. La multiplicidad de factores que influyeron en la problemática estudiada nos generó un desafío metodológico con objetivos y preguntas de investigación en distintos niveles y escalas.

Algunas de ellas fueron: ¿Qué actores sociales participaron del diseño y/o implementación de la estrategia brasilera, con qué objetivos, intereses, de qué modo? ¿Cuáles fueron las resultantes de dicha articulación?; ¿Qué vinculación hubo entre las políticas de integración hacia Suramérica y la estrategia de los gobiernos del PT, desde su política exterior?; ¿Cómo dar cuenta de las acciones y posicionamientos, intereses y estrategias de actores sociales múltiples, variados y contingentes?; ¿hubo relación entre estos actores y las decisiones en las políticas de infraestructura?; ¿Qué cambios hubo entre el período de regionalismo abierto y

el postliberal? ¿Qué relación hay entre ese contexto y las políticas de desarrollo que se impulsaron desde Brasil? ¿A qué fracciones de las clases dominantes beneficiaron las políticas llevadas a cabo por el gobierno del PT entre 2003 y 2011? ¿Qué conflictos y contradicciones emergieron? ¿Cómo se combinaron las políticas del Estado con los intereses de las burguesías locales?

1. Actores, escalas y tramas. Abordaje teórico metodológico

En esta tesis, fuimos desentrañando, a partir del desglose de los principales ejes de la política exterior, las políticas de infraestructura y desarrollo, y las políticas económicas de los gobiernos del PT; cómo determinados actores sociales se constituyeron en parte de las clases dominantes. Por ende, su rol nos interesó en relación a las acciones del Estado brasilero en los entramados de la integración suramericana. Como resultado del cruce entre actores, intereses y escalas; emergen las tramas. Las analizamos separadamente, pero están interrelacionadas.

Para el rastreo de los actores de las clases dominantes, buscamos tipificar cada actor en función del sector al que pertenecía; qué tipo de actor de la clase dominante era, qué intereses tenía en relación a las actividades económicas que integran los circuitos productivos del área de São Paulo, qué vinculación con los gobiernos del PT y sus políticas, y qué otras derivaciones y relaciones se encontraron. Si bien observar acciones desde una perspectiva que las toma como motivadas por cierta racionalidad instrumental, nos permitiría hacerlas traducibles, no nos facilitaría una mirada exhaustiva para dar cuenta de los rasgos que explican los intereses en juego. Así, las acciones o posturas de estos actores pueden verse en el escenario de la integración en tanto ámbito en el cual se hicieron explícitos, visibles, sus intereses cuando se trató la integración regional. Y en muchos casos, fue posible desde el estudio de la arena política y no sólo la estructura económica (Kan, 2015b: 57).

De esta manera, para operacionalizar los actores, sus intereses y sus estrategias, comenzamos por identificarlos. Entre los actores de las clases dominantes que fueron parte de la coalición de gobierno que se sostuvo durante los dos gobiernos de Lula, nos encontramos con empresarios, banqueros, políticos, millonarios, personajes de la industria cultural como “estrellas de televisión o cine”, periodistas, pastores evangélicos, entre otros (Boito, 2017: 28). Además de su lugar en la estructura económica, los pesamos como parte de clases sociales en un sentido amplio, es decir, por sus posicionamientos también en el terreno de la política exterior, la estrategia, por su acompañamiento o no al gobierno del PT en determinadas circunstancias, entre otras. Por ende, las fracciones de clase están ligadas al nivel económico, político e ideológico (Berringer, 2015: 66). Sus posiciones se correspondieron con la dinámica de la coyuntura en la que estaban insertas, así como en

función de las políticas estatales. En el caso de las corporaciones económicas, al no mostrar un posicionamiento único frente a las políticas estatales, su postura se encontró vinculada a los intereses dominantes, lo que nos refiere a las posibilidades de posturas ambiguas, en función de qué estaba en juego (Berringer, 2015: 68).

Para responder a la pregunta general sobre ¿Cómo se dio el vínculo entre sectores de las burguesías locales y Estado brasileiro, entre 2003- 2011, cuando se trató de los procesos de integración suramericana? Decidimos seleccionar los actores a partir de las actividades económicas que integran los circuitos productivos del área de São Paulo. Dentro de este heterogéneo y amplio mundo, decidimos seleccionar aquellos que emergían en relación al Corredor Interoceánico Central. Estos mostraron interés en la integración promovida desde el COSIPLAN-UNASUR, como parte de varias políticas que coincidieron con las impulsadas por el Estado brasileiro.

Así, fuimos analizando relaciones de fuerza dentro del Estado brasileiro y en relación a otros actores; intereses corporativos, condiciones propias del contexto, y características de los actores. Estas resultaron en variables que nos posibilitaron traducir las posiciones de los representantes del Estado brasileiro en las instancias de la UNASUR, como reflejo de dinámicas que incluían, pero también rebalsaban el ámbito estatal. Aquí aparecieron las empresas de ingeniería (Odebrecht), los organismos financieros como el BNDES, el BID, el Banco de Brasil, Ministerios del Estado brasileiro, actores de la diplomacia del Palacio de Itamaraty, y representantes de la FIESP.

A su vez, desde una perspectiva histórica, analizamos las políticas del Estado brasileiro desde su inscripción en un contexto histórico de aplicación; dado que coincidimos con Bustelo (2012), en torno a considerar que las problemáticas de los países se transforman a la par de estos cambios. Entonces el contexto regional e internacional se erigieron también, en variables centrales a la hora de analizar los posicionamientos y relaciones entre actores en función de las circunstancias en las que se encontraban. En un mundo cuyas características nos muestra la predominancia de una economía ficticia por sobre una real, nos preguntamos por las bases materiales del poder en el siglo XXI, y el rol de los Estados suramericanos allí. Bajo un marco analítico que se enfocó 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, retomamos el planteo que varios autores realizan a la hora de estudiar la política exterior (Morgenfeld, 2011; Kan, 2015a; Berringer, 2015) y optamos por seleccionar una confluencia de estrategias, actores sociales e intereses que se reconstruyen a partir de un plano económico y estratégico.

La identificación y recomposición de los actores de estas tramas nos llevó a la pregunta por los modos de construcción del poder en el mundo actual, donde hallamos entremezclados los recursos naturales, el territorio, las poblaciones, la integración productiva, la industria, las finanzas, el agronegocio y las políticas estatales. Así, nos fuimos acercando a la indagación en torno a los actores sociales que proyectaron poder en el territorio, a través de las políticas de integración de la infraestructura y sus estrategias entre las escalas nacional, regional y global.

****El lugar del investigador como actor***

En los meses de septiembre, octubre y noviembre del año 2017, y julio de 2018, durante dos estancias de investigación en la Universidad de São Paulo, realicé entrevistas a diferentes funcionarios y asesores de los gobiernos de Lula, así como miembros del PT y el PCdoB. En este sentido, el poder estar presente en el lugar que formaba parte del objeto de esta investigación, fue un aspecto complementario de relevancia a la hora de tomar definiciones metodológicas. Tener un acercamiento a colegas, profesores, funcionarios, asesores y toda la atmósfera integracionista que habita en la USP y en São Paulo; conocer cómo ellos estudian estos fenómenos, qué preguntas realizan, qué temas investigan, con qué fuentes trabajan, qué teorías discuten, entre muchas otras cosas, contribuyó a la construcción de una perspectiva que me permitió des dogmatizar lo ya dicho y escrito sobre estos fenómenos, para extraer también preguntas a partir de lo que se vive. En los seminarios de posgrado, en las lecturas bibliográficas, en el contenido de las entrevistas, en las conferencias sobre el tema, en los intercambios con investigadores brasileiros, en los congresos, etcétera.

Junto a estos intercambios, seguí una estrategia metodológica que se basó en la realización de 12 entrevistas a diferentes funcionarios y asesores de los gobiernos de Lula, así como miembros de los partidos PT y PCdoB. También a un asesor de asuntos económicos de UNASUR, una ex Coordinadora Nacional Alternativa ante UNASUR; además de investigadores y especialistas en la política exterior brasilera, la integración latinoamericana y las relaciones internacionales; y ex funcionarios de distintas instancias del Estado brasilero. Sus nombres fueron resguardados en el anonimato, a los fines de recuperar el contenido de lo que dijeron, independientemente de quiénes eran. Nos referimos a ellos indicando el rol que tuvieron y la función que cumplieron en cuanto a la estrategia de los gobiernos del PT, o en relación a la UNASUR, en el período de estudio. Estas fuentes primarias, junto con otras entrevistas realizadas en Argentina, o por mail y skype, resultaron ser un insumo muy valioso para la escritura de los capítulos.

La relevancia de este ejercicio provino de descubrir que, paradójicamente, estas entrevistas, independientemente de la estructuración requerida a la hora de preguntar y hacer los cuestionarios, dispararon intercambios que favorecieron el acto creativo de construir una tesis. La expresión de estas personas acerca de cómo comprendieron la realidad de la cual se les preguntaba, sus prácticas, sus relatos, y sus definiciones; se convirtieron en una fuente fundamental para poder acercarme a los entramados. Todas las entrevistas citadas en esta tesis se encuentran mencionadas en la sección final.

Respecto de las entrevistas, existieron dificultades a la hora de preguntar por temas que, hacia el año 2017 y 2018 mostraban extrema sensibilidad para la sociedad brasilera; como la relación entre los gobiernos lulistas y la empresa Odebrecht, ligados a la causa de corrupción de la Lava Jato. Esto generó la imposibilidad de obtener información proveniente de entrevistas que preguntaran por dichos vínculos. A su vez, nos impidió obtener testimonios de empresarios de la empresa Odebrecht, con lo cual, las entrevistas aportaron en otros sentidos, también buscados. Los límites de acceso a una parte del campo de estudios provinieron, entonces, de que los actores sociales involucrados estaban en medio de procesos judiciales que dificultaron el poder hacerles entrevistas o pedirles información.

En relación a la elección de las empresas constructoras como Odebrecht, algunas de las investigaciones que involucran a las obras de infraestructura, ponen el foco en la corrupción;

un elemento muy importante a considerar, pero que escapa a las preguntas que en esta tesis abordamos. Más allá de estas situaciones, la obstinación por incorporar a las empresas en tanto actor fundamental de las tramas de integración física, respondió a la relevancia que estas tuvieron en la estrategia de los gobiernos del PT. Consideramos en esta tesis “empresas brasileras” a las que tenían su origen o la mayoría de sus acciones provenientes del país, independientemente de que luego se hayan expandido e internacionalizado.

Por otro lado, en un principio, el recorte empírico estaba dirigido a corredores bioceánicos, a partir del proyecto de Ferrocarril Bioceánico Central, que uniera los océanos atlántico y pacífico. Como parte de los procesos de integración, este tenía la potencialidad de poner de manifiesto actores con nombre propio. No obstante, durante las entrevistas fueron quedando claras las dificultades para obtener información de un megaproyecto que, desde el año 2015 se encontraba frenado. La dificultad para ver un accionar concreto, sobre obras de gran escala, a mediano y largo plazo, mostró limitaciones para reconstruir los actores sociales y las tramas; por no estar consumada la obra. Los propios entrevistados no la conocían demasiado, con lo cual, como corolario, establecimos otro recorte.

Respecto del recorte temporal de la tesis, cambiamos decisiones metodológicas iniciales, que involucraban a los dos gobiernos de Dilma Rousseff (el segundo interrumpido por el golpe parlamentario de 2016). Definimos centrarnos en los dos gobiernos de Lula⁵, dado que consideramos, en el proceso de realización de esta tesis, que el primer gobierno de Dilma fue expresión, también, de un cambio en cuanto al contexto general de la región, el escenario internacional, y las circunstancias nacionales en las que Brasil se encontraba.

Analizando los documentos, la bibliografía, las entrevistas y toda la información recolectada, fuimos afirmando algunas distinciones relevantes que era preciso establecer si tomábamos todo el período de gobiernos del PT. Las complejidades que incorporaba adentrarse en el período 2011-2016 hicieron que desistiéramos de esta tarea y, a los fines de una mayor rigurosidad para con los datos y el análisis, definimos enfocarnos en el período 2003-2011.

⁵ La decisión del recorte metodológico en Brasil, provino de su rol clave desde el año 2000 (en las primeras Cumbres de Presidentes Sudamericanos) en torno a reunir a los diferentes países que luego iban a conformar la UNASUR. Los distintos funcionarios diplomáticos de este país tuvieron una presencia relevante en las negociaciones que decantaron en el rechazo al ALCA, con el posterior lanzamiento de la UNASUR, con los contrastes y matices, pero también con las características que tuvo.

Además de lo acontecido en Brasil durante los mandatos de Dilma, en ese período se dieron un conjunto de reconfiguraciones en el escenario regional –como el fallecimiento de Néstor Kirchner y Hugo Chávez, que nos indican elementos que muestran los límites y cierta desaceleración del ciclo de regionalismo postliberal. Desde una perspectiva histórica, a lo largo de los capítulos retomamos el período previo al lulismo, sobre todo en el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso⁶, respondiendo a un criterio temporal fundamental que nos permitió comprender ciclos más extensos de nuestra historia reciente, que no se explican únicamente durante los años elegidos para el recorte.

Para abordar los diferentes aspectos de esta investigación, partimos de una estrategia metodológica cualitativa que se valió también de datos cuantitativos, a partir del análisis de fuentes primarias y secundarias. Se utilizaron documentos formales de la UNASUR, informes de Grupos de Trabajo, declaraciones, proyectos y Planes de Acción Estratégicos del COSIPLAN y la IIRSA, así como boletines empresariales y revistas de la FIESP, informes y datos de organismos como la CEPAL, el BID, el BNDES⁷, el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty y sus Balances de Política Exterior), y otras instancias estatales como el Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios, el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, entre otros.

Accedimos también a programas, documentos de trabajo y artículos periodísticos de peso nacional e internacional, a partir de los cuales algunos de los actores sociales se pronunciaron públicamente; como los periódicos “Folha de São Paulo”, “Valor económico”, los boletines y revistas de la FIESP, entre otros. Se analizaron artículos, tesis de posgrado, y una gran cantidad de producciones académicas y libros vinculados con la temática. Por ende, entre las fuentes secundarias con las que esta investigación contó, trabajamos con artículos

⁶ Presidente en el período 1994- 1998, habiendo triunfado en las elecciones contra Lula, por el PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña). Reformando la Constitución para habilitar la reelección, fue nuevamente elegido en el cargo para el período 1999- 2002, ganándole otra vez al candidato del PT. En las elecciones presidenciales de 2002, apoyó al candidato José Serra, quien en esa ocasión perdió contra el candidato del PT, Lula.

⁷ El COSIPLAN se destaca por la elaboración anual de Informes, a los que pudimos tener acceso –en algunos casos a partir de informantes clave-, con frecuencia y facilidad, pudiendo coocer Proyectos, Evaluaciones, Mapas, entre otros. A su vez, todas las instancias estatales de Brasil, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el BNDES, y otros, poseen sitios con información de acceso público, a las que pudimos tener un fácil acceso.

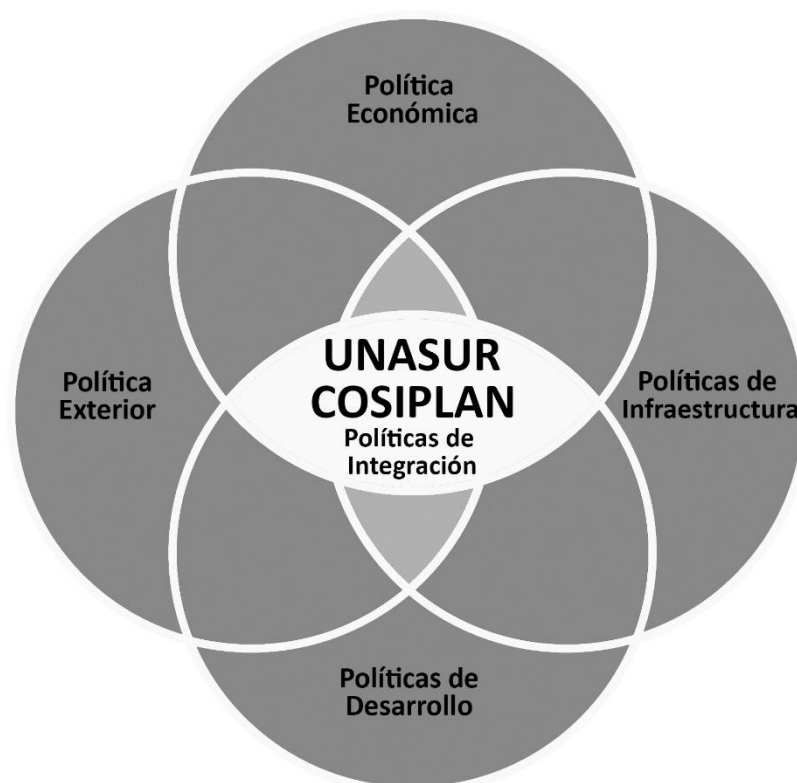
especializados, ensayos críticos, estudios teóricos sobre integración y sobre la región suramericana y latinoamericano; estudios y discusiones académicas del período en torno a los procesos de integración y el caso de Brasil, análisis históricos, lectura de periódicos brasileros y latinoamericanos, etc.

2. El cruce entre procesos de integración, políticas estatales y actores sociales.

Analizar instituciones complejas como el Estado nos permitió indagar en las agendas políticas que se impulsaron en determinados contextos nacionales. Los actores sociales de las clases dominantes que ocupaban posiciones estratégicas, se constituyeron como tales en tanto y en cuanto cumplieron un rol relevante para la agenda de los gobiernos del PT (Diniz y Boschi, 2013, Berringer, 2015). Buscamos reconstruir el interés de un actor a partir de observar cuestiones materiales, en este caso, acerca de la región involucrada en el Eje Interoceánico Central. Particularmente en el Corredor que involucraba a los estados brasileiros, porque a partir de identificar los actores allí presentes visualizamos sus posicionamientos y los reconstruimos como parte de una estrategia mayor. De esta manera, la identificación de actores provino de;

- 1) La recomposición de los lineamientos principales de la política exterior brasileira y las contradicciones emergentes entre 2003 y 2011.
- 2) La recopilación de las políticas de integración de la infraestructura con sus instrumentos públicos y privados, y los debates entre IIRSA- COSIPLAN y el Estado brasileiro.
- 3) La indagación en las políticas de desarrollo, involucrando la política económica, las políticas industriales, productivas, comerciales, en relación a las empresas y corporaciones.
- 4) Conformamos un Mapa de actores, entre los cuales seleccionamos a Odebrecht, la FIESP, el BNDES y el Estado chino. Una vez identificados, reconstruimos sus posicionamientos como parte de una estrategia.
- 5) Indagamos en sus contradicciones cuando se trató de las dimensiones ya mencionadas, con las políticas del Estado brasileiro en el período de estudio, destacando los entramados conflictivos que se generaron entre actores, intereses y escalas. De aquí se desprendieron las primeras conclusiones, y las reflexiones teóricas y analíticas que componen esta tesis.

BRASIL GOBIERNOS DEL PT (2003-2011)



8

⁸ Esquema general de elaboración propia.

Respecto del plano de las políticas de infraestructura, entendemos que la estrategia brasilera en el plano de la integración física, encontró correspondencia con COSIPLAN e IIRSA, desde objetivos comunes. Pero a su vez, le confirió una impronta mayormente ligada con su estrategia “hacia dentro” de su territorio, y en relación a la región suramericana. De esta manera, visualizamos que la infraestructura fue un área clave para el despliegue de los objetivos de integración regional y desarrollo; profundizando la articulación entre sectores que, en conjunto, lograron ser piezas clave de un rompecabezas en el que resultó la integración suramericana. Esta estrategia se basó en la búsqueda de expansión del capitalismo brasilero, a través de políticas de apoyo y expansión de sus empresas, logrando colocarlas en una posición de privilegio en la región suramericana. A esto se incorporó la utilización de instrumentos estatales propios, como el BNDES, a la hora de administrar los recursos económicos y financieros para el mercado regional.

De esta manera, los intereses en el plano de la infraestructura regional, por parte de la diplomacia brasilera, encontraron eco en sectores económicos que también impulsaron los proyectos de integración física. Esto muestra cierta correlación entre la estrategia de internacionalización de las empresas brasileras con la integración de la infraestructura regional con sus dos instrumentos; en el año 2000, con la IIRSA, desde el gobierno de FHC, y desde el 2004, ya durante el primer gobierno de Lula, con las Cumbres de Presidentes Sudamericanas y la posteriormente conformada UNASUR y su COSIPLAN, en el año 2008 (Iglesias, 2008; Clemente, 2018). No obstante, el modo en el que eso se tradujo “hacia dentro” fue diferente del caso del ex Presidente FHC, del PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileira). De aquí la relevancia de recuperar, en el terreno de las políticas del Estado brasilero aquí seleccionadas, las diferencias sustanciales con el período anterior.

Por otro lado, al seleccionar los corredores de integración y las actividades de los circuitos productivos, como porciones del territorio brasilero a partir de las cuales establecer un recorte analítico, nos llevó a observar un conjunto de variables. Así, desde las actividades económicas que integran los circuitos productivos en los cuales los actores sociales y el Estado estaban insertos, encontramos relaciones de integración económica y comercial.

De aquí provino la relevancia del caso del Eje Interoceánico Central, como objeto de indagación concreta, junto con una heterogeneidad de relaciones, empresarios y funcionarios

estatales y privados, en los porosos márgenes de la integración. Lo que nos interesaba conocer, es qué cargas eran transportadas, qué tipo de mercancías, a qué sectores de la economía benefician, hacia dónde iban y desde dónde, quiénes financiaron las obras y para qué objetivos; qué idea había por detrás del corredor, es decir, a quiénes les interesaba esa obra; y qué relación hubo entre el diseño de estas políticas y la integración suramericana impulsada desde el Estado brasileiro.

Por ende, se trató de un recorte metodológico que nos indujo a poder identificar los sectores involucrados a partir de sus intereses, en un sentido amplio. Sin pretensiones de profundizar en torno a los tecnicismos de las obras de infraestructura que componían este corredor, analizamos a partir de la información disponible, su relación con las actividades económicas, con el Estado brasileiro, con sus posiciones, encuadrándolos en la dinámica social del período.

Así, el interés en la integración de la infraestructura provino del preguntarnos por la integración económica regional como una de las dimensiones claves, junto con la política exterior. A partir de los Ejes de Integración y Desarrollo, pudimos indagar en una porción del territorio que se correspondió con objetivos puntuales de expansión y desarrollo de una región. Allí existieron además de las políticas impulsadas, un conjunto de actores sociales que, desde sus posiciones, sean estas estructuras productivas, corporaciones, organismos de financiamiento, agrupamientos políticos; buscaron promover dicha integración bajo diversos objetivos. En este asunto residió la multiplicidad de actores que aquí nos propusimos identificar. Para luego indagarlos en sus relaciones contradictorias y conflictos.

También nos preguntamos por la relación entre las lógicas del capital financiero transnacional con las lógicas de construcción territorial impulsadas por otros actores, con la mediación que los Estados nacionales tuvieron en el período de estudio. En éstas últimas encontramos las acciones del Estado brasileiro entrecruzadas con las de las empresas, los órganos de financiamiento privados y públicos, sectores de ciertas ramas productivas, y las poblaciones receptoras de estas transformaciones. Así, la relación entre integración física, capitalismo global y el modo en el cual los Estados fueron partícipes de estas dinámicas, son algunas de las indagaciones que tenemos como telón de fondo en esta investigación, a partir del caso brasileiro.

Algunas de las preguntas que guiaron este ejercicio se vincularon con pensar si las obras del corredor fueron ideadas como potencialidades para la expansión del capital brasilero en la región. También nos interrogamos por los sectores que demandaron esto al Estado brasilero. ¿Fueron las corporaciones del agro y la industria las impulsoras de este modo de planificación territorial, ligado pues, a la acumulación económica? ¿Qué relación hubo, por ese entonces, entre las decisiones de los gobiernos del PT, y los posicionamientos de estos actores económicos y financieros? Por último, y, seguido de ello, nos preguntamos por aquellos intereses y actores geopolíticos que se desprendieron de estas indagaciones.

La cuestión geopolítica tuvo un peso específico en términos del escenario general en el cual la UNASUR fue lanzada junto con otros bloques regionales. De este modo fuimos avanzando en el estudio de los actores sociales desde la articulación de escalas nacional, regional e internacional, y el análisis de la conjugación conflictiva de sus estrategias en el territorio suramericano. Sobre el período de estudio que hemos elegido, nos preguntamos si se perpetuó la lógica neoliberal a través de los proyectos del COSIPLAN, tal como lo observamos en el caso de la IIRSA. Y en tal caso, ¿de qué modo, en qué aspectos y áreas, y, sobre todo, qué rol vinieron a ocupar los nuevos gobiernos de los Estados suramericanos?

Es interesante poder analizar los cambios que hubo ente la etapa de regionalismo abierto y la transición del regionalismo postliberal, para recuperar algunas claves que nos permitan comprender el período. Estos interrogantes se encuadraron en un nuevo contexto de regionalismo, pero también en un escenario internacional que asistía a transformaciones estructurales. Por ende, coincidimos con Berringer al considerar que, un estudio de las relaciones entre procesos de integración y Estados en el terreno internacional, que no involucre en su análisis a las dinámicas conflictivas hacia el interior de una formación social y su reflejo en el escenario internacional; desde las relaciones políticas, económicas y sociales; muestra grandes limitaciones a la hora de teorizar en el campo de las Relaciones Internacionales (Berringer, 2015: 38). Las especificidades que el caso brasilero tuvo por esos años, nos marcan elementos relevantes que a lo largo de esta tesis fueron recuperados.

CAPÍTULO 1: “Los procesos de integración regional en sus entramados”

“Hasta cuándo vamos a ser nosotros la periferia atrasada, explotada y mancillada.

Estamos poniendo aquí la piedra fundamental de la unidad, la independencia y el desarrollo Sudamericano. Vacilar sería perdersnos. Avancemos sin vacilación, que este es el camino. La unidad, la unidad, la unidad. Solo la unidad nos hará libres, independientes”

(Hugo Chávez Frías, el 3/12/2011, durante la Primera Cumbre de la CELAC, en Caracas).

En este capítulo nos introducimos en el problema de investigación de la tesis, desde un encuadre múltiple. Dado que existieron una enorme variedad de investigaciones que estudian los procesos de integración latinoamericana y suramericana, se abren diferentes campos temáticos que aquí iremos abordando. Desde una perspectiva histórica, nos encontramos con bibliografía que tiende a analizar los antecedentes de los procesos de integración recorriendo la historia social, política y económica del continente.

Iniciado el siglo XXI existen varios trabajos que encontraron en la reconfiguración del mapa de la integración regional, cierto espíritu de época que fundamentó el surgimiento de la UNASUR y otros organismos; muchos de los cuales sitúan en el rechazo al ALCA un punto de inflexión para el rediseño de América Latina (Katz, 2006; Kan y Pascual, 2013; Morgenfeld, 2011; Kan, 2015; Berringer, 2015; Merino, 2017). En este marco, recorreremos las discusiones que acompañan estos procesos desde lo que finalizó siendo el rechazo a la propuesta norteamericana de Libre Comercio para las Américas (ALCA). De esta manera, repasamos a continuación los antecedentes de estos procesos en el escenario latinoamericano que contuvo a América del Sur, porque consideramos que nos aporta elementos explicativos para comprender el período de estudio elegido. A su vez, destacamos los rasgos que el nuevo contexto de regionalismo mostró, distinguiéndolo del período de regionalismo abierto, y marcando los matices. Nos interesa destacar la impronta de los Estados como elementos constitutivos de estos procesos, enfocándonos en el brasilero. Por último, en las instancias de convergencia que antecedieron a este bloque, reconstruimos las circunstancias y los actores que fueron emergiendo desde el rol predominante de los funcionarios del Estado brasileros.

1.1 Antecedentes en el escenario latinoamericano: de las luchas por la independencia hacia la construcción de la unidad suramericana

“Sería una pedantería decir que los procesos de integración empezaron ahora”. Siguiendo a Hugo Chumbita, los “subversivos originarios” son los iniciadores de los procesos de integración”. (Rafael Follonier, el 8/4/2016 en Conferencia “Nuestra América y el Mundo: ¿época de cambio o cambio de época”, en UBA, Sociales).

Desde una perspectiva histórica, concebimos a la integración latinoamericana como una problemática que atraviesa nuestro continente desde el pasado. En ese recorrido, ha dejado un vasto desarrollo de pensamiento político latinoamericano desde múltiples figuras como Francisco Miranda, Simón Bolívar, José de San Martín, Bernardo de Monteagudo, Manuel Ugarte, Augusto Sandino, José Carlos Mariátegui, Enrique Rodó, Víctor Raúl Haya de la Torre, Juan Domingo Perón, Alfredo Palacios, Methol Ferré, entre muchos otros.

Desde diversas corrientes políticas, y en contextos distintos, fueron parte de un ciclo latinoamericanista que fue desde inicios del siglo XVIII, y que conformó de una identidad latinoamericana en oposición al panamericanismo. Estos elaboraron sus proyectos de redefinición política al calor de las luchas independentistas, con los inicios del antiimperialismo latinoamericano desde la llamada “Generación del '900”, y en el planteo de la unidad de los países del Sur en oposición a Estados Unidos, que recorrió las primeras décadas del siglo XX en variados actores políticos y sociales. La Segunda Guerra Mundial marcó una oportunidad para plantear proyectos de soberanía nacional e integración regional. El legado sanmartiniano y bolivariano atravesó la experiencia histórica y se transformó en un acervo que iría a marcar hasta el presente a la nación suramericana.

En estas propuestas, la defensa de la autonomía frente a las presencias norteamericanas y europeas, fue el eje vertebrador de los esfuerzos integracionistas (Sanahuja, 2011). El paradigma del pensamiento político latinoamericano estuvo marcado por los distintos esfuerzos por constituir una identidad política propia, que frenara los históricos lazos de la dependencia. En este sentido, la unión de Argentina, Brasil y Chile (Nuevo ABC), promovida

por Perón, introdujo componentes más vinculados con la construcción de una plataforma continental. De cara a un futuro que anunciaba la creciente disputa por los recursos naturales con los que la región suramericana contaría, se encontrarían allí condiciones para la unidad. En el último cuarto del siglo XX, las políticas de desindustrialización y desmantelamiento del sistema público en los países de la región, mostraron el agotamiento del esquema neoliberal, en tiempos de fuerte hegemonía norteamericana.

Así, observamos cómo la complejidad que fue asumiendo la región latinoamericana, junto con los saberes que esta realidad configuró, nos llevan a cuestionar las categorías universales con las cuales se pensaban las sociedades de la época, bajo determinados paradigmas orientados por la mirada europea. Esta tensión va a atravesar nuestra historia del pensamiento y refleja aquellas disputas concretas y materiales en torno a qué tipo de sociedades se podían establecer en la región latinoamericana. Desde un abordaje integral, desprendemos de esto la necesidad de incorporar los rasgos singulares que manifestaron estos procesos, cuando se trató de desandar el histórico problema de la dominación en su sentido económico, pero también cultural, ideológico, político y hasta epistemológico (Mignolo, 2009).

De esta manera, un amplio conjunto de pensadores y conceptualizaciones acerca de la unidad de América Latina nos han proporcionado un interesante acervo que aquí retomamos para estudiar dichos procesos, sus conflictos y potencialidades. Estas transformaciones imprimieron en la región dinámicas y estrategias que pusieron en tela de juicio los procesos de funcionamiento del mercado como necesarios y fundamentales para el desarrollo y el crecimiento, lo cual impactó en los nuevos modos de concebir el regionalismo, con posturas que criticaban la estrategia de regionalismo abierto, propia del neoliberalismo.

Los diagnósticos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marcaron un nuevo período en el cual la integración era pensada desde un desarrollo endógeno, y el intercambio comercial (Cepal, 1998; Paikin, 2012). A partir de estos trabajos surgieron, en 1960 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC); reemplazada en 1980 por la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). Con más de 30 años de funcionamiento vinculados al comercio, se trató de un espacio amplio y sostenido en el tiempo (Paikin y Gil, 2013: 4). El contexto estuvo marcado por la dinámica del capitalismo de Posguerra, lo cual significó para las economías latinoamericanas, la necesidad de la

integración económica regional, como una respuesta a los cambios que el capitalismo transitaba a nivel mundial. Otro de los proyectos vinculados con la integración que emergieron por esos años son, el Mercado Común Centroamericano (MCC), y el Pacto Andino en 1969 (Sanahuja, 2011). Junto a los proyectos concretos, un gran número de autores iba a aportar con sus estudios al problema de la dependencia estructural; entre ellos Ruy Mauro Marini (1974), Celso Furtado (1971), Theotônio Dos Santos (2002), Aníbal Quijano (2000), entre otros (Beigel, 2006). Estos instalaron diversos debates en torno a los modos en los que el desarrollo capitalista se daba en América Latina. Respecto de las relaciones internacionales, las teorías autonomistas de Puig y Helio Jaguaribe aportaron una singular perspectiva que nos indica que, las investigaciones provenientes de la propia región suramericana posibilitaron desarrollos teóricos posteriores que perduran hasta el presente (Briceño Ruiz y Simonoff, 2017).

Por otro lado, los trabajos de la teoría marxista de la dependencia (Dos Santos, 2002; Marini, 2008; Martins, 2011; Martins, 2015) van a proponer el estudio de la realidad latinoamericana desde un enfoque sui generis que se propuso como herramienta de análisis, retomando las categorías del marxismo como instrumentos. Así, la dependencia en tanto relación de subordinación entre naciones que son independientes desde un punto de vista formal, generó todo un acervo y marco de indagación que aún se discute y reactualiza al calor de las nuevas transformaciones en el escenario internacional. Entre uno de los grandes aciertos de estas teorías, destacamos el hecho de haber podido reconstruir el proceso de inserción de las economías y sociedades latinoamericanas en el escenario internacional desde su lugar y rol de periferias. Señalando las desigualdades en la división internacional del trabajo y sus implicancias para los Estados nacionales; marcando las especificidades de dicho proceso y las diferencias con el desarrollo capitalista europeo. Hasta nuestros días continúa siendo una tarea metodológica, teórica y epistemológica difícil, ubicar estos saberes a la par de las teorías sociales más clásicas de la academia europea y norteamericana.

Desde el campo de las teorías de las Relaciones Internacionales, en sus vertientes realista y liberal, enfatizan el rol de los Estados, poniendo el foco en los gobiernos y las instituciones ligadas a los aspectos formales de estos procesos. Existen enfoques más institucionalistas que se refieren a los “condicionantes sistémicos”, como limitantes ante los cuales se encuentran los Estados (Sanahuja, 2009; Colombo y Roak, 2012). En trabajos más recientes se destacan

en la lectura de estos procesos los componentes “presidencialistas” de los nuevos liderazgos que componen la UNASUR; lo cual manifiesta las complejidades a la hora de tener que actuar como órgano supranacional por hacerlo desde la negociación de posiciones de los Estados, quienes se encuentran con determinadas relaciones de fuerzas a su interior en tanto sistemas institucionales políticos. Estos enfoques, con sus variantes y matices, conciben la integración como proceso unidireccional en el cual los Estados son actores clave. Al sobrevalorar y hacer un acotado registro del rol de los Estados en esos procesos desde cierto voluntarismo normativo, estas teorías restan lugar en el análisis a los intereses políticos que subyacen, los escenarios regionales e internacionales, las alianzas con otros actores de peso, y factores internos –como conflictividades sociales, disputas políticas, pujas entre sectores económicos– que en muchos casos limitan o posibilitan el juego regional (Katz, 2006, Kan 2013, Morgenfeld, 2011) Se tienden a invisibilizar aspectos de una sociología del poder, la dominación y el conflicto.

Por otra parte, la obra de Antonio Gramsci contribuye a pensar las relaciones entre Estados y clases desde un plano internacional, con una visión del poder atravesando tanto los procesos productivos, como el Estado, como el escenario internacional en tanto lucha hegemónica. El enfoque crítico que sugieren otro conjunto de teorías más recientes que retoman a este pensador (Cox 1988 y 1996; Bieler y Morton, 2013), nos ofrece un marco para indagar en el proceso de integración incorporando actores y correlaciones de fuerza al interior de los marcos institucionales, y promoviendo lecturas que vayan más allá de considerar únicamente a los Estados como unidades analíticas, estudiando las relaciones entre los distintos Estados, su política exterior, las dinámicas integracionistas y el escenario geopolítico en el que se construyen (Katz; Kan 2013; García Linera, 2010; Morgenfeld, 2011, Dupuy, Morgante, Salessi, 2014).

De esta manera, coincidimos con Kan (2015b) en torno a considerar los proyectos de integración regional y la política exterior de los Estados como parte de configuraciones complejas, que involucran a distintos actores de las clases dominantes, y entrecruzan al Estado con sectores del capital (Kan y Pascal, 2015). Por esto encontramos en la aglutinación de intereses que convergieron en el rechazo al ALCA, sectores de burguesías locales que encontraron eco en los representantes gubernamentales encargados de las negociaciones políticas. En esta misma línea recuperamos lo que aconteció con los gobiernos lulistas. En

este sentido, discutimos con aquellas perspectivas que analizan el escenario internacional, a partir del comportamiento y las acciones de los Estados; considerándolos como los únicos hacedores de la política exterior e internacional. Rapoport (1984), es uno de los autores que contribuye a una mirada de estas decisiones desde otro conjunto de actores, como los económicos, que tienen peso en dichas acciones. Así, concebimos a la dimensión económica de la integración en estrecha correlación con los elementos políticos y estratégicos, además de los sociales (Katz, 2006; Morgenfeld, 2011; Berringer, 2015).

Con la mirada puesta en el proceso de integración del cual la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)⁹ fue partícipe, en esta tesis ahondamos en la proyección de la política exterior brasilera, en relación al ciclo que diferentes autores denominan de “regionalismo postliberal” (Motta Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2009), “post hegemónico”, “autónomo” y/o “estratégico”¹⁰ (Colombo y Roark, 2012; Riggiorozzi y Tussie, 2012; Rodríguez y Bywaters, 2009; Bernal Meza, 2013, Aponte García, 2015; Merino, 2017; Clemente, 2018), para distinguirlo del período de regionalismo abierto (Musacchio, 2003; Padula, 2010). Las resistencias y los debates en torno a las alternativas al neoliberalismo, y en particular, al Consenso de Washington (Moniz Bandeira, 2002; Merino, 2017), coincidieron con momentos de reconfiguración de varios Estados en un sentido post liberal. Es decir, proponiendo un cambio de rol respecto de su relación con la economía, las políticas sociales y la articulación con nuevos actores, que emergieron como parte de las coaliciones que asumieron el gobierno en cada Estado (Bernal Meza, 2008; Sanahuja, 2010). A su vez, la dimensión de la integración en infraestructura fue un rasgo sobresaliente del período del regionalismo postliberal (Álvarez, 2017).

En este sentido, Brasil ejerció un rol de liderazgo cuando se trató de la promoción de la infraestructura como vehículo para el desarrollo económico regional, desde las inversiones públicas (Padula, 2010; Ceceña, 2009). A su vez, el énfasis, por parte del Estado, en la agenda de integración, junto con un reimpulso al desarrollo desde la acción política de los Estados, marcaron este período de regionalismo postliberal. Se incorporaron, además de las recurrentes propuestas de integración económica y comercial, nuevos parámetros de

⁹ De aquí en más, “UNASUR”.

¹⁰ De aquí en adelante nos referiremos a ese período desde el concepto de regionalismo postliberal (Motta Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2009).

integración enfocados en asuntos como la infraestructura, la energía, la defensa de la democracia, la ciudadanía, entre otros. En este complejo entramado de actores, fuerzas, perspectivas y condiciones, la redefinición de la integración en clave suramericana, latinoamericana y caribeña se tradujo en la conformación de nuevos bloques integracionistas. Cuyos rasgos específicos provinieron de la ampliación de los márgenes de la unión, hacia la inclusión de asuntos como la energía, la defensa, la integración productiva, la educación, el desarrollo, la infraestructura, la inclusión social y cultural, entre otros (Briceño, 2014; Comini y Frenkel, 2014, Barrenengoa, 2017a).

A la hora de caracterizar el escenario regional, con un encuadre tan heterogéneo de países, elegimos la idea de regionalismo postliberal (Motta Veiga y Ríos, 2007; Serbin, 2009, Sanahuja, 2009), dado que permite referirnos a una dinámica de transición¹¹. Es decir que, para reconstruir las condiciones regionales, no aparece un tipo de regionalismo en forma pura, por esto no hablamos de regionalismo autónomo (Gudynas, 2009; Merino, 2018; Merino, 2017) ni post hegemónico (Riggirozzi, P. y Tussie 2010; Clemente, 2018).

El regionalismo postliberal ilustra el híbrido que existió entre posturas más autonomistas, como la corriente del Itamaraty que fue dominante durante los años de lulismo; y un regionalismo menos autonomista, que también podemos vincular a la corriente institucionalista en Brasil. El nuevo regionalismo inauguraba un proceso de transición, en el cual existieron posturas de Estados que criticaron fuertemente al neoliberalismo, y propusieron agendas de gobierno alternativas a este. Por ende, un rasgo distintivo en los procesos constitutivos de la integración a nivel continental y regional, es la escala en la que estos empezaron a ser propuestos, bajo un marco decididamente estatal.

Para analizar el rol de las clases dominantes en los procesos de integración, nos valemos de algunas de estas perspectivas que combinan a los sectores que podemos ubicar dentro de la burocracia estatal; en sus heterogeneidades y múltiples instancias, así como a los grupos pertenecientes al ámbito corporativo como empresarios e instancias de representación (Berringer, 2015; Kan, 2015a). Por ende, disintimos con aquellas teorías de las relaciones

¹¹ Para conocer más acerca del proceso de transición entre regionalismos, recomendamos la lectura de Sanahuja, José Antonio (2009). “*Del regionalismo abierto*” al “*regionalismo post-liberal*”. Crisis y cambio en la integración latinoamericana. En Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe, n.º 7, pp. 11-54.

internacionales que afirman la existencia de un sistema internacional sobre el cual no existen gobiernos por encima de los gobiernos. Esta tesis intenta demostrar todo el complejo abanico de actores que emergió, cuando se conjugaron los Estados y sus políticas, y los proyectos de infraestructura, y los objetivos de integración suramericana que se propusieron desde la UNASUR; pero que se encontraron con una multiplicidad de actores, intereses y condiciones cuando se trató del caso brasilero, desde esta perspectiva analítica.

1.2 Del “No al ALCA” al sí a la UNASUR

“La victoria es cierta, la lucha continúa”

(Ex Canciller Samuel Pinheiro Guimarães)¹²

El lanzamiento de la política exterior brasilera y de la UNASUR, se circunscriben en movimientos de cambio y reconfiguración por los que atravesaba el continente en su conjunto (Giacalone, 2006; Katz, 2006; Serbin, 2010; Sanahuja, 2012; Bernal Meza, 2013; Briceño Ruiz, 2014; Kan, 2015a; Berringer, 2015, Merino, 2016). Como se viene afirmando, la historia de los procesos de integración en Latinoamérica estuvo marcada por la constante injerencia de las potencias extranjeras, que tanto desde Europa como desde Norteamérica intentaron llevar a cabo sus proyectos de integración, bajo su tutela y en alianza con las clases dominantes locales. Como corolario, acumulamos diversas experiencias en las cuales la presencia de los intereses estadounidenses aparece como denominador común.

Luego de la Segunda Guerra Mundial asistimos a lo que Soares de Lima (2013) denomina una “crisis del sistema interamericano”. Con esto se refiere a la situación de transición en el hemisferio occidental dada la disputa entre diferentes propuestas de cooperación, integración y desarrollo. En este marco, ya entrada la década del '60, las políticas de la CEPAL fueron parte central en la reorientación de la política exterior brasilera en dirección a Latinoamérica. Si bien fue creada por la ONU, su origen está vinculado al nuevo contexto internacional en el cual EE.UU. se ubicó en el escenario mundial como gran potencia. Su rol en la región, en pleno auge neoliberal, se expresó en términos políticos, así como en las políticas económicas de valorización financiera que hicieron coincidir esta agenda con las directrices de los gobiernos suramericanos. Tanto Ronald Reagan (EE.UU.) como Margaret Thatcher (Gran Bretaña), promovieron el neoliberalismo para combatir el desarrollismo, los movimientos de descolonización, autodeterminación e independencia latinoamericanos. Las crisis de deuda

¹² Palabras de Samuel Pinheiro Guimarães en el Documental “El Renacimiento de la Patria Grande - 10 años de No al ALCA”, por Martín Granovsky - 05-11-15. Disponible en: <http://www.tvpublica.com.ar/articulo/el-renacimiento-de-la-patria-grande-10-anos-de-no-al-alca/>

externa de las economías latinoamericanas mostraron el deterioro de las condiciones sociales, económicas y políticas de los países de la región (Moniz Bandeira, 2002). A esto se agregó que, durante los años ‘60, ‘70 y ‘80 asistimos a un período de feroces dictaduras cívico militares en el Cono Sur. Durante los tiempos de la Guerra Fría, la denominación “Viejo Regionalismo” aludía, en la región latinoamericana, a aquellas instituciones de integración promovidas por EE.UU. Entre ellas podemos destacar a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (Sanahuja, 2011).

En Brasil, el neoliberalismo tuvo su ciclo con los gobiernos de Fernando Collor de Melo (1989) y Fernando Henrique Cardoso. Según Pomar (2015), para ese entonces el recetario neoliberal había logrado con éxito la ampliación de la presencia del capital extranjero, la concentración financiera, el debilitamiento de los sectores de la pequeña y mediana industria, la privatización de empresas públicas, y, por ende, el engrosamiento de las filas de trabajadores desempleados y en la informalidad. En el caso del MERCOSUR, por ejemplo, es notorio en un recorrido de los documentos iniciales (finales de los '80 inicios de los '90), la alusión a los cambios del capitalismo a nivel internacional, es decir, al proceso de globalización en tanto escenarios ante los cuales se buscaba establecer un Mercado Común que favoreciera la inserción en la economía mundial. Bajo estas condiciones, las agendas se enfocaron en la circulación de mercancías, los flujos de capital y comercio (Moniz Bandeira, 2002). Con cual, como parte de estas estrategias, se fueron fragmentando los diferentes espacios que aglutinaban países en el Grupo Andino (redefinido como CAN), el Caribe (CARICOM) y Centro América (SICA). A su vez, proliferaron acuerdos y asociaciones de tipo Norte- Sur, promovidos por Estados Unidos, como el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

No obstante, el proceso que culminó en el rechazo a la propuesta norteamericana del ALCA puso de manifiesto la emergencia de un nuevo “ethos antihegemónico” en la región (Soares de Lima, 2013), vinculado no sólo a las respuestas provenientes de sectores económicos y actores de las clases dominantes, sino también configurado en base a alternativas políticas que se fueron gestando, “desde arriba” (Kan, 2015a) y “desde abajo”, con mayor o menor coincidencia. Con esto nos referimos a la aglutinación de fuerzas sociales que decantó en el

lulismo y kirchnerismo respectivamente, con apoyo en ambos casos de las centrales sindicales de cada país, la CUT por Brasil y la CGT por Argentina, críticas de las políticas neoliberales impulsadas por EE.UU. en nuestra región. Y a su vez, a los actores de las clases dominantes que se verían perjudicados con el avance de la propuesta ALCA, dado que resultaba desfavorable para sus intereses económicos (Berringer, 2015; Kan, 2015b¹³).

Así, los procesos de regionalización e integración iniciados a partir del siglo XXI, obturaron de alguna manera los intentos de profundización de proyectos impulsados desde EE.UU. y sus diversas herramientas, como el ALCA, la OEA y el NAFTA (North American Free Trade Agreement). Podemos recuperar también como ejemplos históricos que expresan los intereses norteamericanos de tutelaje en la región, a la “Doctrina Monroe” y las Cumbres Panamericanas (Kan, 2015b). Las nuevas condiciones de posibilidad que emergieron en los sinuosos caminos de la integración suramericana, se observan a partir de elementos como la pérdida de peso del poder unipolar estadounidense, el impulso a nuevos bloques regionales, la fractura de la hegemonía neoliberal y la reestructuración de los Estados latinoamericanos (Katz, 2006; Bernal Meza, 2008; Kan, 2010; Bruckmann, 2015; Aponte García, 2015). Estas transformaciones se inscribieron en otras más amplias a nivel continental e internacional.

El lanzamiento del ALCA en 1994, en la Cumbre de las Américas en Miami, por parte del entonces Presidente Bill Clinton, dio muestras del proyecto hegemónico que EE.UU. promovía para el continente americano. Lanzado primero por George Bush padre, en 1990, acompañaba las reestructuraciones del capitalismo desde finales de los años setenta (Kan, 2015b). Sin embargo, el hecho de tener que postergar su inicio por 10 años, por no obtener los consensos de manera inmediata, dio lugar a que se impulsaran otras iniciativas de integración comercial. En contraposición, los actores de la diplomacia brasilera del gobierno de Lula, aprovechando estas circunstancias, comenzaron a tejer las primeras tramas de la

¹³ “De esta forma, en torno a la relación entre clase dominante y ALCA, sostenemos la hipótesis que el proyecto norteamericano fue objetado por diferentes fracciones de las clases dominantes locales (por distintos motivos a los de las clases subalternas), quienes cuestionaron las condiciones que Estados Unidos imponía en las negociaciones arancelarias e influyeron en los posicionamientos de los gobiernos de Argentina y Brasil” (Kan, 2015b: 42). Para profundizar la relación entre las clases dominantes y las negociaciones que decantaron en el rechazo al ALCA, recomiendo la lectura de Kan J. (2015), “Y los empresarios también. El cuestionamiento al ALCA de las clases dominantes locales durante la reciente reconfiguración política regional. Un análisis de las fracciones industriales de Argentina y Brasil”. Revista electrónica de estudios latinoamericanos e-l@tina, Vol. 13, num. 52, p. 35-59. Julio-septiembre. Buenos Aires, 2015.

integración suramericana elaborando una nueva propuesta. No obstante, lejos de darse de manera armónica, implicó arduos debates al interior de las clases dominantes brasileras. A modo de ejemplo, algunos sectores del empresariado con representación en el Ministerio de Agricultura brasilerero, tenían interés, dada la pérdida de competitividad ante los países asiáticos –centralmente China- en un acuerdo tutelado por EE.UU., para mejorar sus condiciones (Amorim, 2016). Así, en palabras del propio Ministro de Relaciones Exteriores; *“El epitafio del ALCA sólo sería escrito en 2005, en la reunión de Mar del Plata. Las oraciones fúnebres serían pronunciadas con gran estridencia por Chávez y Kirchner. Pero de hecho ya había muerto, sin que de nuestra parte fuera adoptada una actitud de obstrucción. De cierta manera, al defender la transformación del proyecto original del ALCA en algo más pragmático y compatible con el mantenimiento de nuestra autonomía para diseñar proyectos de desarrollo, dimos un golpe de jiu- jitsu en las negociaciones”*. (Amorim, 2016: 62).

De esta manera, los hechos de Mar del Plata sentenciando el proyecto ALCA¹⁴, de fuerte contenido simbólico, iban a ser resignificados luego, como el puntapié para la emergencia de nuevos aires integracionistas. Del lado brasilerero, desde la insistencia en la unificación de una identidad suramericana, con una clara perspectiva de superación del neoliberalismo. Desde un plano más enfocado en los sectores de las clases dominantes, se afirmaba que las fracciones de empresarios que bregaban por una nueva fase de integración suramericana lo hacían por visualizar en el proyecto ALCA las consecuencias negativas que una mayor apertura comercial traería a sus intereses económicos (Berringer, 2015: 116).

Entre los hechos que contribuyeron en la reconfiguración del escenario regional previos al lanzamiento de la UNASUR, podemos mencionar las negociaciones fallidas en la reunión de la Ronda de Doha en Cancún en 2003; las discusiones en torno al ALCA en Miami y Puebla; el “Consenso de Buenos Aires” entre Néstor Kirchner y Lula; la crisis en las negociaciones

¹⁴ A pesar de los intentos de EE.UU. por dividir a los países latinoamericanos, en la Cumbre de las Américas de la ciudad de Mar del Plata, se rechazó el ALCA como proyecto de integración tutelado por EE.UU. para todo el continente. Durante los debates públicos, las posturas de los presidentes de Brasil, Venezuela y Argentina resultaron ser de gran relevancia para torcer la balanza, a pesar de que, la mayoría de los Estados no la rechazaban de plano. Recomiendo un interesante registro audiovisual que contiene imágenes, discursos y entrevistas relevantes a algunos de sus protagonistas. Documental de Martín Granovsky; “El Renacimiento de la Patria Grande - 10 años de No al ALCA” (2015), 05-11-15. Disponible en: <http://www.tvpublica.com.ar/articulo/el-renacimiento-de-la-patria-grande-10-anos-de-no-al-alca/>

entre el MERCOSUR y la UE; y el fracaso de la Cumbre de las Américas de Monterrey en 2004, entre otras (Kan, 2015b: 40). Así, afirmamos que la participación de empresas y corporaciones en instancias regionales como el MEROCUSR y otras negociaciones como la Ronda de Doha, aumentaron desde finales de los años ochenta. Los funcionarios diplomáticos de países como Brasil fueron acompañados por representantes corporativos y de importantes empresas. Esto se tradujo también en mecanismos y nuevas instancias de consulta (Kan, 2015b: 56). Durante la Ronda de Doha de la OMC, las negociaciones mostraron esto con notoriedad (Kan, 2015b: 42; Berringer, 2015: 197). Rita Giacalone es otra de las autoras que estudió la intermediación entre corporaciones empresarias, grupos económicos y Estados; a instancias de los procesos de integración. En el caso de la CSN, analizando las continuidades y rupturas entre las negociaciones del MERCOSUR y las de la UNASUR (Giacalone, 2006).

Así, podemos afirmar que un importante número de actores confluyeron por esos años, en la necesidad de rechazar el proyecto norteamericano para la región, desde diferentes intereses y ámbitos; es decir, tanto representantes de los Estados como sectores productivos (Kan, 2015a)¹⁵. Esto generó condiciones propicias para quienes, en simultáneo, buscaron generar, desde herramientas propias, una propuesta alternativa para los países de la región. Así, se abría el juego para la expansión de una estrategia que comenzaba a materializarse, en la cual el rol de Brasil sería relevante en la construcción de consensos necesarios para articular desde un bloque como la UNASUR, a doce Estados tan diferentes.

Por otro lado, desde las cenizas del proyecto ALCA, se impulsaba también con una perspectiva bolivariana la Alternativa Bolivariana para Latinoamérica y el Caribe (ALBA) (Aponte García, 2015; Paikin y Gil, 2013: 7)¹⁶. No obstante, los esfuerzos brasileros fueron dirigidos hacia Suramérica a la hora de impulsar los proyectos de integración. Esto se puede

¹⁵ Para profundizar en torno a los posicionamientos de sectores de las clases dominantes frente al ALCA, ver Kan (2015) “La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA. 1a Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.

¹⁶ 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 (Barrenengoa, 2015).

observar también en el caso del MERCOSUR (Ferrer, 2007; Ferrer, 2008; Tratado de Asunción, 1991; Acta de Buenos Aires 1990), organismo fundado en 1991 por Collor de Mello y Menem, en un contexto neoliberal, pero presentando, a diferencia de otros acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio, ciertos grados de protección tarifaria (Kan, 2015b). A pesar de tener como base la reducción arancelaria para la promoción del comercio intrarregional, se trató del comienzo del aumento de los vínculos comerciales en la región suramericana, sin tutelaje extranjero. De todas maneras, refleja la perspectiva comercialista del regionalismo abierto que hegemonizaba los vínculos de integración. Junto con actores de las clases dominantes de Argentina, el bloque se fue modificando al calor de las reconfiguraciones más generales que manifestaba la transición hacia un nuevo regionalismo. Tanto con el ALBA como con el MERCOSUR, estas transformaciones abrieron diversos contrapuntos entre los Estados, que no desarrollaremos aquí.

A pesar este arco de unidad conseguida, en los 12 países de la UNASUR, visualizamos una variedad de pertenencias en simultáneo (Barrenengoa, 2017a). Como la participación de los Estados miembro en otros organismos de carácter internacional, y en tratados de libre comercio y acuerdos bilaterales de distinto tipo. Este entramado de múltiples alianzas y membresías dificulta una caracterización de los intereses dominantes que condujeron a los Estados a la hora de converger en una unión suramericana. Sin embargo, es posible establecer, a grosso modo, dos grandes caracterizaciones en el nuevo período que asomaba.

Por un lado, aquellos Estados que se mantuvieron dispuestos a continuar tejiendo alianzas bilaterales con EE.UU. más allá de los nuevos instrumentos, en consonancia con la necesidad de seguir promoviendo el comercio, las inversiones y el libre mercado. Estos construyeron en conjunto en el año 2011 la Alianza del Pacífico¹⁷ (Chile, Colombia, Perú y México).

Por otro lado, podemos ubicar otro grupo de países que impulsaron, en los primeros años de conformación de la UNASUR, políticas mayormente vinculadas con una perspectiva

¹⁷ Creada el 28 de abril de 2011 por la Declaración de Lima, para las economías de Chile, Perú, Colombia y México; países que buscaban construir un área de integración para la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Esta alianza pretendió la articulación política, la integración económica y comercial y la proyección al mundo. La visión del desarrollo presente en esta alianza era desde el libre comercio, lo que ofrecía ventajas comparativas para los negocios internacionales, con claras orientaciones a la región de Asia-Pacífico. Los países miembros buscaron generar un mayor dinamismo en los flujos de comercio hacia la libre circulación de bienes; eliminando regulaciones y barreras posibles al comercio (Barrenengoa, 2015).

desarrollista y estructuralista, con foco en los Estados (Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador). Dentro de este grupo de países aparece otra diferencia sustancial en los países del ALBA, con un enfoque menos desarrollista, de carácter político y antiimperialista.

Así, podemos reafirmar que la búsqueda de unidad en la diversidad data de largo tiempo en nuestra región latinoamericana. En el marco de los cambios que se han dado en los últimos años en este escenario, emergieron con fuerza nuevos procesos integracionistas que renovaron las preguntas de investigación acerca de estos fenómenos. De esta manera cabe un análisis de los Estados de la UNASUR y sus entramados, con el fin ampliar la visión analítica a un espectro más amplio de actores e intereses presentes, incorporando las tensiones y ambigüedades que emergieron en el estudio de sus dinámicas. Es decir, abriendo el juego a la pregunta por la estatalidad de estos procesos; reconociendo en ella su particularidad y una característica ineludible que observamos durante la última etapa de regionalismo postliberal.

1.3 Los Estados como piezas estratégicas

“Para el año 2000 las unidades menores serán los continentes”.

Juan Domingo Perón, discurso en la Escuela Superior de Guerra, 11/11/1953.¹⁸

Si bien la UNASUR nació formalmente en 2008¹⁹, con el consenso de sus doce países miembros; los procesos que antecedieron a su lanzamiento formal dan muestras de una construcción con muchas incertezas y matices. A su vez, emerge con relevancia la presencia de iniciativas provenientes del Estado brasilero (Paikin y Gil, 2013: 27), inclusive en tiempos previos al regionalismo postliberal. El rol de este país puede verse más cabalmente, una vez que la UNASUR asume cierta institucionalidad, de acuerdo a la resultante entre pretensiones y expectativas dispares, y condiciones de posibilidad. En un período de transición (Merino, 2016), lejos de existir modelos puros, convergieron distintos tipos de regionalismo que tensionaron con el regionalismo abierto de cuño neoliberal. Esto inauguró hibridaciones y contradicciones.

Con la recuperación, en la mayoría de los países de América del Sur, de las estructuras democráticas; iniciado el siglo XXI, se postulaba como idea la integración de los Estados para enfrentar en unidad los embates que un mundo cada vez más globalizado presentaba. Como corolario, emergieron incipientes políticas que vehicularon a través del MERCOSUR, medidas de fomento y protección al comercio regional. Con una orientación hacia el Atlántico, dados los intereses estratégicos de Brasil para con Asia y África, y en vinculación al Atlántico Sur, en términos de soberanía. En tiempos de reuniones por una herramienta más heterogénea que reuniera a otros países de la región suramericana, la insistencia brasilera provenía de la creencia en un nuevo organismo que se ofreciera como una especie de “paraguas” que a todos beneficiase.

¹⁸ Enunciado en la Escuela Superior de Guerra, en 1953, en un contexto en el cual, por presiones de EE.UU. que se combinaron con conflictos internos, la propuesta de acuerdo ABC (Argentina, Brasil y Chile), fue impedida.

¹⁹ El Tratado constitutivo de la UNASUR se firmó en 2008 pero recién en 2011, a partir del 11 de marzo entró en funcionamiento.

De esta manera, podemos inscribir la integración suramericana, como parte de las históricas metas de política exterior brasilera; esta vez en coincidencia con la asunción del nuevo gobierno del PT, personificado en el liderazgo de Lula. Así, encontramos una línea de continuidad en la historia de la diplomacia brasilera, en la referencia de América del Sur como objetivo central de expansión de su política exterior. A esto se incorporaba la centralidad conferida a la integración de la infraestructura regional y a la consolidación de instrumentos institucionales. Estos se convirtieron, bajo los gobiernos lulistas, en parte de los objetivos de integración económica entre países suramericanos, desde un claro impulso por parte de Brasil. La paulatina construcción del liderazgo brasilero en la región tuvo como fin “hacer grande Suramérica”; lo cual le permitió posicionarse y expandirse en el escenario internacional (Paikin y Gil, 2013: 27). Así, entendemos que la política de los dos 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 estrategia²⁰.

Sin embargo, el peso de Brasil no provino solamente de su lugar a partir de una posición económica, sino también dadas sus alianzas, vínculos y articulaciones con otros actores de relevancia en el plano internacional. Esto nos vuelve a indicar el rol que la región suramericana tuvo para la estrategia brasilera, así como su papel para el crecimiento de la región y las iniciativas como la UNASUR. No obstante, como nos indicaba una entrevistada, comparando el rol de Brasil en la UNASUR con el de Alemania en la UE,

“Lula enfatizó la integración regional en los dos mandatos, independientemente del período. Sin embargo, lo que no se identifica es que Brasil vaya a encargarse de eso a partir de hacerse cargo de los recursos que implica una decidida integración, como el caso de Alemania con la UE”. (Prof. especialista en integración regional entrevistada en Sao Paulo, octubre de 2017).

²⁰ Autores como Darc Costa plantean un paralelo interesante, que busca asociar el rol de Brasil en la región, a través de la UNASUR con el de Alemania en la Unión Europea, en términos de lo que se buscó construir. Para más información sobre la estrategia brasilera recomiendo leer Costa (2005), Estrategia Nacional: la cooperación sudamericana como camino para la inserción internacional de la región. 1ª ed. Buenos Aires; Prometeo Libros, 2005.

Si bien retomaremos las implicancias de esto en los próximos capítulos; afirmamos que, la propuesta de la UNASUR fue una iniciativa superadora, dado que contenía al MERCOSUR y la CAN, proporcionando una mayor escala de integración, e introduciendo elementos que iban a ir más allá de la mera integración económico comercial.

“El trabajo conjunto de Néstor Kirchner, Hugo Chávez y Lula da Silva fue clave para que UNASUR se consolidara como bloque insitucional. Correa es de los que más ha impulsado la UNASUR desde su “coherencia doctrinaria”. Incluso en momentos de debate acerca de la Secretaría General la postura ecuatoriana pretendía que fuese una persona preparada, mientras que el resto de los países querían alguien con carrera diplomática. Terminó renunciando antes de asumir un ecuatoriano. Por algo también en Ecuador está la sede de UNASUR, y fue el país que más tiempo tuvo la secretaría pro t mpore. La Secretaría Gral. fue el último punto en discutirse en Brasilia, y que terminó con un portazo de Correa ya que chocaban visiones distintas sobre quién debía ocupar ese lugar y qué rol cumpliría en el bloque. La postura argentina, junto con la mayoritaria, era que fuera un diplomático de carrera, es decir, un “burócrata”. Correa en cambio veía una posibilidad de establecer un candidato más fuerte, con otro rango más político, por eso tenía como candidato un ex presidente ecuatoriano que finalmente renunció antes de asumir, porque la estructura institucional en la que iba a ser propuesto no coincidía con la que Correa presumía. Sin embargo, se logró tener la sede de UNASUR y algunos cargos”. (Ex Coordinadora Nacional Alterna ante UNASUR, entrevista de la autora el 21/03/ 2016 en Bs. As.).

Como nos indicaba la entrevistada, la idea promovida por Brasil de integración suramericana no generó desde el principio, la adhesión que, desde algunas visiones romantizadas se considera. Existieron más oscilaciones que actos decididos en favor de la integración. Para poner un ejemplo; los por ese entonces presidentes Néstor Kirchner de Argentina, Jorge Batlle de Uruguay y Nicanor Duarte de Paraguay no asistieron la III Cumbre Sudamericana en Cuzco en el año 2004. Así, emergían debates en torno a cómo constituir los procesos integracionistas desde Suramérica en un mundo capitalista ante el cual existieron diversas posiciones. En el 2005, Celso Amorim discutía con su par venezolano, Al  Rodríguez, por sus distintas posturas acerca de la articulación con sectores del capital. El canciller brasilero afirmaba que Brasil era un país capitalista que consideraba en sus decisiones al sector

empresario, dado su peso político específico; lo cual causaba sorpresa y diferencias en la visión tanto del canciller venezolano como del propio Hugo Chávez. A pesar de estas discrepancias, los funcionarios brasileros continuaron apostando a un proyecto de unidad en el largo plazo, empezando por 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 acciones como las llevadas a cabo con el Acuerdo MERCOSUR-CAN²¹, consumado el 18 de octubre del año 2004, en el marco de las negociaciones y discusiones respecto del proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas²², y la conformación de las CSN. En dicho acuerdo, central para la integración económica, se incorporaron los Acuerdos de Complementación Económica MERCOSUR- Perú y MERCOSUR-CAN.

“La posición de Néstor Kirchner al comienzo fue de no acuerdo, no le gustó, no fue a la primera reunión en Cuzco. Después el propio Chávez tenía sus dudas, pero después todos terminaron entendiendo que podía ser una cosa interesante. Y como era una cosa más de la presidencia, el propio Lula y Marco Aurelio fueron más hábiles: Brasil no reivindicó todo, Argentina quería un poco de eso, inclusive para la Colombia de Uribe fue interesante también. Fue mucho esfuerzo y comenzó con menos pretensión institucional, más pretensión política y llegó a un movimiento muy grande”. (entrevista a funcionario del PT, 16/11/2017, en São Bernardo Campo, São Paulo).

Estos procesos confluyeron en la unidad que se tradujo en un organismo como la UNASUR, que buscó consolidar una identidad suramericana, además de establecer vínculos comerciales, de cooperación entre Estados, de integración de la infraestructura y solución pacífica de los conflictos. En un mundo marcado por la crisis del poder unipolar de EE.UU., América del Sur se posicionaba con vistas a conformar un bloque, con una base fundada no sólo en el acuerdo político de Jefes de Estado y Cancilleres, sino también, venciendo la “resistencia encarnizada de negociadores” (Amorim 2014: 107); es decir, logrando salirse del histórico esquema de tutela norteamericana. Los intereses estadounidenses aparecieron a

²¹ Compuesta por Venezuela, Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia.

²² Conocido como ALCA.

lo largo de las diferentes instancias, marcando tensiones en las negociaciones que se dieron durante el acuerdo entre el MERCOSUR y la CAN.

A su vez, en los análisis y caracterizaciones del escenario en el que va a ser lanzada la UNASUR, se hacen alusión a la piedra fundamental que marcó la confluencia entre los gobiernos de Hugo Chávez Frías en Venezuela (1999), Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil (2003), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Rafael Correa en Ecuador (2005), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005), Evo Morales en Bolivia (2006), Michele Bachellet en Chile (2006) y Fernando Lugo en Paraguay (2008). Estos cambios en las correlaciones de fuerza internas de dichos países fortalecieron el liderazgo y el peso de los líderes en el marco regional (Serbin, 2010; Sanahuja, 2012; Bernal Meza, 2013; Comini y Frenkel, 2014).

Por ende, se trató de una coyuntura en la cual diversos actores económicos, sociales y políticos pusieron en juego sus estrategias para con la región suramericana. Algunas de las controversias más fuertes a la hora de definir políticas de integración comercial se originaron en acuerdos previos de libre comercio que los países tenían con EE.UU. El poder hegemónico de este país en la región también se expresó materialmente a la hora de poner trabas a los procesos de integración suramericana. Así, fueron condiciones particulares que se fueron gestando, provenientes no sólo de la propuesta brasilera para la integración regional, sino también desde las posibilidades que el escenario internacional confirió para aprovechar el debilitamiento del poder norteamericano y confluir en conjunto en propuestas de regionalismo más autónomo. En relación a las transformaciones al nivel estatal, Bustelo (2012) compara las políticas industriales de Argentina y Brasil entre 2002 y 2008, para mostrar la recomposición que ambos países transitaron en materia de desarrollo económico.

En relación a las circunstancias geopolíticas, podemos afirmar que, durante el período del regionalismo postliberal, asistimos también a importantes transformaciones. Para ese entonces, el capital financiero transnacional ya se había convertido 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; Merino G., 2018). Este rasgo va a signar el período de estudio y volveremos a retomarlo más adelante cuando analicemos estos procesos de integración situándolos en marcos más amplios, puesto que

atraviesa la discusión sobre los Estados latinoamericanos, los modelos de desarrollo y el capitalismo más avanzado.

América del Sur se destaca en el mundo por sus 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 creciente intercambio comercial con China predominan las exportaciones de materias primas, mientras que en el comercio intrarregional lo hacen los productos manufacturados (Cepal, 2017). 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, creemos relevante incorporar datos acerca del escenario general en el cual nuevas políticas de integración comenzaron a delinearse desde una plataforma suramericana (Arroyo M. y Zusman P., 2010).

De esta manera, si nos referimos a las circunstancias nacionales, regionales e internacionales en las cuales los diferentes actores sociales brasileños impulsaron los proyectos de integración suramericana, y, en especial, la UNASUR; podemos afirmar que se trató de un período especialmente propicio para el despliegue de una estrategia expansiva para con Suramérica, desde el propio Brasil.

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

En este marco de disputas podemos inscribir estos ensayos iniciales de unidad que decantaron en la UNASUR, que funcionó y avanzó con conflictos, pero que también sostuvo momentos tendientes a un mayor equilibrio y consenso hacia adentro. Como podemos observar, el camino fue más bien sinuoso, dado que existieron múltiples instancias, además de las diferencias constitutivas a la hora de pensar los términos y las dimensiones de un conjunto

tan heterogéneo de Estados a los que se aspiraba unir bajo un mismo proyecto de integración (Schutte, 2016).

Hemos recuperado brevemente algunos de los hitos centrales en los antecedentes de la integración suramericana. La consecución de gobiernos y sistemas político económico implementados nos siguen mostrando las grandes dificultades para la construcción de sociedades con infraestructura y desarrollo sostenibles en el tiempo, sin condicionamientos externos. El siglo XXI se destacó, en sus inicios, por ofrecer un punto de inflexión para revertir la histórica condición de ser periferia, colocando como contracara nuevos proyectos de integración. En este sentido, incorporamos como dimensión central para pensar en la integración regional, las claves del desarrollo desde la promoción estatal.

1.4 La iniciativa brasilera y la integración suramericana

“(…) Aunque existe esta percepción bastante positiva de la imagen brasileña ante la región, Brasil parece presentar una relación ambivalente. En algunos momentos, Brasil se avecina el papel de liderazgo, principalmente en el gobierno de Lula, pareciendo asumir los costos políticos y económicos de este protagonismo. En otras situaciones, actúa internacionalmente como un actor aislado, sin representar verdaderamente a la región y su pluralidad. Este arreglo en la política exterior brasileña demuestra que Brasil mantiene influencia regional sin ceder autonomía en la actuación internacional, confirmando los límites de las iniciativas de integración regional de las que participa el país.

(Especialista en relaciones internacionales e integración latinoamericana, en entrevista realizada por la autora el 22/10/2017 en São Paulo).

Venimos afirmando que, el surgimiento de la UNASUR se dio en una atmósfera singular, marcada por la presencia de liderazgos que fueron otorgándole un rol político fuerte (Paikin y Gil, 2013: 31). No obstante, existieron un conjunto de procesos previos, bajo proyectos políticos diferentes. Durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1994- 2002), en el marco del neoliberalismo, hubo propuestas para la aproximación entre países suramericanos, particularmente en las áreas de integración energética y física. Una de ellas fueron las reuniones de Presidentes Suramericanos, convocadas en el año 2000. Así, 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.

La infraestructura fue una de las áreas que se constituyó en un objetivo estratégico de la política exterior brasilera. En septiembre del año 2000, Brasil propuso junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la creación de la **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA)**²³, incorporando a 12 países en los objetivos de la integración física. Esta se constituyó en el principal antecedente de lo que tiempo después sería el **Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento**

²³ De aquí en más nos referiremos a dicha iniciativa como “IIRSA”.

(COSIPLAN)²⁴. Por ese entonces, el BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) eran los principales financiadores de estos proyectos. Así, se promovió un Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur, que se encuentra en el Acta de la Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía, en Montevideo, los días 4 y 5 de diciembre del año 2000 (Neves, 2017).

En este marco, la Comunidad Suramericana de Naciones²⁵ fue 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. Un tiempo después, la CSN se instituyó formalmente -el 8 de diciembre de 2004- en Cuzco, Perú, plasmada en la Declaración de Cuzco²⁶ que firmaron los líderes de los doce países de la región de América del Sur. Hasta aquí observamos la fuerte presencia de los intereses brasileros en los impulsos a la integración suramericana, en tiempos de regionalismo abierto (Musacchio, 2003; Padula, 2010; Morgenfeld, 2011).

No obstante, las acciones tanto diplomáticas como gubernamentales para la integración suramericana no se profundizaron hasta comenzado el gobierno de Lula da Silva (Padula, 2010: 12). En esta cumbre realizada en el mes de diciembre de 2004, convergieron el MERCOSUR y la CAN, con el lanzamiento de la CSN²⁷. Allí se ratificaron los 31 proyectos prioritarios de Integración. De esta manera, las CSN fueron dándole forma a los encuentros que terminaron por delinear lo que tiempo después fue la UNASUR. En este caso puntual, los elementos que se colocaban como centrales en el diseño de acuerdos de integración tenían su base en la integración económica regional (Iglesias, 2008).

El 1 de enero del 2003 asumió por primera vez la Presidencia de Brasil el trabajador metalúrgico y líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores, en el marco de desgaste del neoliberalismo más ortodoxo (Berringer, 2015: 44) (PT²⁸). Obtuvo el

²⁴ De aquí en adelante lo mencionaremos como “COSIPLAN”.

²⁵ De aquí en más “CSN”.

²⁶ 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).

²⁷ Ver “Sudamérica se une en bloque”, en BBC Mundo, el 8/12/2004.

²⁸ Oficializado como partido el 10 de febrero de 1980, el Partido dos Trabalhadores nació promoviendo transformaciones en las clases trabajadoras de la ciudad y el campo, militantes de izquierda, intelectuales y

47% de los votos en el primer turno en 2002 (52.788.428 votos), contra 33.366.430 votos que fueron para José Serra (Singer, 2017: 15)²⁹.

En su gobierno, se profundizó, diversificó y amplificó la agenda de integración ya lanzada por el gobierno anterior, en un contexto completamente diferente, tanto a nivel nacional, como en términos del nuevo regionalismo que se pregonó. De manera paulatina, 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). Durante la Cuarta Cumbre Presidencial realizada en Brasil, 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.

En las instancias y reuniones previas al lanzamiento y la formalización de la UNASUR, el Ministro de Asuntos Exteriores Celso Amorim tuvo un rol clave. En esta cumbre en particular, fue dificultoso arribar a los acuerdos de manera que se pudiese articular tanto a aquellos Estados que promovían una unión más de carácter político, como aquellos a los que les interesaba una integración económica limitada, dado que tenían vínculos con otros actores extra regionales. Así, los esfuerzos del cuerpo diplomático brasilero en el flamante gobierno del PT, fueron tendientes a evitar escindir la unión política de la integración económico comercial. Esto llevó tiempo y, sobre todo, una visión estratégica que contribuyera a generar alianzas entre actores sociales heterogéneos y con intereses disímiles. En palabras del propio Amorim (2014), iniciado el nuevo siglo, la región suramericana se encontraba ante dos escenarios integracionistas diferentes.

Por un lado, el ALCA; que implicaba una nueva subordinación a EE.UU., que denominaba “entre la región suramericana y el hemisferio” (Amorim, 2014: 101), y por otro, la posibilidad de conformación de un espacio económico político suramericano, en tanto reflejo del MERCOSUR, pero con varias modificaciones. En esta segunda opción descansaba el proyecto brasilero que cosechó las primeras adhesiones con el presidente peruano Alejandro Toledo. Éste y Lula comenzaron a delinear objetivos integracionistas para la región, dando

artistas. Información obtenida de su página oficial: <http://www.pt.org.br/nossa-historia/> (acceso el 25/11/2018). De aquí en adelante, será mencionado a partir de sus siglas “PT”.

²⁹ Durante su segundo mandato, Lula logró un 49% de los votos contra Geraldo Alckmin, en el año 2006.

inicio a una concepción pragmática que buscaba “desideologizar” la integración suramericana y unir voluntades heterogéneas³⁰. Con la decisión de abarcar a todos los países de América del Sur, el gobierno brasilero puso a disposición toda su cartera de relaciones exteriores y sus cuadros de gobierno para construir estos objetivos. En tan sólo su primer año a cargo de la presidencia, Lula ya había recibido en su país a todos los Presidentes de América del Sur. Por su parte, Celso Amorim los visitó todos en un período de 24 meses (Amorim, 2014: 102). A la par, se daban al nivel de las corporaciones empresarias, en el marco de las negociaciones del ALCA, alineamientos entre sectores de la burguesía industrial y agropecuaria brasilera que fueron dando espesor a la alianza que se conformaría al nivel del nuevo bloque de poder (Berringer, 2015: 195-197).

En sus relatos como Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, éste da cuenta no sólo de las discusiones, contradicciones y dificultades que su tarea tuvo, sino también, de la visión de amplio espectro que se tradujo en la consecución de instancias de consenso con funcionarios y representantes de los países suramericanos. Esto se dio en el marco de la reconfiguración del mapa regional (Katz, 2006, Morgenfeld, 2011; Kan y Pascual, 2013; Kan, 2015a) que se observa con estas nuevas dinámicas regionalistas, que buscaron una integración más autónoma en relación a la histórica injerencia extranjera en estos procesos, así como del igualmente histórico rol de nuestra región en la división internacional del trabajo en tanto exportadora de materias primas.

Respecto de la infraestructura regional, en la Declaración de Cochabamba -de diciembre de 2006-, fueron creados los Grupos de Trabajo. Estos retomaron los informes técnicos de la IIRSA y buscaron integrarlos a las nuevas agendas. Así, la infraestructura fue una de las claves para la integración económica, comercial y productiva, dado que actuó como plataforma para que las empresas ampliasen su comercio y las posibilidades de desarrollo. La IIRSA surgió entonces con una cartera de proyectos financiada principalmente por las Instituciones Financieras Regionales (IFR); lo cual ha generado variados debates acerca de

³⁰ En una entrevista muy reciente, el ex Canciller se refiere a estas circunstancias, desde el presente de la UNASUR, casi desmantelada por completo. Recomiendo su lectura; **Celso Amorim, excanciller de Brasil: "Salir de la UNASUR es como quemar nuestra catedral"**, en Portal de Noticias NODAL, 23/04/2019, Madrid. Disponible en: <https://www.publico.es/internacional/unasur-celso-amorim-excanciller-brasil-salir-unasur-quemar-nuestra-catedral.html?fbclid=IwAR3BkTuJWY9YwuYZyy-HgXxGeOFwyaqBdsQ3yRG03213ztJx11RTBYm4nY> (acceso el 24/04/19).

las contradicciones entre los objetivos integracionistas y sus efectos en las poblaciones receptoras de las obras ejecutadas y financiadas (Ceceña, Aguilar, Motto, 2007; Ceceña, 2009; Villegas, 2013; Jiménez Cortés, 2015, Álvarez, 2017).

En 2007, en Isla Margarita, la CSN pasó a convertirse en la UNASUR. El 23 de mayo de 2008, se firmó su Tratado Constitutivo. Con este “viento a favor”, en 2007 se creó en el ámbito del MERCOSUR, el FOCEM (Fondo de Convergencia del MERCOSUR), para disminuir las asimetrías entre países en términos de infraestructura. En esta trayectoria de iniciativas, estrategias y acciones, culminó esta primera etapa del siglo XXI con la creación de la UNASUR, anunciada como mecanismo de “concertación política” y espacio de “interlocución”, habiéndose sucedido 13 Cumbres Sudamericanas (UNASUR, 2008; Neves, 2017; Barrenengoa, 2017b).

Desde el reforzamiento de la “identidad suramericana”, Brasil buscó la consolidación de una base económica que funcionase como sustento del despliegue de una política estratégica que involucró diversos ámbitos de intervención. El desarrollo de infraestructura para la interconexión de América del Sur fue por ese entonces una de sus prioridades, que se tradujo un año después en la creación del Consejo Sectorial de nivel ministerial denominado COSIPLAN. En el Balance de cinco años de Política Exterior del año 2007³¹, Celso Amorim afirmaba que, la integración de América del Sur iba preparando el camino hacia la integración latinoamericana y caribeña, desde el reforzamiento de las relaciones con México, América Central y el Caribe. A su vez, las regiones de América Latina y el Caribe absorbían, por ese entonces, un 26% del total de las exportaciones brasileras. Ante esto, se indicaba que la región suramericana podía ser un mercado mayor que los EE.UU., para Brasil. Esto nos muestra que, desde la perspectiva brasileras, América del Sur era un mercado prioritario para su estrategia de desarrollo y crecimiento.

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. Así, la sucesión 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

³¹ Balanço de cinco anos de política externa, Ministro das Relações Exteriores – Artigos 30/12/2007

la CEPAL, la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), la CAN (Comunidad Andina) y el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) (Padula, 2010).

De esta manera, podemos marcar una gran distinción entre el nuevo período de regionalismo que nace con el siglo XXI y el anterior, dado por la heterogeneidad y diversidad de las propuestas que fueron lanzadas en el plano de la integración. Si durante el período de regionalismo abierto, las propuestas de regionalismo e integración impulsadas por EE.UU., buscaron la liberalización comercial, la integración económica y la inserción global (a través del MERCOSUR, NAFTA, CAN, OEA y ALCA). Cuando el consenso neoliberal comienza a resquebrajarse, asistimos a una fuerte y 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. Este fue un rasgo sobresaliente de la integración, pensada como herramienta para el desarrollo desde la política exterior brasilera.

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 Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguay (2004), Bolivia (2005), Chile (2005), Ecuador (2006) y Paraguay (2008); fueron un punto clave en la condensación de condiciones al nivel de las correlaciones de fuerza en el continente, más allá de sus matices y diferencias (Serbin, 2010; Sanahuja, 2011; Comini N. y Frenkel A., 2014; Kan 2015b; Barrenengoa, 2017b).

A esto agregamos protestas antineoliberales por parte de movimientos sociales, organizaciones sindicales y otros sectores de la sociedad civil, que coincidieron con los intereses de sectores de las burguesías locales por evitar una apertura comercial ilimitada que los perjudicara (Kan, 2015b: 41). Lo que no fue novedoso fue la articulación entre empresarios y gobiernos en torno a los acuerdos que se firmaban (Kan, 2015b: 46).

En un período de nuevo regionalismo encontramos entremezclados países miembros de UNASUR, MERCOSUR, CELAC, Alianza del Pacífico y ALBA al mismo tiempo -sin contar acuerdos bilaterales, TLC, tanto con actores regionales como internacionales -

EE.UU., China, UE, etc.-. Esta realidad complejiza y matiza la idea del nuevo período como posliberal ya que coexistieron los esquemas de poder que podríamos denominar “posliberales” con otros mayormente “neoliberales” (Barrenengoa, 2017a). Destacamos que, con sus matices, en el abanico de propuestas que por esos años emergieron en la región, todas coincidieron fundamentalmente en la exclusión de EE.UU. y Canadá. Iba a ser recién en el año 2011 cuando en el surgimiento de la Comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños (CELAC), se incorporaría a los 33 países del continente americano, incluyendo México y exceptuando a Canadá y EE.UU. (Barrenengoa, 2015).

En el desarrollo de estos procesos, Brasil tuvo un rol clave. Así, desde mediados del siglo XX asistimos al movimiento oscilante entre bipolarismo (en los debates entre capitalismo y socialismo/comunismo) y unipolarismo norteamericano como poder imperial desde EE.UU. Mientras que en el siglo XXI emerge el concepto de multipolarismo, entendiendo un nuevo ciclo de fluctuaciones en torno a la concentración de poder por parte de un solo jugador global (Merino, 2016). Con estos grandes cambios como telón de fondo, la estrategia brasilera tuvo que ver, en gran medida, con proyectar su poder en el mundo a partir del crecimiento en la región suramericana. El contexto particular por el que esta región atravesó se vio impactado por esta nueva realidad, y Brasil se encargó de orientar su política exterior a la integración y consolidación de América del Sur (Zibechi, 2012, Schutte, 2016, Soares de Lima, Milani y Echart Muñoz, 2016). Dentro del propio Brasil, autores como Berringer (2015) van a considerar la convergencia que existió en el rechazo al ALCA, entre los intereses de sectores de la burguesía interna con movimientos populares, ante la apertura de la economía brasilera que significaba aprobar el ALCA. Esto implicó la conformación de un frente político social que sostuvo, durante sus primeros años de gobierno, la coalición de fuerzas y fracciones que le dieron gobernabilidad al PT.

En una dimensión específica, analizamos el COSIPLAN como un ejemplo del potencial desarrollo del bloque suramericano para la integración económica, comercial y física. Si bien la insistencia de los corredores continentales marca una situación de histórica dependencia para nuestra región, en el período de regionalismo postliberal, existió la posibilidad de disputar otros sentidos para los corredores de infraestructura y poner a los recursos propios en función del crecimiento y desarrollo de la región. Lejos de ser lineal, se trató de un intento

por dinamizar, desde el Estado brasilero, la industria, el comercio, la producción y el consumo, con el uso de instrumentos públicos como el BNDES.

De esta manera, para el período 2003- 2011, resurgen debates profundos y una nueva polémica; dados los rasgos que los procesos de integración asumen en este contexto, donde resultaron en datos clave, por un lado, la fuerte presencia estatal en dichas políticas, y, para el caso brasilero, la utilización de instrumentos públicos como el BNDES y empresas locales, a la hora del financiamiento. Por ende, si indagamos en las alianzas que el Estado y empresarios establecieron en la región, desde una dimensión territorial de la integración suramericana, surge la pregunta por el cauce que tomarían los proyectos de infraestructura regional impulsados desde el COSIPLAN. Ubicamos esta pregunta en el nuevo período de regionalismo postliberal, y con la presencia de nuevos actores siendo parte de las tramas de la integración. Podemos agregar la pregunta por las empresas y organismos multilaterales que participaron de estas políticas y cómo se dio la articulación entre eslabones tan complejos.

Existen visiones críticas que reafirman en este período una continuidad entre las políticas de IIRSA y COSIPLAN, sin detenerse en los matices y las contradicciones que el período de regionalismo postliberal presenta. En un estudio de caso, Martínez (2013) analiza los impactos del IIRSA- COSIPLAN en Bolivia, a partir de los conflictos suscitados entre el Estado, las empresas y las comunidades, en relación a los efectos negativos sobre las poblaciones indígenas de las regiones implicadas³². En esta tesis, indagamos en las tramas de integración para poder ir más allá de estas visiones que marcan la continuidad, proponiendo una perspectiva crítica que incorpore nuevos elementos del contexto.

Esto implica en primer lugar, el contexto como elemento explicativo que encuadra otras condiciones, diferentes del regionalismo abierto. En segundo lugar, si bien no podemos afirmar de manera tajante que primó una visión decididamente opuesta y en resistencia a una perspectiva comercialista y aperturista de la integración, sí podemos afirmar que hubo otras.

32 La autora reconstruye lo sucedido en torno al conflicto por la carretera que atraviesa el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) y la hidroeléctrica de Cachuela Esperanza, incorporando los actores intervinientes y marcando críticas en relación al rol que el gobierno de Evo Morales tuvo en torno a la defensa de las poblaciones afectadas (Martínez, 2013).

Lo cual nos introduce la idea de disputa entre visiones, perspectivas y proyectos de integración. El caso brasilero elegido aquí, viene a mostrar estos matices y diferencias.

Por su parte, Álvaro Álvarez (2017), desde el caso particular de la Hidrovía Paraná- Paraguay como núcleo del agro negocio, indica una estrategia de continuidad desde el Estado brasilero, en torno a buscar convertirse en jugador global a partir de las políticas de integración de la infraestructura. Inclusive, marcando la continuidad con el gobierno de Mauricio Macri en Argentina, a través del Plan Belgrano (Álvarez, 2017: 59-60). Siguiendo a Zibechi (2016), el autor habla de una relación “instrumental” de Brasil con la región, por el hecho de posicionar a sus empresas y por los beneficios que esto le dio a la burguesía paulista. Agrega, además, la tesis de Ruy Mauro Marini (1977) sobre el subimperialismo brasilero. En otra línea, Navarro (2015) y Giacalone (2006), vinculan las políticas del Estado brasilero con las empresas que impulsaban estos grandes proyectos de infraestructura, enfatizando su rol de líder regional de cara al mercado global. Estos se refieren a las empresas brasileras encargadas de desarrollar las obras de infraestructura que resultaron beneficiadas³³, mostrando la articulación entre sectores corporativos y política exterior brasileña. Además, resaltan la injerencia de nuevos actores como China, y las dinámicas de integración en infraestructura comandadas también -y sobretodo- por actores privados. Con estas perspectivas discutiremos en el capítulo 3 sobre Integración y Desarrollo.

Por último, los actores sociales del gobierno brasilero tuvieron un papel relevante a la hora de sortear las discrepancias y conflictos que fueron emergiendo. Se discutió mucho con los representantes venezolanos respecto de sus divergencias a la hora de pensar la dimensión económica. Para estos, la integración comercial a partir de la liberalización de aranceles resultaba en un asunto secundario. Sin embargo, para los brasileros no, siendo que para ellos la unión suramericana significaba una expansión del MERCOSUR (Amorim, 2014: 100). Por esto, los pilares económicos y comerciales resultaban ser la base de cualquier proceso integracionista que pretendiese ser sólido. En el horizonte, se observaba a la Unión Europea como el “ejemplo a seguir”.

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

Respecto de esto, existieron debates a la hora de pensar qué herramienta de integración podía generarse bajo las condiciones que abría un escenario regional reconfigurado (Katz, 2006). En este sentido, autores como Soares de Lima (2013) van a cuestionar la concepción de análisis de los procesos suramericanos desde una perspectiva enfocada en el caso europeo; siendo que, como proyecto continental con el liderazgo de Alemania y Francia –y con la reciente salida del Reino Unido- dista de poder ser comparado con la UNASUR. La autora propone, en cambio, restablecer las bases conceptuales del regionalismo sui generis de América del Sur, distinguiéndolo de la idea de integración, dado que esta última implica la creación de un ámbito económico común mediante políticas estatales y el intercambio de bienes, servicios, capitales, etc. (Soares, 2013: 178). La idea de regionalismo sui generis presupone un proceso más amplio, que superó la mera cooperación entre países.

Por ende, la supranacionalidad de la UE implica la existencia de todo un sistema institucional, es decir, un núcleo de burocracia que excede a los Estados - aunque obviamente también está permeado por las correlaciones de fuerzas de los gobiernos. Al ser la UNASUR intergubernamental, se rigió por la regla del consenso, con lo cual, se encontraba más condicionada por las políticas de los gobiernos, generando como dificultad que, si un solo miembro de la UNASUR estaba en desacuerdo no era posible avanzar. Ejemplo de esto fue el freno al proyecto del Banco del Sur, y la falta de consenso para implementarlo. En palabras de un funcionario importante de la UNASUR, en representación de Brasil;

“(…) En el Tratado Constitutivo fue claro el método del consenso para tomar definiciones y avanzar como bloque. Esto por un lado contribuyó a darle un peso institucional fundamental para fortalecer la herramienta de la UNASUR, pero, por otro lado, se vuelve una traba en coyunturas como la actual. Por ej. Paraguay acaba de bloquear una declaración en defensa de Venezuela. Esta estructura democrática de UNASUR hace que si un solo país está en desacuerdo tenga el poder de veto sobre todo el bloque. Esto frena la política que en algún momento fue muy efectiva en confluir con respuestas inmediatas ante coyunturas desestabilizadoras o intentos de golpe. Es imposible alterar el Tratado Constitutivo donde se afirma el poder de veto de los 12 países. Paraguay es el país que más utilizó el veto” (palabras de funcionario de la UNASUR en representación de la delegación brasilera, pronunciadas en septiembre de 2017, en São Paulo, Brasil).

Como hemos recuperado en este primer capítulo, los inicios de la UNASUR se encontraron atravesados por dinámicas contradictorias y conflictivas. Retomaremos estas cuestiones en los siguientes capítulos, con mayor profundidad, y siguiendo el hilo problemático propuesto.

CAPÍTULO 2: “Política Exterior Brasileira (2003-2011)”

“Nossa política externa deve ser reorientada para esse imenso desafio de promover nossos interesses comerciais e remover graves obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento³⁴” (Fragmento de “Carta ao Povo Brasileiro”, presentada por Lula como candidato a la Presidencia de la República en representación del PT, el 22/6/2002).

2.1 Presentación

En este capítulo reconstruimos los principales ejes de la política exterior brasileira durante el período 2003- 2011. Esto nos vincula con dinámicas y escalas más amplias que recorren lo nacional, lo regional y lo internacional. Por lo cual, en los siguientes apartados desplegamos 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 ocuparon distintas posiciones y que se hallaron en medio de disputas y procesos de distinto alcance y nivel.

A los fines de la tesis en la que este capítulo se inscribe, buscamos dar cuenta de aquellos actores e intereses de las clases dominantes, a los que muchas veces se invisibiliza desde una mirada analítica enfocada exclusivamente en los márgenes político institucionales. Ante las imperantes dinámicas globalizadoras que tendieron a revelar la porosidad de los Estados modernos, intentamos observar los intereses corporativos que se hallan entrelazados en la política exterior brasileira desplegada por esos años. De esta manera, lo que por momentos aparece en los discursos oficiales de ciertos actores como “el interés nacional” fue la resultante de procesos contingentes vinculados con disputas entre sectores dentro del propio

³⁴ “Nuestra política exterior debe reorientarse al gran desafío de promover nuestros intereses comerciales y remover grandes obstáculos impuestos por los países más ricos y las naciones en desarrollo” (traducción propia).

Estado, e inclusive aquellas fracciones de clase que operaron en tanto nucleamientos corporativos o grupos de presión, provenientes de determinados sectores económicos y de poder (Berringer, 2015).

En este marco, la reconstrucción de la política exterior fue abriendo diferentes trayectos de análisis en los que decidimos traducir esta estrategia. Para el caso brasileiro, es posible dar cuenta de una burocracia estatal, de larga tradición diplomática, que convivió y circuló entre las arcas del Estado y el Ministerio de Relaciones Exteriores. 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 diplomáticos y estrategias que rodeaba las decisiones presidenciales tanto “hacia dentro” como “hacia afuera”, podemos destacar tres figuras clave: Celso Amorim, Marco Aurelio García y Samuel Pinheiro Guimarães. A su vez, una institución de peso y relevancia histórica como el Itamaraty, que involucra a los actores de la cancillería brasileira, sus funcionarios, sus idearios, su historia, y, sobre todo, sus disputas diplomáticas y corrientes divergentes. 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 e integración regional.

Destacamos también al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)³⁵ y a las empresas brasileiras³⁶, como parte de una estrategia de desarrollo de la que se sirvió la política exterior. Por último, nos referimos a los foros e instancias internacionales con las cuales se proyectó esta política exterior en un plano global.

A continuación, se irán desplegando las diferentes dimensiones por las que podemos indagar en esta estrategia de amplio alcance, que requirió de la configuración de poder “hacia dentro” de las filas del propio país, con sus conflictos y contradicciones. A todo esto, Souza (2008)

³⁵ Creado en el año 1952 con el nombre de BNDE, se consolidó como el principal banco de desarrollo y financiador de los grandes proyectos de infraestructura que excedieron las fronteras de Brasil, e incluso las de la región suramericana. En el año 1982, durante la dictadura militar, se le incorporó la sigla “S” como parte de su componente social (Novoa, 2009: 189). De aquí en más nos referiremos al Banco por sus siglas “BNDES”.

³⁶ Dentro de las empresas que fueron parte de la estrategia de política exterior y desarrollo de los gobiernos del PT, nos enfocaremos en las empresas constructoras que participaron de la integración económica y comercial, en el plano de la infraestructura. Las denominaremos “empresas de ingeniería”, dado que abarcan una diversidad de servicios que van desde infraestructura, industria, energía, minería, servicios tecnológicos, hasta medio ambiente y minería. (Pedreira Campos, 2009: 104).

llama la “comunidad de política exterior”, es decir, el universo conformado por aquellos actores sociales y sectores que participaron del proceso de toma de decisiones y/o formación de opiniones respecto de las relaciones internacionales y la política exterior brasileira. 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 corporaciones empresariales con intereses en el escenario internacional (Souza, 2008; Berringer, 2015).

Por último, referirnos a la política exterior sin dedicarnos a un análisis de la distribución del poder internacional y los momentos por los que fue atravesando la dinámica mundial nos dificultaría la tarea de comprender la estrategia brasileira en un marco geopolítico particular. Prestaremos especial atención al estudio de lo que acontece en la escena internacional y los elementos que ello nos aporta (Amin, 2001; Wallerstein, 2005, Merino, 2016), en diálogo con las transformaciones que se fueron sucediendo a nivel nacional. Incorporamos otra escala; la regional, ya que nos interesa analizar cómo las acciones de política exterior son proyectadas e impactan de un modo particular en el espacio social, político y económico suramericano (Padula, 2010; Berringer, 2015). La formulación de determinados objetivos de política exterior, se hallaron, en interacción con otras condiciones y posibilidades más generales que predispuso el estado de las relaciones internacionales. Así, recorreremos la proyección de la estrategia de poder brasileira para con la región suramericana, enfocándonos en los aspectos internos de su política exterior, y aquellos más vinculados al ejercicio de su estrategia “fronteras afuera”; es decir, con miras al escenario internacional, en concordancia con las metas denominadas de “Cooperación Sur-Sur” y las condiciones de posibilidad que existieron por ese entonces. De este modo, indagamos en las tramas de la integración para desentrañar una estrategia que, en el largo plazo, no sólo buscó la unión y cooperación entre países vecinos, sino también, y fundamentalmente, la proyección internacional de la región en tanto bloque suramericano.

2.2 BRASIL “hacia dentro”

I) Suramérica como prioridad

“La política en relación a América del Sur fue definida en el primer gobierno de Lula, pero se avanzó muy poco porque hubo obstáculos estructurales de varias órdenes que fueron en cierta forma subestimados”.

(entrevista a ex asesor de la presidencia, 16/11/2017,
en São Bernardo Campo, São Paulo).

Luego de presentarse en reiteradas oportunidades como candidato (1989, 1994 y 1998), Luiz Inácio Lula da Silva triunfó por primera vez en las elecciones presidenciales de Brasil en octubre del 2002, sucediendo a Fernando Henrique Cardoso. Al calor de la oposición al neoliberalismo, nació como fuerza política y propuesta de gobierno bajo cierta idea de superación del neoliberalismo por la vía desarrollista (Pomar, 2015).

En términos de política exterior, podemos hablar de un giro sustancial en la estrategia, notable a partir de diferentes aspectos (Berringer, 2015). Uno de ellos, fue el cuestionamiento al rol de EE.UU. en la región y a la hegemonía neoliberal. Otro aspecto de gran relevancia fue la tradición nacionalista, desarrollista y en favor de la integración regional de quienes ocuparon en ese entonces el palacio de Itamaraty; personificados en las figuras del Canciller Celso Amorim y el Secretario Gral. Samuel Pinheiro Guimarães. En esta línea, la creación de una asesoría especial de la presidencia ocupada por el Embajador Marco Aurélio García, con larga trayectoria en la secretaría de relaciones internacionales del PT, ya daba indicios del rumbo que Lula iba a imprimirle a la política exterior de su gobierno y a la región suramericana.

Durante este período, la política exterior brasileira fue convertida en uno de los pilares de la estrategia de los gobiernos de Lula, involucrando no sólo las agendas de desarrollo económico y de relaciones internacionales sino también, a sectores de la sociedad brasileira desde una fuerte y abarcadora participación estatal (Hirst, Soares de Lima, Pinheiro, 2010).

Esto –entre otros aspectos- fue marcado por sectores de la oposición como la “partidización” de la agenda de política exterior (Barbosa, 2015), algo que fue defendido por el gobierno de Lula como la necesidad de proyección de su poder a nivel regional e internacional. A su vez, creó oportunidades para múltiples actores que iban más allá del Palacio de Itamaraty, en una suerte de pluralización de los actores de la política exterior. En este sentido, la estrategia se constituyó a partir de la articulación de actores a nivel interno y externo.

Durante el primer gobierno del PT, fue importante el hecho de que el MERCOSUR venía acumulando una trayectoria en los gobiernos de FHC, en términos de integración económica regional, y en una escala que resultaba clave para los intereses de los empresarios brasileros, tanto del agro como de la industria. Así, la consecución de los objetivos de establecerse en América del Sur como un bloque, implicó contradicciones y conflictos, y por tanto una ardua labor por generar la convergencia de intereses disímiles y actores heterogéneos. Dicho por el propio Lula en su discurso de asunción en Brasilia el 1 de enero de 2003, “*La gran prioridad de política exterior durante mi gobierno será la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida*³⁷”. Afirmado en diversas oportunidades por quien fuera su Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, el énfasis de dicha política estuvo puesto en convertir una región geográfica como Suramérica en un espacio político consolidado. Este objetivo generó diversas tensiones entre el escenario regional en el cual Brasil proyectaba su estrategia, y el plano internacional en el que también lanzaba su propio juego. El hecho de asumir su rol en América del Sur en tanto líder regional, trajo aparejada la necesidad de nuevas capacidades y roles diplomáticos, a la altura de estos preceptos (Soares de Lima, 2013).

En este sentido, la tradición diplomática brasileira data de muchos años. Podemos puntualizar aspectos que fueron recuperados de la misma, como el énfasis en la integración regional, la defensa de los intereses nacionales, el diálogo con otros Estados y zonas periféricas, la búsqueda de expansión comercial, la participación e intervención en las instituciones de Bretton Woods como el FMI y el BM, la reivindicación del lugar en el Consejo de Seguridad

³⁷ Extraído de <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-lo-mandato/view> (acceso el 2/5/18).

de la ONU, y los instrumentos multilaterales como la OMC, entre otros. Esto se vio cristalizado por ejemplo en la participación brasileira a instancias del G20. Justamente, parte del considerar Suramérica como prioridad se inscribe en una meta más abarcadora de Cooperación Sur- Sur. Esta se encuadró en las transiciones que acontecieron a nivel internacional, a partir del debilitamiento del poder unipolar estadounidense (Merino, 2016). En medio de una crisis del modelo de acumulación que Pomar (2015) llama “clásica”, se dio un agotamiento en la capacidad de gobernabilidad de las instituciones de Bretton Woods y de la dinámica de la especulación financiera, con límites claros al consumo insustentable de la economía norteamericana (Pomar, 2015: 77). La crisis se presentó como una contradicción entre la profundización de un proceso globalizador, y las dificultades por parte de las instituciones políticas nacionales e internacionales para hacer frente a estas transformaciones.

Con estas transformaciones geopolíticas como telón de fondo, la estrategia de política exterior del gobierno de Lula, buscó, a diferencia de las decisiones de política exterior del gobierno de FHC, ampliar el margen de maniobra apoyándose en Suramérica. La caracterización de Pomar (2015:79) acerca de un sistema internacional “inestable, desigual y concentrador de poder” nos permite comprender un aspecto de la estrategia vinculada con el rol brasileiro en la articulación con otros ámbitos y actores internacionales, con una participación activa en dichas instancias, y promoviendo su democratización. Junto con el giro que se da a partir de la creciente presencia de China en Suramérica (Bruckmann, 2015), el gigante asiático se consolidaba como socio estratégico de zonas de desarrollo como Asia, África y América Latina. Esto generó un desequilibrio de poder en relación a las históricas presencias de EE.UU. y Europa, y condiciones propicias para la propuesta brasileira de integración.

Con el conjunto de cambios que fueron aconteciendo, la opción por un tipo de integración suramericana, se dio en el marco de una estrategia de política exterior más amplia, bajo nuevos parámetros provenientes de una situación emergente. Así, en el período de estudio, tanto la participación en el MERCOSUR como en la UNASUR fueron parte de una estrategia que buscó alcanzar un papel importante en la escena internacional. Las transformaciones del orden internacional en dirección al multipolarismo (Costa, 2005, Amorim, 2016), resultaron ser favorables para los intereses brasileiros. Así, la respuesta y oportunidad emergente ante el

histórico dilema sobre estar “unidos” o dominados” (Morgenfeld, 2011), tuvo como respuesta una novedosa propuesta de integración y unidad suramericana, bajo la UNASUR. En este marco, la iniciativa brasileira desde su política exterior fue clave (Berringer, 2015). Caracterizada por los propios actores que la impulsaron como de “activa y altiva” (Amorim, 2016), esta idea refería a que la presencia brasileira en los ámbitos, foros e instancias tanto internacionales como regionales, fuese siempre en pos de participar para intervenir y generar nuevas demandas desde los países emergentes. Esto transformó el lugar que la periferia había ocupado históricamente, desde la autonomía como eje vertebrador de dicha estrategia. Además, todo un conjunto de áreas y dimensiones complementaron esta estrategia, con base en un modelo de acumulación con foco en el desarrollo y el impulso a determinados sectores del empresariado brasileño.

Por último, bajo la idea de “hacer grande Suramérica” y construir dicha región como un polo de poder, se llevaron a cabo en Brasil eventos deportivos de gran magnitud; los Juegos Olímpicos y el Mundial de Fútbol. Los Juegos Olímpicos, realizados en Río de Janeiro en el año 2016, mientras que el Mundial de Fútbol en el año 2014. En el marco de este último se realizó la Cumbre de los BRICS en Fortaleza, reunión de gran relevancia no sólo para los países integrantes sino, sobre todo, para América del Sur. Respecto del significado que ser sede de los JJ.OO. tenía, un entrevistado nos remarcaba que lo que se buscaba era, hacer de la región un polo de poder, y que, para esto, la UNASUR se presentaba como un instrumento dinámico, para crear “de afuera para dentro”.

“En un segundo gobierno, un poco por las ideas de Celso Amorim, las ideas de Marco Aurelio sobre polos, que Brasil tendría más fuerza por ser un polo de América del Sur. Toda justificación para traer los juegos olímpicos no era porque Brasil nunca organizó; América del sur nunca organizó los juegos olímpicos. Y entonces ahí se intentó un polo con UNASUR. La perspectiva de ampliar MERCOSUR era muy improbable. No era tan probable que MERCOSUR tuviera más dinamismo, entonces la idea era crear de afuera para dentro un nuevo dinamismo y Unasur fue una idea muy bien sucedida desde el inicio. (entrevista a ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo, São Paulo).

Así, la estrategia se vertebró en el plano regional, optando por la región suramericana como terreno posible para el despliegue de políticas que fueran en el sentido de una mayor

integración en los márgenes de la UNASUR. Y no sólo por una proximidad geográfica, sino también, y, sobre todo, por un sentido de la oportunidad histórica, y la coincidencia de objetivos de desarrollo y estrategias con el resto de los Estados (Padula, 2010: 12).

II) Itamaraty: corrientes y conflictos

“Y el problema es que Itamaraty no consigue imaginar que Brasil abra más su soberanía. Itamaraty tiene una doctrina completamente contraria a la integración. Entonces era muy difícil para Marco Aurélio –que tenía plena conciencia de todo eso- intentar alterar las cosas, y fueron intentando algunas políticas nuevas que pudiesen ir en la dirección cierta”. (palabras de ex asesor de la presidencia, en entrevista realizada por la autora el 16/11/2017, en São Bernardo Campo, São Paulo).

El Palacio de Itamaraty, sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, simboliza bastante más que lo que su imponente edificio de Brasilia -construido por el arquitecto Oscar Niemeyer- muestra. El mismo condensa años de historia diplomática, desde los orígenes de la República Federativa, transitando por las diferentes etapas de la historia brasileira e incluyendo la marca de la tradición pragmatista que le confirió el Barón de Río Branco³⁸. La centralidad de Itamaraty en el armado de la política exterior brasileira data, por ende, de muchos años atrás. Esto ha generado que tenga su propia estructura burocrática, independientemente de los gobiernos de turno; lo que significa que lograron hacer de la política exterior una política de Estado que atraviesa y excede al conjunto de funcionarios diplomáticos. Los problemas que esto generó pueden observarse durante los gobiernos de Lula, cuando emergieron tensiones con los sectores más corporativos de la diplomacia de Itamaraty. Así, entre 2003 y 2011, períodos de ambas presidencias de Lula, las relaciones entre el cuerpo diplomático y las decisiones de gobierno estuvieron signadas por el conflicto. Aunque tuvieron que convivir con los representantes más afines a Lula y al PT, hubo sectores diplomáticos de larga tradición que manifestaron resistencia ante determinadas decisiones de gobierno. Lejos de agruparse de manera aislada, estos estuvieron alineados con otros actores sociales que fueron oposición al lulismo en sus distintas expresiones; partidos políticos, sectores del empresariado, corporaciones mediáticas, intelectuales, entre otros.

³⁸ José Maria da Silva Paranhos Junior (1846-1912), el Barón de Río Branco, considerado el patrono de los diplomáticos. Fue Ministro de Relaciones Exteriores entre 1902 y 1912. Más información sobre Itamaraty disponible en: www.itamaraty.gov.br (acceso el 2/5/2018).

En este sentido, un entrevistado se refería a las características de la política exterior de Brasil, y su perdurabilidad en el tiempo a pesar de los matices.

“Hay una continuidad en la política exterior brasileira, al contrario de Argentina. Tenemos una línea de continuidad, pero hay corrientes”. (Funcionario del PCdoB, entrevistado en São Paulo, 23/11/2017).

Así, tanto los estudios y la literatura sobre política exterior como los funcionarios entrevistados, nos muestran que coexistieron dos corrientes internas bien diferenciadas (Soares de Lima, Hirst y Pinheiros, 2010; Cerqueira, 2014; Berringer, 2015). Lo que ambas compartían era el objetivo de proyectar a Brasil en el escenario internacional con un rol de peso³⁹. No obstante, las divergencias emergieron a la hora de discutir las estrategias y los modos de llegar a ser un jugador global, tanto dentro de Brasil como en relación a otros actores.

“(…) En la formación del gobierno de Lula hubo una cierta coincidencia importante. Lula tenía gusto por las relaciones internacionales, y había un tipo como Marco Aurélio García que venía de una tradición socialdemócrata, pero una tradición de relaciones con la izquierda y con políticos en la región y de Europa. Y había dos exponentes de una corriente en el Itamaraty muy importante; la autonomista. El Itamaraty tiene corrientes internas, ¿no? Los autonomistas son una. Sus exponentes principales son Samuel Pinheiro Guimarães y Celso Amorim. Mientras Celso Amorim tiene una visión realista, pero que también incorpora una dimensión de la institucionalidad, Samuel Pinheiro Guimarães es la teoría de la dependencia en las relaciones internacionales; los Cepalinos en las RR. II. Entonces va a pensar la dimensión de la industrialización como factor central, va a mirar la política exterior como instrumento del desarrollo nacional y va a pensar nociones de poder. Esa línea ha conducido a partir del gobierno de Lula”. (Funcionario del PCdoB, entrevistado en São Paulo, 23/11/2017).

³⁹Algunos autores (Zibechi, 2012; Fontes, 2009; Álvarez, 2017) caracterizan esto como “subimperialismo brasileiro”, destacando el rol subordinado de la región suramericana ante el liderazgo brasileiro.

****Corriente institucionalista***

Podemos distinguir un ala más cercana a FHC, que se consolidó como corriente durante sus períodos presidenciales. En esta Cerqueira (2014) incluye a *Luiz Felipe Lampreia*, dedicado a las Relaciones Exteriores durante dicho período, así como *Celso Lafer*, quien fuera Ministro de la misma cartera en el gobierno de Collor de Mello, y entre 2001-2003. Integrada también por *Rubens Barbosa*, conocido funcionario brasileiro, Embajador de Brasil en Londres, Reino Unido (1994-1999) y en Washington, EE.UU. (1999-2004), además de Coordinador en el MERCOSUR en representación de Brasil, y presidente del Consejo Superior de Comercio Exterior de la FIESP⁴⁰. Por último, Cerqueira menciona a *Gelson Fonseca*, Asesor diplomático de FHC, y embajador en Naciones Unidas entre 1999 y 2003. Como podemos observar, este sector se consolidó como tradición al calor de la hegemonía neoliberal. Con una postura crítica respecto de los lineamientos del gobierno de Lula, esta corriente indicaba una y otra vez que la política exterior del gobierno no seguía el principio de no intervención en asuntos relativos a sus vecinos, poniendo en jaque las tradiciones de la diplomacia del Barón de Río Branco (Soares de Lima, 2013; Barbosa, 2015).

Este grupo recibía también la denominación de “institucionalistas pragmáticos”. En este sentido, reconocían las reglas con las cuales se movía la distribución del poder internacional, y lo traducían en la consideración de que Brasil debería continuar las recetas promovidas por los líderes mundiales para poder adaptarse al nuevo contexto, sin la necesidad de tener un basamento ideológico como pilar de la política exterior. Adhirieron a la idea de existencia de distintos bloques internacionales, con lo cual coincidían con la corriente autonomista en su diagnóstico en torno al multipolarismo como realidad emergente ante la cual desplegar su estrategia. Reconocían, además, que el nuevo contexto demandaba crecimiento económico y la articulación de este con otros planos de lo social, con lo cual, Brasil debía apoyarse en la multipolaridad para participar activamente en las instituciones internacionales –sin

⁴⁰ Para mayor información sobre el funcionario ver: “**Perfil: Embaixador Rubens Antobio Barbosa, Presidente do Coscex da Fiesp**”, en noticias Fiesp, Agência Indusnet Fiesp, 19/02/2013. Disponible en: <https://www.fiesp.com.br/noticias/perfil-embaixador-rubens-antonio-barbosa-presidente-do-coscex-da-fiesp/> (acceso el 20/12/2018).

cuestionar la figura de EE.UU. Sin embargo, hubo muchos ejes centrales de la política de los gobiernos del PT con los que se opusieron fervientemente, junto con otros actores sociales.

Entre los sectores que manifestaron resistencia ante las políticas del Ministerio de Relaciones Exteriores, y con los que buscaron articularse, estaban aquellos nucleados en la Federación de Industrias de São Paulo (FIESP). El presidente del Consejo de Comercio Exterior de la misma, Rubens Barbosa, -en tanto vocero de la misma-, afirmaba en el año 2006 su postura de oposición a la diplomacia activa y altiva de Celso Amorim, por considerarla ideológica, populista y articulada con el denominado eje “Habana- Caracas” (Barbosa, 2015). Habiendo sido Embajador de Brasil nada menos que en las ciudades de Londres y Washington, se erigió en uno de los voceros más críticos de la diplomacia brasileira. La política exterior era acusada por esta corriente por ideologizar sus postulados, y considerarlos afines al ideario del socialismo del siglo XXI, denominado por ellos “dictaduras”, que pregonaban los países de Cuba y Venezuela. En 2014 se presentaba la nueva agenda de la FIESP en la cual se volvía a defender el acuerdo MERCOSUR- UE como prioridad de la política exterior brasileira, algo que no coincidió con los intereses impulsados predominantemente en Itamaraty.

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

****Corriente autonomista***

En contraposición, si bien algunos de los funcionarios que integraban esta corriente tenían una trayectoria previa a los gobiernos de Lula –como Celso Amorim-, podemos afirmar que este grupo resurgió y se consolidó durante este período, dándole una impronta clara a la estrategia de política exterior, a pesar de algunos matices entre ellos. Estos iban a pensar la industrialización como un favor central para los objetivos de desarrollo nacional, con lo cual, la política exterior sería un instrumento para esto (Berringer, 2015, Clemente, 2018). Tal como lo mencionamos al inicio de este capítulo, hubo tres figuras emblemáticas que le dieron cauce a la política exterior brasileira en representación del proyecto político de Lula. Ellos fueron *Celso Amorim* (Ministro de Relaciones Exteriores entre 2003-2011), *Marco Aurelio García* (Asesor de Asuntos Exteriores de la Presidencia entre 2003- 2016)⁴¹ y *Samuel Pinheiro Guimarães* (Secretario Gral. De Relaciones Exteriores entre 2003-2009 y luego Ministro Jefe de una nueva área, la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia).

Estos cuadros diplomáticos y políticos aparecieron en los diferentes pasajes por los que Brasil atravesó desde la asunción de Lula a la presidencia, y articularon la orientación del Itamaraty desde sus posiciones⁴². Conocer sus perspectivas resulta clave a los fines de poder comprender los principales ejes y lineamientos de la política exterior que se planificó y se llevó a cabo. La autonomía pregonada por dicha corriente –que intentó ser hegemónica por esos años- fue respecto de la necesidad de independencia ante un orden hegemónico mundial. La defensa de una postura autónoma de las potencias que rigen el poder internacional, como EE.UU., tuvo correlación con las iniciativas de integración regional que tuvieron a Brasil como líder, como la CSN y la UNASUR. También se correspondió con el impulso a los organismos multilaterales como forma de oposición a los EE.UU. (Barbosa, 2015). Celso Amorim ofició de Canciller con anterioridad a los gobiernos del PT, durante el gobierno de Itamar Franco (1992- 1994). Allí la integración regional suramericana ya era parte de las directrices de política exterior, dado que se impulsaba en oposición al NAFTA y al incipiente ALCA el Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA). Desde entonces, y con

⁴¹ Fallecido en el año 2017.

⁴² “Mientras Amorim era el Presidente Samuel era el secretario Ejecutivo que coordinaba la estructura interna”, afirmaba un funcionario del PCdoB, el 23/11/2017, São Paulo.

el posterior gobierno de FHC, se consolidó una línea institucionalista pragmática en Itamaraty, cuyo foco de acción estuvo en la promoción del MERCOSUR.

Ahora bien, si somos estrictos en el reconocimiento de la heterogeneidad de trayectorias, podemos afirmar que el universo de Itamaraty contenía también sus matices, a pesar de que sea posible establecer determinadas corrientes, e identificar actores que las pregonaban. Existían tendencias dentro de ambas corrientes, más vinculados a los agrupamientos que se generaron al calor de las correlaciones de fuerza que hubo durante los gobiernos de Lula. Algunos provenían de una tradición autonomista, otros de una más realista, otros institucionalistas, algunos más socialdemócratas, es decir, los dependentistas en las relaciones internacionales, que adherían a las recetas de la CEPAL, previas al Consenso de Washington⁴³. Entre estos últimos, se ubicaba a Samuel Pinheiro Guimarães, Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores hasta el año 2009, cuando se crea la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia, de la cual va a ser Ministro en Jefe. Adepto y promotor de las ideas del desarrollismo latinoamericano de los años de Raúl Prebisch, pensaban la industrialización como el factor clave para el crecimiento de las economías. Por ende, la presencia de figuras como la de Pinheiro Guimarães, van a indicarnos la búsqueda -desde la propia presidencia- por hacer de la política exterior un instrumento del desarrollo nacional, al servicio de la proyección del poder brasileiro. Para estos fines, el BNDES se ubicaba como una herramienta central, que garantizaría el crecimiento y el desarrollo. Pinheiro Guimarães también manifestaba que la UNASUR lograría articular una postura común desde América del Sur en tanto bloque. Esto fue buscado por los tres funcionarios del gobierno de Lula, que dedicaron sus esfuerzos a la consecución de los objetivos de política exterior. Apoyados en la idea de que el mundo estaba girando hacia la configuración de un orden multipolar, la promoción de la integración económica, física y política contribuirían a la convergencia entre instrumentos de integración y objetivos de proyección internacional (Costa, 2005).

Uno de los aspectos que generó críticas tuvo que ver con la manera en la cual el gobierno implementó diferentes recursos estatales para elaborar su estrategia de política exterior. Por

⁴³ Con la referencia a la Cepal previa al Consenso de Washington, marcamos los cambios en los preceptos y recetas de la Cepal posteriores al mismo, dado que promovieron el regionalismo abierto en toda América Latina.

esto se acusaba de “partidización” de la política exterior, dado sobretodo el rol que el PT va a tener en dicha construcción. Con la impronta de Marco Aurelio García, ya no iba a construirse la agenda internacional a partir de un cuerpo especializado de diplomáticos, sino que incluiría otras dimensiones y actores. Siendo uno de los fundadores del PT, se le criticaba ser expresión de una de las posturas más radicalizadas dentro de la coalición de gobierno, en términos de su posición “anti EE. UU”. y en favor del ALBA. Se trató de uno de los arquitectos centrales de la política exterior en relación a América del Sur, generando una diplomacia que tildaban de “paralela”, dado que ya no se apoyaba en los funcionarios especializados de Itamaraty, sino en las directrices de política estratégica que diagramaban desde el núcleo del PT. También fue impulsor del Foro de São Paulo –en tanto órgano que estimuló la integración suramericana, la unión de fuerzas progresistas y de izquierda en contra del neoliberalismo, y en pos del desarrollo de la industria nacional. El PT construyó allí múltiples vínculos regionales que resultaron ser fundamentales para la posterior conformación de la UNASUR. En palabras de los propios actores de la corriente opositora; *“Politizado, o Mercosul deixou de ser um instrumento de abertura comercial e tornou-se um fórum político e social, cada vez mais isolado das principais negociações comerciais internacionais”* (Barbosa, 2015). Este actor social de peso y representante de los intereses de la oposición al lulismo, apuntaba que, la politización del MERCOSUR había generado que éste dejase de ser un instrumento de apertura comercial y se tornara en un fórum político y social, cada vez más aislado de las principales negociaciones comerciales que se producían a nivel internacional.

Por otra parte, en los márgenes del Estado brasileiro, esto significó la puesta en funcionamiento de recursos administrativos y públicos del Estado en pos de dicha estrategia -denominada por los propios funcionarios como estrategia de crecimiento con inclusión social. Así, se fue creando un nuevo patrón de generación de consensos a nivel nacional, dada la configuración de la alianza de gobierno en base a fuerzas sociales, junto con la proyección de su estrategia de política exterior (Berringer, 2015). A los fines de estos objetivos, Ministerios como el de Agricultura fueron herramientas al servicio de esta expansión internacional, con organismos como la Empresa Brasileira de Investigación Agropecuaria (Embrapa), quien dio servicio técnico y asesoramiento para el desarrollo y crecimiento económico de países sudamericanos y africanos. De esta manera, se daba la cooperación en

términos de transferencia de conocimiento y tecnología en determinadas áreas clave. Una de las instituciones en las cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores se apoyó, fue la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC), organismo conformado para impulsar la cooperación técnica y el desarrollo entre países. Junto con Embrapa, se articularon recursos y organismos de diversas proveniencias que se distribuyeron por toda América del Sur en compromiso con los objetivos de desarrollo, integración y crecimiento. Podemos mencionar también la Fundação Oswaldo Cruz, o Sistema S (Sebrae, Senai, Senac, Senar), el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), el Instituto Brasileiro de Geografia y Estatística (IBGE), las distintas Universidades y los Ministerios y Secretarías de la administración federal.

Por último, una anécdota –contada por un entrevistado- que refleja el nuevo espíritu que los actores de esta corriente intentaron imprimirle a Itamaraty, y las críticas recibidas, menciona la bibliografía de lectura obligatoria que se les indicaba a los funcionarios: del especialista en relaciones internacionales, fallecido en 2017, Luiz Alberto Moniz Bandeira “Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)⁴⁴” y la obra de un economista coreano llamado Ha- Joong Chang, quien escribe sobre el desarrollo de las naciones.

“Samuel pone como obligación para todos los cuadros del Itamaraty la lectura obligatoria de 3 materiales: Moniz Bandeira (ese libro verde Brasil Arg. EE.UU. del ABC al Mercosur, que es una obra fenomenal), la obra de ese coreano⁴⁵ que habla de la historia del desarrollo de las naciones, cómo las naciones llegaron a su nivel de ser potencias desarrolladas, y otra obra que no recuerdo. Eso para un liberal era la muerte, pero esa era la línea. Lo denunciaron de que estaba haciendo catequesis, pero estaba haciendo catequesis mismo, y esa era la indicación. Entonces se trabajan categorías. Esa obra “Pateando la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica” es esencial para que tú puedas comprender la estrategia que se desarrolló acá. Es un coreano, es un tipo muy interesante (...)” (Entrevista a funcionario del PCdoB, 23/11/2017, São Paulo).

⁴⁴ Cuya traducción al español es Brasil, Argentina y EE.UU.: Conflicto e Integración en América del Sur (de la Triple Alianza al MERCOSUR).

⁴⁵ Se refiere a Ha-Joong Chang.

La divulgación de estas ideas como parte de la formación del cuerpo diplomático en funciones, fundamentó las críticas de los sectores institucionalistas de ideologización y partidización de la política exterior. Así, respecto del ideario que fundamentaba las decisiones de política exterior, se sostuvo la idea de que, a partir de la internacionalización de las empresas y obras de infraestructura, Brasil podría alcanzar un estatus de país desarrollado (Clemente, 2018). Esto se aplicó concretamente en sus políticas “hacia adentro”, y fue inscrita en una estrategia mayor. Por ende, contribuyó a la consolidación del núcleo de actores propios que, como parte de un Estado que era clave en la planificación y puesta en marcha de esta estrategia, se dedicaron a la articulación del resto de los actores que eran parte de la política exterior (Berringer, 2015). Para esto se sirvieron de instrumentos como el BNDES, las empresas y la propia UNASUR. Además de los cuadros que llevaban adelante la estrategia del gobierno de Lula, también se consolidó la corriente opositora dentro del Itamaraty. Esta es una de las razones claves por las cuales fue tan dificultoso, hacia dentro del propio Brasil, generar una base de consensos en lo que respectaba a otros actores que podían apoyar estos objetivos de política exterior. Acompañar la estrategia de integración regional implicaba, incluso, de-construir la propia cultura diplomática, junto con aquellas nociones dominantes sobre las relaciones internacionales. Los grises y las contradicciones emergían también respecto de estas definiciones. Uno de los asesores presidenciales en la cartera de Relaciones Internacionales del primer gobierno de Lula relataba;

“Samuel Pinheiro tenía la idea, de que los diplomáticos tenían que ir primero a América Latina. Pero era casi un castigo, todos querían ir a París, a Londres. Entonces, la pregunta es, ¿se perdió una oportunidad histórica? Tal vez, tal vez. Yo participé del primer gobierno de Lula y no tenía esta visión tan clara, y cuando fui alertado no creí, no acredité que el personal de Itamaraty estaba en la práctica boicoteando las políticas de integración, por una defensa de lo que ellos consideraban que era la defensa de intereses brasileiros. Por ej. siempre insistí “vamos a hacer una campaña en la televisión para defender nuestras políticas, mostrar en las escuelas, el Programa “Minha Casa Minha Vida”, vamos a hacer una campaña por la integración. Hice una cartilla sobre MERCOSUR para distribuir en las escuelas, hacer educación. Pero todo conspiró en contra”. (Entrevista a ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo, São Paulo).

Esta referencia nos habla también de las dificultades reales que existieron en el seno del palacio del Ministerio de Relaciones Exteriores para viabilizar las políticas de integración que desde la perspectiva de los gobiernos del PT se impulsaban. Estas provinieron no sólo de concepciones, tradiciones y hasta idiosincrasias diferentes, sino, y, sobre todo, de diferencias políticas claras e intereses ligados a proyectos estratégicos distintos. Aquellos núcleos de la diplomacia que boicotearon las políticas de integración, obturaron, en definitiva, los lineamientos estratégicos de las políticas del PT en el gobierno. Su concepción acerca de que la política exterior debía ser independiente de los gobiernos, era la base que iría a fundamentar sus diferencias con la corriente autonomista, que se tradujeron en la oposición a los gobiernos del PT.

De este modo, hemos descripto las corrientes mayoritarias del Itamaraty que, por esos años, convivieron en las arcas del Estado brasileiro. Estos funcionarios diplomáticos, se erigieron en actores sociales que sirvieron como resortes claves para el desarrollo de la estrategia de política exterior que se combinó con otras áreas de gobierno. Durante el período 2003- 2011, estos buscaron alianzas con otros actores locales y extranjeros, cuando se trató de las disputas electorales, y cuando finalizó el ciclo de gobiernos del PT con el golpe parlamentario⁴⁶ a Dilma Rousseff.

⁴⁶ Si bien, desde la teoría del derecho se utiliza la figura del “impeachment” en tanto procedimiento de destitución contra cargos de gobierno; en este caso, a la figura de una Presidenta; hemos elegido utilizar, desde una perspectiva teórica y una posición política, la referencia a “golpe parlamentario”. Creemos que este concepto refleja de otro modo lo ocurrido en Brasil. Esto se basa en la consideración de que se trató de un proceso de desestabilización por parte de diversos sectores de la sociedad y las clases dominantes brasileiras, dentro del propio partido de gobierno, y, a su vez, en conjunto con actores extranjeros. Si bien puede parecer una diferencia conceptual o nominal, consideramos importante hacer esta aclaración a los fines del análisis de este período, teniendo en cuenta la compleja situación que se vive al nivel de las instituciones democráticas en Brasil. Consideramos que, este hecho, sumado al encarcelamiento de Lula da Silva, ex presidente y líder del PT, en el año 2018, sentenciado sin pruebas, responden a un cuadro sumamente difícil por el que la democracia brasileira está atravesando desde el año 2016. Omitir esto desde la investigación en Ciencias Sociales también se corresponde con un posicionamiento político que naturaliza los actos que van en contra de una sociedad democrática.

III) La Defensa y autonomía política

Consideramos relevante poder asociar también, como parte de la estrategia de política exterior, a la agenda de defensa planificada por el Estado brasileiro. De esta manera, la “Estrategia Nacional de Defensa” encontró en el estímulo a la integración de América del Sur una de sus bases nodales. Desde el Min. de Relaciones Exteriores afirmaban sus actores centrales;

“Esa integración no solamente contribuirá para la defensa de Brasil, como posibilitará fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa. Alejará la sombra de conflictos dentro de la región. Con todos los países se avanza rumbo a la construcción de la unidad de América del sur” (Amorim, 2016: 21).

De este modo, el desarrollo que por esos años tuvo el Consejo de Defensa de la UNASUR, posibilitado por la coyuntura, nos indica que fueron momentos propicios para el avance de una estrategia con mayores grados de autonomía relativa.

La actuación de la UNASUR puso de manifiesto la capacidad de los países suramericanos de resolver los conflictos y crisis de manera autónoma sin la intervención de organismos y países extra regionales. Así, uno de los logros de esta nueva asociación regional suramericana, fue el de establecer el diálogo, la narrativa de la cooperación y el conocimiento entre los Estados, así como la defensa de principios como el de soberanía y autodeterminación de los pueblos. Esto se dio en momentos de reestructuración del poder estatal para los cuales la UNASUR fue una mediación que sirvió a los fines de recomponer el rol político estratégico de los Estados Nación, bajo proyectos emancipatorios, en una lucha constante contra el neoliberalismo.

En tanto bloque en sí mismo, la UNASUR dio muestras de su efectividad cuando se trató de defender los Estados de la región ante intentos desestabilizadores y ataques a las democracias. Ahora bien, la visualización de las condiciones de posibilidad que se abrían para Brasil y para la región tuvieron que ver con la caracterización del momento por el que atravesaba el mundo, desde la idea de “multipolarismo” (Costa, 2005; Amorim Celso, 2016: 52)⁴⁷. A su vez, la estrategia de defensa estuvo directamente vinculada al proyecto de

⁴⁷ Para conocer la caracterización de Celso Amorim sobre el mundo multipolar, recomiendo la lectura del libro de Amorim Celso (2016) “A grande estratégia do Brasil”.

integración regional visto desde una dimensión física. Raúl Zibechi (2012), va a afirmar que la integración de América del Sur ocupó un lugar destacado en la Estrategia de Defensa Nacional (EDN), de manera previa al surgimiento del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), impulsado también por los Ministros de Relaciones Exteriores Celso Amorim y de Defensa Nelson Jobim. Así, se enfatizaban como aspectos centrales el estímulo a la integración suramericana en aras de contribuir a la cooperación militar regional, integrar las bases industriales, defender los recursos energéticos -luego del descubrimiento de reservas petrolíferas en el litoral atlántico-, y llegar al océano Pacífico desde corredores comerciales (Zibechi, 2012: 131).

La defensa aparecía en los discursos del propio Celso Amorim vinculada a los objetivos de inserción internacional, valiéndose de tres instrumentos: la Política Nacional de Defensa, la Nueva Estrategia Nacional de Defensa, y el Libro Blanco de Defensa Nacional. Así, podemos notar la estrecha relación que existía entre la defensa y la política exterior brasileira, además de que, por esos años, el ideal estos objetivos se vinculó con pensar los modos en que la inserción global podía desarrollarse desde Brasil y la región, situando la estrategia en esos marcos. A su vez, en la Estrategia de Defensa Nacional, aprobada en 2008, Brasil afirma un vínculo indisoluble entre defensa y desarrollo. Con prioridad en los sectores cibernético, nuclear y espacial, se impulsaban la investigación y la ciencia, con la reorganización de la industria nacional en el área de defensa y el desarrollo tecnológico independiente. Si bien podemos caracterizar estos rasgos como contenidos claves de la estrategia brasileira impulsada desde el Estado, en la agenda de Defensa de la UNASUR, Brasil logró colocar su impronta desde la incorporación de las mismas. Otra de las herramientas de las que se valió este Consejo, fue la creación de un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, en el año 2009, con sede en Buenos Aires (Merino, 2017: 22).

Un rasgo muy importante acerca del Consejo de Defensa Suramericano generado desde la UNASUR es, como afirma Soares de Lima (2013), el hecho de romper con la tradición que tenía a EE.UU., tutelando la defensa de la región y, por ende, presente en todas las herramientas que se impulsaban. Lo inédito del CDS es que inauguró la posibilidad de pensar la defensa desde la propia región, sin injerencia extranjera. Así, por ejemplo, el conflicto entre Colombia y Ecuador generó una nueva doctrina sobre la defensa de las fronteras nacionales a partir de su “inviolabilidad”. El impulso desde la Estrategia Nacional de Defensa

de un complejo científico, militar, industrial, universitario y empresarial capaz de actuar en pos de la defensa, dio muestras de la coincidencia en torno a la articulación entre los distintos planos en los cuales la estrategia de política exterior, de defensa y de desarrollo era lanzada, involucrando a múltiples actores provenientes de los ámbitos públicos y privado. Si bien la posición brasileira tuvo sus roces con los representantes del Estado venezolano en la UNASUR a la hora de pensar la defensa, podemos afirmar que primó esta visión en el Consejo de Defensa.

En este sentido, a partir de la información provista por algunos funcionarios de la UNASUR entrevistados, existieron contrapuntos en materia de Defensa con la postura de los representantes venezolanos en el CDS. A su vez, en reiteradas oportunidades estas diferencias emergieron por una concepción diferente acerca de la integración que se promovía, entre los representantes venezolanos y los brasileros. Si bien hubo discusiones en todos los Consejos Ministeriales de la UNASUR, una importante tenía que ver con la voluntad de Venezuela de echar por tierra todo rastro de institucionalidad que se arrastraba desde tiempos neoliberales. Los brasileros, en cambio, consideraban que se había depositado mucho tiempo y esfuerzos diplomáticos en los antecedentes previos de integración, dados también, por los vínculos bilaterales con Argentina (como es el caso del MERCOSUR, con sus constantes oscilaciones)⁴⁸.

A modo de ejemplo, durante la II Cumbre de la Comunidad Suramericana de Naciones, realizada en Bolivia, en diciembre del año 2006, se producía el siguiente intercambio respecto de otros instrumentos como el MERCOSUR y la CAN. En el caso de esta última, Venezuela se había retirado en el mes de abril del 2006 por considerarla “muerta”. Mientras que Evo Morales, presidente anfitrión, afirmaba que “(...) tanto la Comunidad Andina (CAN) como el Mercosur son "instrumentos efectivos" para alcanzar la unión regional, que es el objetivo de la Comunidad Sudamericana de Naciones”; Chávez iba a plantear una postura más radicalizada. Indicó que “(...) Creo que la CAN, con todo respeto, no sirve... y creo que el Mercosur tampoco. Venezuela ingresa al Mercosur, pero el Mercosur, o lo reformateamos y hacemos uno nuevo, o también se acabará. No son instrumentos adecuados para la era que estamos viviendo, son instrumentos para la élite” (BBC Mundo, 9/12/2006).

⁴⁸ Ver “Integración divide a Sudamérica”, en BBC Mundo, 9/12/2006.

Esto implicó que la participación de diplomacia brasileira en las instancias de integración regional con otros Estados, sirviese a los fines de transformar algunos instrumentos en lo que se venía participando, en lugar de desecharlos. Lo cual nos muestra perspectivas disímiles a la hora de pensar la política exterior de cada Estado, en relación al contexto. La tradición diplomática brasileira, y el rol específico de Celso Amorim en ella, nos muestran los rasgos de institucionalidad que siempre se sostuvieron a la hora de las negociaciones en cualquier ámbito internacional.

Por otro lado, a los fines de comprender esta postura, recuperamos una parte de las teorías de la estrategia brasileiras, propias de la Escuela Superior de Guerra (ESG). Desde una visión geopolítica, postulaban la necesidad de integrar la Cuenca Amazónica. Como representantes de esta escuela de pensamiento, tenemos a Paulo Schilling, uno de los fundadores del PT, y a Darc Costa, vice presidente del BNDES hasta finales del año 2004, y uno de los referentes del pensamiento estratégico brasileiro proveniente de la ESG. A esto podemos agregar el rol mediador que Brasil ejerció durante la crisis venezolana durante el golpe en 2002, que Celso Amorim desarrolla ampliamente en sus *Breves Narrativas Diplomáticas* (2014). Buscando componer relaciones y mediando, por ese entonces, con el Secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, el rol de Brasil dio muestras de su estrategia, tanto para el futuro próximo que se venía con la unidad suramericana, como para seguir posicionándose ante potencias hegemónicas como EE.UU.

Respecto de esto último, la diplomacia brasileira intentó –incluso en tiempos de negociación, debate y final rechazo al ALCA-, construir confianza a partir de la permanente postura de diálogo, desde una actitud independiente y firme. Bajo las ideas de “no indiferencia” y “no injerencia”, fueron los puntos comunes los que terminaron marcando, al menos en un plano formal, la relación bilateral con EE.UU. (Amorim, 2014: 40). Esto significó que Brasil, a lo largo de los gobiernos del PT, no rompió vínculos diplomáticos con EE.UU. Sin embargo, esto no le imposibilitó erigirse en una figura relevante a la hora de las negociaciones que echaron por tierra el ALCA, así como en aquellas instancias internacionales en las cuales los funcionarios brasileiros mediaron una postura conjunta para los países periféricos –en detrimento de EE.UU.

Así, podemos afirmar que la UNASUR cumplió un rol clave ante importantes acontecimientos que pusieron en jaque la seguridad y la autonomía política de los Estados miembro. Durante los primeros años del CSD se buscó su fortalecimiento desde diferentes estrategias tanto de institucionalización como de acción rápida ante conflictos que afectaron a los países suramericanos. Esto fue así por ejemplo en los sucesivos intentos desestabilizadores, situaciones de conflictividad o golpes de Estado. Podemos mencionar el golpe en Ecuador (2010), el conflicto entre Colombia y Venezuela por las FARC (2010), la “Masacre de Pando” en Bolivia (2008), a partir de la cual se puso un freno para frenar a las maniobras secesionistas de los sectores de la llamada “Media Luna” (Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando y Chuquisaca). Otra de las circunstancias críticas en las que el CSD participó fue el Golpe de Estado al Presidente de Honduras, Juan Manuel Zelaya, en junio de 2009. También la presencia de bases norteamericanas en Colombia que dio lugar a la Cumbre de UNASUR en Bariloche (2009), y el golpe de Estado en Paraguay (2012). Salvo en este último caso, en el resto, las intervenciones de los Jefes de Estado desde la UNASUR fueron exitosas en torno a pacificar dichas situaciones y tener un posicionamiento en tanto bloque. En julio de 2009, el presidente de Colombia Alvaro Uribe anunció intenciones de firmar un Acuerdo de Cooperación Técnica con EE.UU., que habilitaba a este a hacer uso de siete bases militares en territorio colombiano. En respuesta a este conflicto, los Estados miembros de la UNASUR reunidos en Bariloche establecieron esta “Zona de Paz”, resaltando el principio de solución pacífica de los conflictos, sin la intervención de potencias extranjeras que pudiesen amenazar la estabilidad de la región. Como observamos, en todos estos momentos de alta conflictividad, hubo presencia de intereses norteamericanos. Que los 12 presidentes de la UNASUR lograran arribar a acuerdos ante situaciones de tensión, nada menos que ante la injerencia norteamericana, fue uno de los grandes logros conseguidos por este Consejo.

En este sentido, se destacaba, en los momentos previos a su muerte en octubre de 2010, el rol mediador que Néstor Kirchner, ex presidente argentino, y Secretario General de la UNASUR⁴⁹, tuvo en estos procesos, en particular, en la consecución de la paz entre Colombia

⁴⁹ Cargo que ocupó por sólo seis meses, desde mayo de 2010 hasta octubre del mismo año, mes en el cual fallece. Nos informaba una delegada argentina en la UNASUR que, “*En su tiempo como secretario general logró con éxito cumplir el objetivo de poner en marcha la institucionalidad de la UNASUR. Esto implicó generar reuniones y recorrer todos los bloques de partidos políticos de los respectivos congresos de los países haciendo lobby para que refrendaran el Tratado Constitutivo de UNASUR*” (entrevista de la autora a ex Coordinadora Nacional Alterna ante UNASUR, en Buenos Aires, el 21/03/2016).

y Venezuela⁵⁰. De esta manera, la rápida y efectiva resolución de conflictos en la región fue un rasgo notable durante los primeros años. A esto se agregó la particularidad de que la UNASUR obtuvo una interesante dinámica en los primeros años sin que su Tratado Constitutivo fuera ratificado en los 12 Estados⁵¹. A su vez, se lograron unificar posturas a partir de las Cumbres, en tanto mecanismos de rápida acción –o reacción- que reflejaban la construcción de consensos políticos ante situaciones de emergencia como los “hechos de Pando”, el 11 de septiembre de 2008⁵², ante los cuales se organizó una Cumbre Extraordinaria de Presidentes en Santiago de Chile, siendo Michelle Bachelet la Secretaria Pro Tempore, y creándose una comisión investigadora de los hechos a pedido de Evo Morales (Mendoza, 2014). Esto se notó también en la Cumbre de Bariloche, en la cual algunos delegados de UNASUR afirmaron que se esperaba la salida de Colombia del organismo, ante la falta de consensos que su posición respecto del conflicto generaba en el resto del bloque.

Acompañando estas dinámicas, el declive de la presencia norteamericana en nuestra región, por esos años, fue un elemento de gran relevancia en el terreno de la defensa, contraponiendo una institucionalidad alternativa al TIAR y a la OEA (Merino, 2017: 23). Un testimonio que ilustra la amenaza que, por ese entonces, los procesos de integración latinoamericana y suramericana le significaban a EE.UU., es una declaración de un Teniente General retirado de la Fuerza Aérea de dicho país, y ex Director de Inteligencia Nacional durante el gobierno de Obama, James Clapper.

“Los esfuerzos regionales que reducen la influencia de EE.UU. están ganando algo de tracción. Se planifica la creación de una comunidad de América Latina y el Caribe, prevista para inaugurarse en Caracas en julio, que excluye a EE.UU. y a Canadá. Organizaciones como la UNASUR están asumiendo problemas que fueron del ámbito de la OEA. En efecto, los países de América del Sur, con una o dos excepciones, cada vez más están recurriendo a la UNASUR para resolver los conflictos o disturbios en la región.” “El éxito económico de Brasil y la estabilidad política lo han puesto en la senda del liderazgo regional. Brasilia es

⁵⁰ Producto de dicha interna aparecieron como secretarios generales Alí Rodríguez (venezolano, importante miembro de la OPEP, fallecido en el mes de noviembre de 2018) y María Emma Mejía (colombiana, continuó el trabajo de Néstor Kirchner por la institucionalidad de UNASUR).

⁵¹ Este entró en vigencia en marzo del 2011, y en diciembre fue ratificado por los 12 Estados miembro (Mendoza, 2014).

⁵² En el marco de una movilización en favor de Evo Morales, 20 campesinos fueron asesinados en la región de Pando, en Bolivia.

probable que continúe usando esa influencia para enfatizar UNASUR como el primer nivel de seguridad y mecanismo de resolución de conflictos en la región, a expensas de la OEA y de la cooperación bilateral con los Estados Unidos. También se encargará de aprovechar la Organización para presentar un frente común contra Washington en asuntos políticos y de seguridad regionales” (James Clapper, 16/02/2011).⁵³

Así, afirmamos que, mediante instrumentos estatales, la política de defensa fue un aspecto muy importante para Brasil, como parte de sus ejes de política exterior, lo cual se vio proyectado en el CDS de la UNASUR. Este les permitió a todos los países de la UNASUR, un paraguas institucional que actuó ante momentos críticos para sus democracias.

⁵³ Clapper, James R, “Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the U.S intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence”, 16 de febrero de 2011 (en Merino, 2017: 22).

IV) La estrategia de desarrollo

“(…) Esa obra es esencial para que tú puedas comprender la estrategia que se desarrolló acá. Es un coreano, es un tipo muy interesante (Ha Joong Chang). Trabaja con categorías y nociones de poder, es un economista histórico. Hace una demostración de cómo las naciones con industrias, con internacionalización del capital y con emprendimientos y obras de infraestructura se desarrollan. Para justificar que Brasil es un país capitalista mediano con un buen nivel de industrialización. No se puede tener una visión romántica. Y si se quiere lograr mejores condiciones para eliminar condiciones internas de su población necesita desarrollarse. Y la industria es central, internacionalizar su capital es central y la obra de infraestructura es central porque tiene una repercusión en su materialización que es importante”.
(Funcionario del PCdoB, entrevista realizada el 23/11/2017, São Paulo).

Nos referimos aquí a los ejes de política exterior que atañen a la estrategia de desarrollo que Brasil implementó en el marco del sistema capitalista. Sobre este aspecto existen un conjunto de debates y análisis que se irán retomando a lo largo de los capítulos, dado que se vinculan con otras dimensiones que se abordan en esta tesis. Los proyectos de cooperación internacional se articularon con los procesos de internacionalización de empresas (Lamas, Finazzi y Nasser, 2017: 134). En función de lo que varios estudios afirman (Padula, 2010; Berringer, 2015; Zibechi, 2012, Cabria, 2015, Boito, 2017, Clemente, 2018), existió una correlación entre la estrategia de expansión geopolítica brasileira y el impulso al desarrollo capitalista a partir del apoyo y la internacionalización de empresas nacionales. En esta estrategia, la infraestructura y las finanzas jugaron roles específicos que retomaremos en el siguiente capítulo.

Un dato a considerar es que, en Brasil, a diferencia de otros países, el Ministerio de Relaciones Exteriores se ocupaba también de las negociaciones comerciales. Esto le permitió a Celso Amorim ser parte de muchas instancias en las cuales se negociaron políticas económicas, como por ejemplo respecto de los subsidios a las exportaciones en el

sector agrícola. También abrió el juego a que el rol brasileiro en los ámbitos internacionales no tuviera sólo que ver con su peso económico y comercial, sino también con la capacidad de sus representantes de poder articular otros actores y sectores, lo cual fue estratégico por la experiencia de los funcionarios políticos abocados a esto, que ya fueron mencionados. Estos incluyeron en las mesas de negociación a los intereses de sectores provenientes de las clases dominantes como las burguesías agrarias e industrial, durante la Ronda de Doha y el ALCA (Berringer, 2015: 197). La estabilidad política contribuyó, a su vez, para abrir una agenda de negociaciones económicas con distintos países del mundo.

La política exterior brasileira referida a la cooperación Sur-Sur, tuvo como dimensión económica la apertura de mercados para empresas de ingeniería como Odebrecht, Camargo Corrêa, Vale do Rio Doce, Petrobrás, Queiroz Galvão, etc. (Pedreira Campos, 2009) Así, el crecimiento exponencial de las mismas fue necesario a los fines de aumentar su poder a nivel nacional, extenderlo en la región suramericana, y ser un eslabón clave para la proyección de Brasil en el escenario internacional. Nos referimos, entonces, a la estrategia de desarrollo como parte de las decisiones de política económica y comercial que tendieron tanto al crecimiento económico dentro de Brasil, como a la internacionalización de determinadas empresas y al financiamiento, vía BNDES de gran parte de las iniciativas de integración regional que se promovieron (Novoa, 2009). Es decir, a las definiciones tanto en el plano de la microeconomía como en un sentido macro, que buscaron la integración productiva de Brasil con los países de la región latinoamericana y caribeña, así como con los países de África. Por esto, afirmamos que esta estrategia fue parte inseparable de su política exterior. Y que, a su vez, estuvo estrechamente ligada a la integración física, es decir, a la financiación de obras de infraestructura (Berringer, 2015; Clemente, 2018).

En su “*Carta ao Povo Brasileiro*” (22/06/2002), Lula, como candidato a la Presidencia, anunciaba lineamientos de su política económica en tanto señala a ciertos actores claves de la economía brasileira, que venían sufriendo los efectos del descalabro económico hacia finales del segundo gobierno de FHC. Allí, lanzó una suerte de consenso con distintos sectores y actores sociales. Se trató de una carta a los banqueros, al capital internacional, a los empresarios, anunciándoles que durante su gobierno se realizaría una transición (Maringoni, 2017: 38-39). Colocando al control de la inflación como un asunto fundamental,

concibió la idea de que la deuda pública sería reducida a partir del superávit primario (“*Carta ao Povo Brasileiro*”, 2/06/2002).

De esta manera, el primer gobierno del PT comenzó con un gabinete que nos da muestras de las alianzas que se tejieron y las condiciones que planteaba la coyuntura (Merino, 2017). En el caso de la Vice Presidencia, fue ocupada por *José Alencar*, representante de sectores de la industria, del Partido del Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB)⁵⁴, que estableció una alianza con el PT en las primeras elecciones. Por otro lado, a cargo de la presidencia del Banco Central de Brasil (BCB) estuvo Enrique *Meirelles*, del PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileira), empresario liberal con una amplia trayectoria en el mundo financiero⁵⁵. Su gestión a cargo del BCB, hasta el año 2010, garantizó la reducción de las tasas de inflación y de interés. Al mencionar a los actores que integraron la estrategia, aludimos a aquellos funcionarios que se ocuparon de hacer realidad los objetivos de inserción en el mercado internacional, para los cuales fue condición sin e qua non el desarrollo en la región suramericana, y en Brasil. Con esto, se incentivaba y articulaba a los sectores empresarios brasileiros de manera que aportaran en los objetivos de política exterior. Esto favoreció a ambos; Estado y empresas; sector público y privado. Así, el aliento por parte del Estado brasileiro a las empresas brasileiras respondió a una estrategia de internacionalización, a través de facilitar la financiación de obras en la región suramericana (Iglesias, 2008; Staine Prado, 2018). En este marco ubicamos las obras de infraestructura que desarrollaremos en el siguiente capítulo, en una conjugación de intereses empresariales, bancarios y de construcción de la infraestructura necesaria para profundizar los márgenes de la integración. Hubo actores que podemos destacar, que, dado su rol estratégico en la política exterior brasileira, ocuparon un papel fundamental por estos años.

A modo de ejemplo, uno de los frigoríficos mayores de la región como JBS S.A., recibió un crédito del BNDES para la compra del frigorífico norteamericano “Swift & Co” (Diario La Nación, Argentina, 30/5/2007). Como resultante, entre los años 2003 y 2010, las inversiones

⁵⁴ Desde el año 2017, cambió su nombre a Movimiento Democrático Brasileiro (MDB). Se trata de uno de los mayores partidos de Brasil. En el año 2016 rompieron la alianza con el PT y apoyaron el golpe parlamentario contra Dilma Rousseff.

⁵⁵ Siguiendo su trayectoria, en el año 2016, luego de la destitución de Dilma Rousseff, fue Ministro de Hacienda del gobierno de Michel Temer. Y durante las elecciones presidenciales del año 2018, fue candidato a la presidencia por el partido de Temer.

brasileras en la región suramericana vía BNDES se incrementaron en un 1082% (Soares de Lima, 2013). Como parte de dicha expansión hacia la región, el banco inauguró una sede en Montevideo en el año 2009. Estas acciones fueron criticadas por algunos autores seguidores de las teorías del subimperialismo brasileiro (Fontes, 2009; Zibechi, 2015; Álvarez, 2017), marcando las desigualdades y asimetrías que se fueron generando entre Brasil y el resto de la región. Esto se observa también ante los vaivenes que hubo alrededor del Banco del Sur, dados los choques de intereses que se generaban dentro de Brasil.

Al igual que en otras dimensiones que venimos abordando, la estrategia de desarrollo “hacia dentro” se valió de diferentes resortes estatales. La Agencia estatal de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX), originada en 2003, sirvió como instrumento de apoyo a la política de internacionalización, para acrecentar las exportaciones e incentivar las inversiones en Brasil. Desde la asesoría técnica a empresas, se expandió a la región, abriendo incluso una oficina en Colombia. A su vez, el Banco Central brasileiro fue coordinador del PROEX (Programa de Financiamiento a la Exportación), quien destinó también fondos a Suramérica (en un 13% del total). Este se dedicó a financiar las exportaciones de pequeñas y medianas empresas desde el estímulo con fondos públicos, para asumir los costos de cargas financieras desde tasas de interés favorables y plazos largos.

Tanto el BNDES, como APEX y PROEX se erigieron en recursos fundamentales para expandir a Brasil en la escena internacional y competir con las potencias hegemónicas históricas. Esto generó, además del crecimiento exponencial de las empresas brasileras y la posibilidad de concretar relaciones comerciales y económicas con otras empresas del mercado regional suramericano, mucha mayor visibilidad de Brasil en la arena internacional, recolocándolo en relación a sus vínculos bilaterales. La búsqueda de acceso a mercados regionales en los que pudieran insertarse las empresas brasileras, aumentando su peso y potencial, y, sobre todo, su poder en el escenario internacional, también cosechó críticas (Soares de Lima, 2013). La inyección considerable de recursos para el desarrollo, la integración y la cooperación, hacía que la idea de integración estuviese marcada por una necesaria dimensión económica a la hora de planificar inversiones, producción y comercio; una dimensión política para aunar consensos y construir bases sociales de estos acuerdos, y la búsqueda de reciprocidad en los beneficios de la integración (Pinheiro Guimarães, 2006).

Entre otros instrumentos que estuvieron a disposición, podemos observar también el Plan de Desarrollo Productivo (PDP), compuesto por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Industria, Desarrollo y Comercio Exterior y la Casa Civil. En el “Balanço de Política Externa 2003/2010”, producido por el Min. De Relaciones Exteriores, los objetivos en relación a la integración suramericana cristalizaron que esta fue el principal destino de las empresas de ingeniería brasileras en el exterior –para lo cual, los marcos regulatorios favorecieron eso (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011). Tanto en la recepción de inversiones como en el consumo de insumos, productos y servicios de estas empresas, el PDP planteaba estas directrices con foco en los sectores de agronegocios, minería, siderurgia, petróleo, petroquímica y Bioetanol, gas natural, carnes, celulosa y papel, complejo aeronáutico; sectores en los cuales estas ya habían alcanzado un lugar importante en el mercado⁵⁶. En dicho plan se reforzaba también, el impulso a la internacionalización de las empresas a partir de incentivos tributarios, flexibilidad en los marcos regulatorios, apoyo financiero y técnico, etc. (MIDC, 2010).

Así, entendemos parte de la estrategia de política exterior, desde la necesidad de promover y aumentar el comercio regional, la integración de las cadenas productivas, aumentando la Inversión Extranjera Directa (IED) y fortaleciendo la economía brasileras. El BNDES, como principal financiador de inversiones en el extranjero, sirvió a esta estrategia gubernamental que articuló la integración productiva y el desarrollo con la IED (Cerqueira, 2014). Y sectores del empresariado, del agro y la industria, encontraron coincidencias con algunos de estos objetivos, bajo coyunturas favorables.

Sin embargo, las decisiones del gobierno de Lula no siempre estuvieron acompañadas de grandes niveles de consenso tanto al interior de Brasil como con sus vecinos suramericanos. Se aludía a las marcas que un Estado planificador dejaba en las acciones de política exterior, esto es, a la multiplicación de redes burocráticas que articulaban la política de Itamaraty con otros Ministerios y dependencias estatales. Así, la utilización de instancias estatales para la política exterior generó fuertes malestares y críticas en las corrientes que no apoyaban ni acompañaban esta estrategia. Dentro del propio PT, existieron voces disonantes y críticas

⁵⁶ Motivo por el cual las denominamos “empresas de ingeniería” (Pedreira Campos, 2009), por la diversidad de actividades que abarcan.

con la estrategia y sus alcances. En referencia a la misma, un histórico militante del PT, actualmente miembro de la mesa ejecutiva, se expresaba al respecto.

“(…) Brasil no tiene semejante cosa global, a no ser los acuerdos Sur- Sur y la elección de África más que América Latina como territorio para empresas brasileras. Tiene que ver más con Brasil que con África, con una complementariedad productiva sería para América Latina. No por negarlo, sino que la tónica era buscar negocios con las grandes empresas, principalmente de África. Ahí ves que la estrategia para con África era de simplemente promover negocios brasileros, que es una cosa pragmática. ¿Dónde vas a tener negocios? ¿En Argentina? Es territorio ocupado, parcialmente –siempre sobra alguna cosa, en África, tanto territorio. Una serie de elementos que podrían facilitar, aunque no es un determinante en mi opinión; “business es business”⁵⁷. Claro, para el empresariado. Lula tenía una ambición que era de patrocinar la expansión de un tipo de “burguesía” nacional entre comillas, un negocio que salió haciendo lo que otros gobiernos hacen, para la promoción de negocios. Entonces, llamó a Odebrecht, Camargo Corrêa, y otras empresas, de exportación de productos primarios, llevó a Embrapa, que es una gran incubadora de negocios y también modernización de la agricultura. A todas estas las tomó del brazo (realiza el gesto de tomar del brazo) y consiguió muchos negocios. La mayor parte fueron con países con pocos recursos, mercados pequeños”. (Entrevista a funcionario de la mesa ejecutiva del PT, 9/9/2017 en São Paulo).

El “tomar del brazo” a determinadas empresas, alude a dicha estrategia, que también generó un sinnúmero de debates. En este sentido, el liderazgo brasileiro en la región suramericana tuvo una relación directa con su posición en el escenario internacional. Para esto, las empresas brasileras resultaron ser instrumentos de una estrategia que no sólo favoreció al gobierno sino también a los capitales que se beneficiaron de ella. Esta otorgó un rol específico a las clases dominantes, entendidas en este caso como empresas que, de la mano del Estado brasileiro iban a lograr una asociación con el capital internacional bajo condiciones menos desventajosas que si lo hicieran sin la tutela estatal (Gudynas, 2009; Bresser-Pereira, 2013). Así, se les aseguraban instancias de acumulación, valorización y ganancia. Esto se

⁵⁷ “Negocios son negocios” (traducción propia del inglés).

correspondió con las características que fue asumiendo el capitalismo internacional, cuando los sectores de mayor poder lograron desplazar a las empresas nacionales, lo que generó que tuvieran que incorporarse a fracciones del capitalismo internacional más avanzado. Y fue más claro para los sectores industriales, durante el ciclo neoliberal, bajo los gobiernos de FHC (Bresser-Pereira, 2013), en un proceso de clara desnacionalización. Así, se intentaba mediar desde el gobierno en el conflicto entre intereses externos y empresarios nacionales⁵⁸. Por otro lado, el comercio de Brasil con los países suramericanos aumentó considerablemente, creciendo de manera ininterrumpida entre el 2003 y el 2009, cuando cayó como consecuencia de la crisis financiera global (Bustelo, 2012; Paikin, 2012), y luego volvió a aumentar llegando a un récord histórico en 2011. En términos de la balanza comercial de Brasil con América del Sur, ésta era superavitaria en el año 2003. No obstante, resultaba problemático el déficit comercial con Argentina, Uruguay y Bolivia. En 2011, el saldo de la balanza comercial con América del Sur fue también superavitario, y, excepto con Bolivia, se revirtió la relación deficitaria con Argentina y Uruguay. A su vez, cambió el contenido de los bienes que se comercializaban, inclinándose hacia productos industriales de valor agregado medio (agroindustria, agro alimentos, automotrices, autopartes, manufacturas, etc.). Esto coincide con las empresas de ingeniería a las que nos referiremos en los próximos capítulos, como piezas claves de la estrategia de desarrollo “hacia dentro”, que impulsó desde el Estado, el gobierno del PT.

“(…) Y había una idea de que como Néstor Kirchner se estaba aproximando, Uruguay, entonces algunas ideas iguales entre amigos, políticos, podía ser más fácil. Sobre todo, no fue así porque los dos gobiernos querían en esa época después del descarte del neoliberalismo, apostar a un reconstituir una base industrial. Entonces Argentina jamás podría aceptar las importaciones de Brasil y un déficit comercial crónico. Cada vez que Argentina intentó defender sus intereses y salir del déficit con sus industrias, las empresas paulistanas, la burguesía brasileira reclamaba por el proteccionismo de Argentina”. (Entrevista a Prof. UNIFESP, el 22/10/2017 en São Paulo).

⁵⁸ Esto será ampliado en los próximos capítulos ya que amerita mayores conceptualizaciones y debates en torno a quiénes son y qué intereses manifestaban en el entramado de la integración.

Como nos indicaba la entrevistada, entre los conflictos que se presentaron, existió una gran asimetría entre los países suramericanos y Brasil, en términos de déficit comercial (Pinheiro Guimarães, 2015: 95). Esto lo marcaban también sectores de la diplomacia de Itamaraty, en tanto obstáculo para el desarrollo del proyecto estratégico de Lula. Otros afirmaban que la política exterior brasileira reforzó el rol de Brasil como productor de materias primas y commodities industriales (Cerqueira, 2014, Álvarez, 2017).

Si reconocemos la ampliación de la integración comercial y la búsqueda de políticas de integración industrial como parte de los objetivos de política exterior brasileira para la región, notamos cómo la confluencia entre actores gubernamentales y sectores del empresariado fue buscada. La emergencia de China como socio comercial generó, además, la diversificación de las importaciones y exportaciones desde un nuevo patrón de relaciones, dada la demanda de productos primarios, en un contexto de boom de los commodities (Bruckmann, 2015; Cepal, 2017).

En el plano de las clases dominantes, Souza (2009) caracteriza tres agrupamientos en función de sus perspectivas, coincidiendo en la necesidad de expansión y proyección del poder brasileiro. Actores sociales con inclinaciones más “globalistas”, que buscaron la inserción internacional vía apertura comercial, inversiones, e infraestructura -con representantes del agronegocio en sus filas; que serían el ala neoliberal. Otro sector de “regionalistas”, con foco en la integración suramericana como plataforma necesaria para ser parte de otros ámbitos internacionales. Aquí ubicamos a los sectores industrialistas y desarrollistas, amparados en el BNDES; beneficiados con el aumento del comercio regional, pero críticos con ciertos márgenes regulatorios que el MERCOSUR les significaba, en tanto traba para establecer acuerdos con otros bloques como la UE. Algunas fracciones dentro de este grupo pretendían hacer del MERCOSUR un área de libre comercio, más afín a sus intereses.

Y, por último, los sectores más radicalizados que promovían una integración latinoamericana, cuestionando los esquemas neoliberales y preocupados por la desigual distribución de los beneficios del desarrollo (Souza, 2009: 32). Todos confluyeron en los márgenes del gobierno de Lula y el Estado brasileiro, intentando torcer las decisiones de política exterior en favor de sus intereses y beneficios. También podemos vincularlos con las descripciones ya hechas sobre las corrientes dentro del Palacio de Itamaraty, en cuanto a sus visiones acerca del escenario internacional y de las políticas económicas a impulsarse.

Por lo tanto, las diferentes aristas aquí desarrolladas como parte de la estrategia impulsada por el Estado brasileiro, resultaron ser eslabones necesarios para un horizonte mayor de participación, en un sistema internacional que asomaba con características de multipolaridad relativa (Costa, 2005; Amorim, 2016, Merino, 2017). Así, si bien es el problema que enmarca y atraviesa toda esta tesis, podemos afirmar que el rol de las clases dominantes, y en particular, sectores y fracciones económicas, tuvieron una posición oscilante respecto del proceso de integración suramericana. Su interés en la integración estuvo siempre comandado por la necesidad de comercializar, instalar sus productos, y obtener ganancias. Concebir la integración como proyecto gubernamental clave a los fines de su ideario político, económico, estratégico y hasta identitario fue asunto de quienes se identificaron con el proyecto político estratégico de Lula y con las directrices del partido de gobierno –el PT. Para el sector empresarial, corrió por otro andarivel el universo simbólico de la integración. Profundizaremos en los próximos capítulos sobre las clases dominantes, en este encuadre de actores sociales, cuando se trató del caso puntual del Eje Interoceánico Central.

Al igual que con la estrategia de defensa, encontramos correspondencia entre estos ejes y las ideas que provenían de la Escuela Superior de Guerra, en tanto usina de ideas que promulgaba esta estrategia. La política de expansión del poder geopolítico regional precisó de la construcción de una base de cooperación en infraestructura e integración económica (Padula, 2010). Necesitó también del rol del tutelaje y las inversiones y el financiamiento por parte del Estado brasileiro. En su obra sobre la estrategia nacional, Dar Costa (2005) identificaba la expansión del poder continental brasileiro como fin para la construcción del multipolarismo. Sin embargo, en reiteradas oportunidades la estrategia se vio interrumpida por conflictos de distinta índole y tamaño. En otro sentido, autores como Fuser (2017) afirman que parte de las problemáticas que se presentaron un tiempo antes de los cambios en las correlaciones de fuerza en los gobiernos argentino y brasileiro⁵⁹, tuvieron que ver con la falta de coincidencia entre los intereses de las burguesías internas y los de las coaliciones de gobierno del PT y el Frente para la Victoria, en relación a su estrategia de integración

⁵⁹ Con esto nos referimos al golpe institucional a Dilma Rousseff, que tuvo como desenlace su destitución, el 12 de mayo de 2016. Y a las elecciones presidenciales en Argentina en las cuales triunfó la Alianza Cambiemos, del PRO y la UCR, con Mauricio Macri asumiendo la Presidencia el 10 de diciembre de 2015. Ambos hechos concatenados significaron la interrupción de gobiernos nacional populares y, como contracara, la profundización de una agenda neoliberal.

regional. Este considera que las resistencias por parte de sectores de las burguesías a la integración regional tuvieron que ver con las modalidades de asociación con el capital externo, que fueron en detrimento de toda posibilidad de proyecto de desarrollo autónomo que se intentó pregonar. De esta manera, se reforzó el rol de la región suramericana como productora de materias primas minerales y agrícolas, así como a los servicios energéticos y la integración de las industrias a las cadenas productivas globales de un modo subordinado (Fuser, 2017: 115).

En un nivel regional, algo que agregó contradicciones fue la superposición de estrategias de integración, como la Alianza del Pacífico (Barrenengoa, 2017a), lo cual dispersó el juego integracionista de los Estados. Esto será retomado en los próximos capítulos, cuando nos dediquemos a analizar los conflictos en las tramas de la integración.

2.3 BRASIL “hacia afuera”

I) Relaciones bilaterales Brasil- Argentina

“Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos”. (Néstor Kirchner y Lula da Silva, Consenso de Buenos Aires, 16 de octubre de 2003).

Las relaciones entre Brasil y Argentina fueron un aspecto de gran relevancia para la integración suramericana, en circunstancias previas al surgimiento de la UNASUR. Desde la perspectiva brasilera se consideró que el avance de este proceso se dio en gran medida gracias a las relaciones construidas entre ambos países, que dieron fundamento a estas dinámicas (Amorim, 2016: 19). Sin embargo, en tiempos de regionalismo abierto, la integración regional fue construida en consonancia con las políticas neoliberales, impulsando un proceso de globalización, liberalización y desregulación del gran capital en las economías suramericanas (Moniz Bandeira, 2002). Esto se tradujo en alianzas comerciales y políticas favorables al flujo de capitales y la evitación de barreras arancelarias en el intercambio entre países; algo que podemos observar en el surgimiento del MERCOSUR (Acta de Buenos Aires 1990; Tratado de Asunción, 1991; Protocolo de Ouro Preto, 1994; Ferrer, 2007; Ferrer, 2008).

De esta manera, entendemos, como parte de la ampliación de la política exterior brasilera hacia América del Sur, la alianza e estratégica entre ambos países como un eslabón necesario. Si bien en este apartado hacemos alusión a las relaciones bilaterales como parte de la proyección de la estrategia “hacia afuera”, consideramos que la Argentina resultó en un socio

clave para la región suramericana, mucho menos distante que otros, no sólo por su cercanía geográfica sino por la relación de mutua necesidad que históricamente tuvieron ambos países. Por lo cual, lejos de ser un aspecto específicamente ajeno, fue también un factor que posibilitó el alcance y desarrollo de la estrategia del gobierno brasileiro, así como al nivel de sus burguesías agraria e industrial. Respecto de esto existen diversas miradas y existieron múltiples conflictos. Estos tienden a marcar cierta desigualdad en los vínculos que Brasil entablaba con el resto de sus socios suramericanos. No obstante, desde el propio Brasil, se tendió a relativizar la visión del gigante, así como las teorías del subimperialismo brasileiro (Zibechi, 2015).

“Hay coincidencias y hay contradicciones con Argentina. Las bases industriales son similares y compiten entre sí. Uno pelea porque se hace una heladera acá y zapatos allá. No es una base total complementaria. Y otro hecho de la operación Lava Jato. ¿Qué se esperaba o cuál era la estrategia para dar un salto de calidad en construir una política de una cadena de valor agregado sudamericana, ¿no? Dos cosas: base industrial en defensa, hay un primer experimento que fue un avión que Embraer construyó, el KC390 que involucra a Argentina, Chile, y otros países, pero una cadena de producción de un producto de alto valor agregado en que otros países estaban involucrados. Y la industria del petróleo con el Presal. Porque iba a demandar contenidos locales, entonces ¿cuál era la estrategia?; que parte de esos contenidos fueran desarrollados en los países de la región. Había un actor económico con capacidad de estimular esa cadena. Casualmente la Lava Jato, lo que Snowden denunció fue sobre ese sector”. (Funcionario del PCdoB, 23/11/2017, entrevista realizada en São Paulo).

Los funcionarios provenientes del núcleo del lulismo, afirmaron, por el contrario, que la estrategia brasileira en América del Sur fue fuertemente “cooperativa”, buscando constituir un ámbito común que lograra la integración de las cadenas productivas, en ciencia, tecnología e innovación desde la conformación de una “Comunidad de Seguridad”. Así, se combinaron la disuasión con la cooperación a la hora de pretender conformar una gran comunidad suramericana en la que prime la cooperación. Respecto de estas asimetrías y del liderazgo de Brasil en la región, existen divergencias en los estudios. Algunos autores señalan las pretensiones imperiales (Fontes, 2009; Zibechi, 2012), mientras que otros afirman que dicho liderazgo se encontraba con demasiadas limitaciones a la hora de asumir los costos que su

posición implicaba en la práctica (Motta Veiga y Ríos, 2007; Malamud, 2011). Esto explicaría por qué se trató más bien de un rol de liderazgo “blando” (Burges, 2008; Saraiva, 2010).

Así, emergían las limitaciones provenientes de una estrategia de integración que no siempre encontraba reciprocidad; sobre todo, a la hora de los vínculos comerciales. A modo de ejemplo, el impulso al FOCEM se encontró con algunas de estas problemáticas. Lanzado como herramienta para equilibrar las asimetrías entre las economías más pequeñas del MERCOSUR, en 2008, a raíz de la crisis financiera global, Brasil decidió acrecentar sus aportes, agregando una donación voluntaria. Algunos de los entrevistados que formaron parte de los dos primeros gobiernos del PT indicaban que, el liderazgo brasileiro no fue elegido, porque en comparación con el resto de los países suramericanos era más grande. A su vez, en el terreno comercial, desde 2003, ambos países transitaron el crecimiento de sus exportaciones, inclusive las de origen industrial. No obstante, existió una situación de déficit para Argentina en relación al comercio bilateral con Brasil, que muestra la desigualdad en la evolución de las estructuras productivas, presentando una ventaja en el sector de manufacturas de origen industrial, por parte de Brasil (Bustelo, 2012: 150; Paikin, 2012).

Por otro lado, el Consenso de Buenos Aires daba muestras de una clara estrategia de alianza regional, personificada en dos figuras de la relevancia como Néstor Kirchner y Lula da Silva. A su vez, manifestaba el cambio que la relación bilateral atravesó, luego de finales de los años noventa. En este sentido, en relación al escenario internacional, también se observaba la potencialidad de dicha relación, participando en instancias internacionales como el G20 y el Consejo de Seguridad de la ONU, con negociaciones conjuntas. Las relaciones con China también indican correspondencia entre algunas características comunes de Brasil y Argentina ante el gigante asiático.

“(…) Brasil insistió en el G20, que era la estructura de los Ministros de Finanzas y tenía varios propósitos. Porque por lo menos Argentina estaba adentro, eso era muy importante, por eso funcionó. El diálogo entre Argentina y Brasil durante los primeros años del G20 fue muy bueno”. (Entrevista a ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo).

Las coincidencias que también se tejieron entre las presidencias de Cristina Fernández (2007-2015) y Lula da Silva pudieron materializarse en el G20, como nos indicaba el entrevistado, y en instancias de la UNASUR.

Las relaciones entre Brasil y Argentina pueden caracterizarse por haber estado atravesadas por contingencias que respondieron a determinadas coyunturas; en ocasiones mediadas por el conflicto, en otras signadas por la mutua necesidad. Afirmamos que durante el período de regionalismo postliberal fue significativo el cambio que se dio en el acercamiento y la coincidencia de ambas agendas de política exterior, no sólo respecto de Suramérica y la UNASUR, sino también en relación a otros ámbitos de poder internacional. Así, en el marco de su estrategia de política exterior, Argentina significó un aliado para Brasil, tanto a nivel de sus relaciones bilaterales, como en la UNASUR, como a la hora de su proyección internacional. Esto implicó la relevancia particular de Argentina, por sobre el resto de los países, dados sus vínculos históricos, sus similitudes económicas, y su cercanía geográfica, aunque no evitó conflictos entre sus burguesías locales. En el período de estudio, la importancia de estos era tanto diplomática como política, además de económica y estratégica.

II) Situación internacional

“Uma coisa que eu tenho provocado sistematicamente nos empresarioários brasileiros é que eles não devem ter medo de virar empresas multinacionais, que não devem ter medo de fazer investimentos em outros países, até porque isso seria muito bom para o Brasil⁶⁰”.

(Lula da Silva, en el Fórum Económico Mundial, 28/01/2005, en Davos, Suiza).

La búsqueda de participación en el escenario internacional a partir de la intervención en los distintos ámbitos y foros internacionales –en sus distintas escalas- y desde una agenda diversa de temáticas que iban desde la seguridad y la defensa hasta la salud, fue uno de los ejes prioritarios de la política exterior brasileira. Esto fue posible gracias a las condiciones que emergieron desde finales del siglo XX, a partir del resquebrajamiento del poder hegemónico que durante mucho tiempo ostentó EE.UU. Podemos confirmar que se dieron en simultáneo diversos procesos a la par de la profundización de la globalización, tales como la conformación de bloques estatales en Norteamérica, Europa y Asia, con la aceleración de procesos científico y tecnológico, en áreas de informática y biotecnología, vinculadas a los desarrollos en materia de defensa y actividades militares.

Uno de los datos más sobresalientes del período es el giro hacia Asia Pacífico, por el hecho de convertirse en un emergente centro dinámico de la economía mundial (Merino, 2016). Respecto de esto, los vínculos de China con la región suramericana fueron acrecentándose hasta lograr desplazar a EE.UU. (Follonier, 2009). Algunos datos que confirman esto indican que, en el año 2002, EE.UU. absorbía el 25% de las ventas de Brasil –de las cuales el 75% eran productos industrializados de valor agregado y contenido tecnológico-. Esto hacía que este país fuese responsable del 42% del superávit comercial brasileiro. En tan solo 5 años, EE.UU. pasó a absorber un 15% de las exportaciones (Soares de Lima, Hirst y Pinheiros, 2010: 36). Hacia el año 2009, China se convirtió en el principal socio comercial de América Latina. Según un informe de la CEPAL;

⁶⁰ *“Algo sobre lo cual he provocado sistematicamente a los empresarios brasileiros, es que no deben tener miedo a convertirse en empresas multinacionales, que no tienen que tener miedo de hacer inversiones en otros países, porque sería muy bueno hasta para Brasil”* (traducción propia).

“En 2000, China constituía el séptimo mayor exportador del mundo, con el 3,9% del total mundial, y el octavo importador, con el 3,4% del total mundial. Después de un crecimiento anual superior al 20% en ambos flujos, en 2011 China pasó a ser el primer exportador del planeta, alcanzando el 10,4% del total mundial. En ese mismo año, China se transformó también en el mayor importador, representando el 9,5% del total mundial. En 2015 esas participaciones alcanzaron 13,8 % y 10,1%, respectivamente” (Cepal, 2017: 9).

Ahora bien, las relaciones comerciales no implican necesariamente una asociación estratégica. No obstante, en el caso brasileiro que aquí nos compete, observamos que se dieron, en varios terrenos en lo que China y Brasil se encontraban, señales de que se iban en dirección a convertirse en socios estratégicos. La participación de Brasil en el BRICS, a partir del año 2009, pero formando parte de las reuniones desde 2006, ya indicaba que la integración sino- brasilera podía abrir el juego para ampliar los márgenes de autonomía para este último. La asociación con China le podía permitir al gigante suramericano inyectar valor y tecnología a su economía, para diversificarla e impulsar un proceso de profundización del desarrollo desde políticas estatales (Bustelo, 2012).

En este sentido, según Celso Amorim (2014), la idea de “Comunidad Internacional” era un eufemismo del modo en el que históricamente las decisiones eran tomadas y legitimadas por pocos países, mayormente EE.UU. y Gran Bretaña –últimas potencias hegemónicas. Ante este escenario, la corriente autonomista del Itamaraty tuvo como horizonte una participación activa en las instituciones de gobernanza global con las expectativas de aportar, junto con otras zonas del mundo, en el cambio definitivo de estas condiciones. En este amplio espectro, desarrolló mecanismos de articulación, cooperación y diálogo para contribuir en una redistribución del poder internacional más equitativa y respetuosa de otras zonas emergentes del mundo. Así, se conformó un gran arco en el cual Brasil se apoyaba, como Suramérica, Asia y África. A estas se las denominó zonas del “sur emergente” (Lamas, Finazzi y Nassen, 2017: 133). Ya en enero del 2005, en el Forum Económico de Davos, Lula era muy claro respecto de los objetivos de su gobierno;

“E geramos uma expectativa muito mais do que na América do Sul, com os países africanos que o Brasil praticamente tinha abandonado, ou seja, o Brasil normalmente olhava para os

Estados Unidos e olhava para a Europa passando os olhos por cima da África. E nós resolvemos que tínhamos uma dívida histórica com a África, tínhamos que pagar essa dívida. E para pagar essa dívida era preciso restabelecer as relações políticas com a África. Por isso nós visitamos muitos países africanos, por isso melhoramos a nossa parceria com Angola, por isso melhoramos a nossa parceria com Moçambique, por isso melhoramos a nossa parceria com alguns países da África, inclusive os países de língua portuguesa⁶¹” (Parte del discurso de Lula da Silva, el 18/01/2005 en Davos, Suiza).

En este horizonte de objetivos ligados a una estrategia de inserción internacional, el Estado brasileiro se sirvió de herramientas como IBAS (Foro de Diálogo entre India, Brasil y África del Sur), los BRICS, la UNASUR, el MERCOSUR, la CELAC, entre otros. También participó activamente en las iniciativas de ASPA (Cúpula América do Sul-Países Árabes), ASA (Cúpula América do Sul-África) y FOCALAL (Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste). Éste último surgió en 1998 con una variada agenda de trabajo, y 34 países miembros. En el año 2003, y como resultado de una propuesta de Lula, se creó la ASPA, integrando a 34 países. Tres años después ya eran 65 países, junto con la UNASUR y la Unión Africana (UA), así como la Secretaría de la Liga de los Estados Árabes (LEA) y la UNASUR. Todos ellos foros de diálogo y coordinación para múltiples áreas (Medio Ambiente, Temas Sociales, Economía, Ciencia y Tecnología y otros). Más allá de que se trataron de iniciativas en las que los funcionarios del Estado brasileiro participaron, en distintas ocasiones coincidieron con intereses empresariales para oportunidades de comercio con otros actores internacionales. En el caso del Foro IBAS, la Confederación Nacional de Industrias (CNI) brasileira integró, junto con empresarios de India y África del Sur, el Consejo Empresarial IBAS (Berringer, 2015: 202).

Como nunca, la política exterior brasileira se encontró con un terreno más que fértil para desplegar una estrategia expansiva. A su vez, encontró eco en las estrategias y acciones que otros países del mundo estaban impulsando, como Rusia, China e India. Este proceso fue

⁶¹ “Y generamos una expectativa mucho más que en América del Sur, con los países africanos que Brasil prácticamente había abandonado, o sea, Brasil normalmente miraba a Estados Unidos y miraba a Europa pasando los ojos por encima de África. Y nosotros resolvimos que teníamos una deuda histórica con África, teníamos que pagar esa deuda. Y para pagar esa deuda era necesario restablecer las relaciones políticas con África. Así que visitamos muchos países africanos, por lo que mejoró nuestra asociación con Angola, por lo que mejoró nuestra asociación con Mozambique, por lo que mejoró nuestra asociación con algunos países africanos, incluidos los países de habla portuguesa” (Traducción propia).

complejo, dado su carácter sui generis, y sobre todo las amplias distancias culturales. No era igual la promoción de la integración suramericana, que la conformación de los BRICS⁶². Y sobre todo no afectaba de manera lineal a los mismos intereses. La dimensión que va a tomar el BRICS a nivel internacional se fue observando a partir de distintos momentos.

“(…) Los BRICS ayudaron a Brasil a proyectarse internacionalmente de una forma espectacular. Cuando Brasil empezó a participar no había ninguna idea de qué sería eso, para qué sería. (...) China estaba medio desconfiada en el inicio, no estaba África del Sur, entonces en la primera reunión Brasil estaba completamente fuera de su hábitat. Tenías a China, India, Rusia, que se conocen desde hace años y son potencias vecinas que se conocían hace siglos. Tuvieron guerras, paz, amor, peleas, se estudian, tenés personas en la India que estudian Rusia, etc. Brasil, la delegación que llegó se sintió totalmente fuera de lugar. Como cuando vas a una fiesta, bueno, acá no conocían nada. Todo era complejidad. En Brasilia la delegación se sentía totalmente fuera de lugar. Entonces fue una apuesta acertada porque eso potencializó mucho la participación de Brasil en el G20. El BRICS fue eso. Fue una articulación desde el inicio. En el G20 vos tenías el grupo de los BRICS que preparaba su posición, los G7 preparaban su posición. Entonces fue muy importante para Brasil, por el propio reconocimiento. (Entrevista a ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo, São Paulo)

Dado que la estrategia brasileira de desarrollo provino de una concepción que buscó el fortalecimiento de agencias financieras de fomento, con escala nacional y regional y ya no bajo control de EE.UU.; podemos identificar los constantes esfuerzos por generar mayor autonomía e independencia respecto de las instituciones financieras históricamente comandadas por las potencias. Por ende, podemos afirmar como otro de los aspectos centrales de la política exterior brasileira, la búsqueda de aprovechamiento de las nuevas condiciones de crisis del unipolarismo norteamericano para ampliar los márgenes de autonomía. Esto hizo que a las distintas dimensiones de la política exterior se les confiriese un carácter estratégico

⁶² Entre el 14 y el 16 de julio de 2014, se realizó en Fortaleza, Brasil, la VI Cumbre anual de los BRICS, bloque conformado por Brasil, Rusia, China, India y Sudáfrica.

y un sentido geopolítico. Así, la intervención de EE.UU. en Irak en 2003 fue aprovechada por Brasil para participar activamente en la composición de posturas junto a otros países.

En el terreno comercial, en la Ronda de Doha de la OMC, se abordaron temáticas centrales como los subsidios agrícolas, que implicaron arduas negociaciones por parte de los funcionarios del Estado brasileiro (Berringer, 2015: 197). Brasil hizo frente a la unilateralidad del poder estadounidense desplegado en las instituciones internacionales, con toda esta batería de instituciones, relaciones y ámbitos de cooperación alternativos.

Esto se hizo intentando alterar las cuotas en la distribución del poder internacional, con el apoyo de Rusia, India y China, y aprovechando la alteración de las correlaciones de fuerza post Consenso de Washington. A su vez, se generaron amplios debates al interior de Brasil, con los sectores del empresariado interesados, particularmente la burguesía agraria.

En un doble juego, al mismo tiempo que Brasil asumía su liderazgo en el proceso integracionista desde la región suramericana, acercaba y consolidaba sus vínculos con otros polos y regiones del mundo. “(...) *E hoje o Brasil já tem assegurada sua posição como a maior economia do continente, um dos maiores produtores mundiais de alimentos, além de seguir controlando a maior parte dos recursos hídricos e da biodiversidade da Amazônia. Nesse movimento duplo, em direção à América do Sul e em direção aos demais continentes, o Brasil tem se aliado e competido, a um só tempo, com outros estados e economias nacionais que também estão se expandindo rapidamente e reivindicando maior participação nas decisões do núcleo central de poder do sistema mundial, entre as quais se encontram a China, a Índia e a Rússia.* (Fiori, 2011: 9)⁶³.

Así, comenzó a ocupar un rol de gran relevancia en el mundo, en el G8, el G20 financiero, el BRICS, y, sobre todo, intentando sortear los desequilibrios internacionales en favor del mundo emergente. Acá podemos marcar cierto movimiento oscilante entre mostrarse como líder regional, aunque a la hora de analizar su rol en el escenario internacional no siempre se

⁶³ “Y hoy Brasil ya tiene asegurada su posición como la mayor economía del continente; uno de los mayores productores mundiales de alimentos, además de seguir controlando la mayor parte de los recursos hídricos y la biodiversidad de la Amazonia. En ese doble movimiento, en dirección a América del Sur y en dirección a los demás continentes, Brasil se ha aliado y ha competido, en un solo tiempo, con otros Estados y economías nacionales que también se están expandiendo rápidamente y reivindicando mayor participación en las decisiones del núcleo central del poder del sistema mundial, entre las cuales se encuentran China, India y Rusia” (traducción de la autora).

mostró como representante de la región. Por ende, podemos pensar que la idea de liderazgo suramericano no implicó la disposición a perder su autonomía en el terreno global. En función de las circunstancias, Brasil se presentó como un Estado cuyo propio peso le confirió un lugar en el mundo, pero a la vez, aprovechó su posición de líder de América del Sur, para justamente reafirmar la participación en instancias de la diplomacia internacional.

En este sentido, podemos marcar la recuperación de determinados pilares de la política exterior brasileira, en la búsqueda de mayor autonomía (Lamas, Finazzi y Nassen, 2017: 134), a partir de una postura más activa y demandante, así como en el aprovechamiento de las circunstancias de transformación hacia un multipolarismo relativo (Merino, 2018). El posicionamiento de los representantes del Estado brasileiro estuvo presente en los grandes temas que se discutían en las instituciones de la “comunidad internacional”; llevando posturas que cuestionaban las bases democráticas de ámbitos como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o la Ronda de Doha de la OMC. Bajo esta estrategia Brasil tuvo siempre la idea de establecer relaciones con cualquier Estado, independientemente de las distancias culturales, geográficas, y de su sistema político. Esta postura contribuyó en que se erigiera en un jugador global y un líder regional. Al mismo tiempo, las alianzas con los gobiernos kirchneristas de Argentina en este plano permitieron que muchas de las posiciones fueran compartidas. Al nivel nacional, la Ronda de Doha y las discusiones en otro a la OMC, junto con las negociaciones del ALCA, permitieron aglutinar sectores en la conformación de una burguesía compuesta por actores locales, que iría a conformar un frente neodesarrollista que acompañó los gobiernos de Lula (Berringer, 2015: 197).

Como nunca antes en su historia diplomática, Asia, Oriente Medio y África estuvieron en el foco de la política exterior brasileira; esta última considerada una prioridad⁶⁴. Lula visitó más de quince Estados de África, países en los cuales también se radicaban delegaciones diplomáticas como parte de esa política (Angola, Mozambique, África del Sur, Egipto, Libia, Nigeria, Cabo Verde, etc.). Así, la representación brasileira creció considerablemente en el continente africano⁶⁵. Se estima que Lula fue el presidente que más viajó durante sus

⁶⁴ Durante el Foro Social Mundial de Porto Alegre en el año 2003, quedaba en claro el objetivo de “Olhar para África e América do Sul” (mirar hacia África y América del Sur) (Lamas, Finazzi y Nassen, 2017: 134).

⁶⁵ Mozambique fue el país africano con mayor cantidad de proyectos de cooperación con Brasil relativos a inversiones de empresas brasileiras, y en el ámbito de políticas públicas dirigidas a la salud pública, al desarrollo de la agricultura (Lamas, Finazzi y Nassen, 2017: 137).

mandatos, en la historia de Brasil, llegando a acumular más de un año fuera del país. Realizó 89 viajes en la región sudamericana, de los cuales 19 fueron a la Argentina. El rol de liderazgo que la figura de Lula ejercía fue una dimensión clave y de suma importancia a la hora de construir consensos con el resto de los países, ejerciendo un rol de líder regional (Cerqueira, 2014).

Por último, la participación de Brasil en los BRICS resultó ser un elemento desequilibrador de alianzas históricas entre otros polos como EE.UU., y en tanto estrategia de largo alcance que buscaba tener una participación activa en ámbitos internacionales y conformando asociaciones estratégicas. Este espacio se ha conformado con cierta institucionalidad paralela, lo cual ha generado alertas en la comunidad internacional, en el marco de la crisis del poder estadounidense y el ascenso de China, junto a otras regiones del mundo.

CAPÍTULO 3: “Integración para el desarrollo: las políticas de integración del COSIPLAN- UNASUR y la estrategia brasilera”

“Entonces lo que se hizo fue buscar internacionalizar las industrias brasileras a partir de instrumentos del Estado. Cada vez más, la dimensión de Estados nacionales fuertes que, utilizan sus instrumentos para producir el desarrollo, es central. La dimensión de la industrialización como factor central, la política exterior como instrumento del desarrollo nacional y las nociones de poder”.

(Funcionario del PCdoB, entrevista realizada el 23/11/2017, en São Paulo).

3.1 Introducción

En este capítulo analizamos la proyección brasilera en la región suramericana y los procesos de integración desde una dimensión específica, que denominamos la integración física. Esto es, las políticas de integración suramericana impulsadas por Brasil en el marco de la UNASUR, desde el **Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)**, que surgió en 2009.

A la **estrategia de política exterior** en la que indagamos en el capítulo anterior, incorporamos las **políticas de integración de la infraestructura** en materia de transportes, energía y comunicaciones. Estas resultaron ser parte inseparable de los objetivos de construcción de un espacio económico y político suramericano, y de las políticas de desarrollo hacia adentro del propio Brasil. Como un problema histórico al que se aludía por esos años a la hora de referirse a la infraestructura, se citaba la falta de créditos y financiamiento, a lo que se agregaba la situación de endeudamiento de la gran mayoría de los países de la UNASUR. Así, ante las dificultades en el acceso a créditos para obras de infraestructura, emergió la estrategia que llevó a cabo el gobierno brasilero desde sus políticas estatales, junto con el BNDES, las empresas y otros instrumentos y programas públicos (PAC, PROEX, APEX, PDP, PITCE). Para los países de la región, se ofrecieron posibilidades de financiamiento para la ejecución de obras de infraestructura, con reglas que beneficiaron su crecimiento exponencial. Las divisas que estos emprendimientos generaron

engrosaron las finanzas de Brasil, con lo cual la triangulación de la estrategia cobraba sentido para el gobierno de Lula. A su vez, ésta colaboraba en los fines de crecimiento y mejora de las condiciones de infraestructura de los países suramericanos. Esto contribuyó, por ende, al nivel y crecimiento de la actividad económica dentro del mercado de América del Sur. Así, hubo correlación entre los intereses estratégicos de ampliación de infraestructura y la presencia en los mercados regionales y globales.

Como parte de la estructura institucional de la UNASUR, se crearon doce Consejos Ministeriales y Sectoriales que trabajaron en distintas áreas; entre los cuales se encuentra el COSIPLAN. Aquí retomamos sus antecedentes y principales lineamientos para reconstruir cómo se orientó la propuesta brasilera de integración suramericana en el plano físico; a qué actores sociales y sectores productivos involucró, y qué obras de infraestructura impulsó. De esta manera, consideramos que el COSIPLAN fue uno de los instrumentos que sirvió a la estrategia de proyección del poder brasilero desde el Estado, en los márgenes nacionales, hacia la región suramericana y hacia el mundo. Esta inauguró una diversidad de políticas que se combinaron en pos de la consecución de diferentes objetivos mayores. Centralmente incluyó la política exterior, el desarrollo de una política de integración de la infraestructura regional, así como el despliegue de una política de expansión y apoyo a determinadas empresas, sectores productivos e instrumentos financieros, que aquí llamaremos política de desarrollo. Afirmamos que estas esferas buscaron ser articuladas desde el Estado, destacándose factores endógenos y exógenos que también fueron parte de estas tramas, así como otros actores que también las impulsaron, desde sus intereses y estrategias, siendo parte contradictoria de un proyecto más amplio.

A continuación, reconstruimos los objetivos y lineamientos de las políticas de integración de la infraestructura regional desde IIRSA- COSIPLAN y desde el Estado Brasilero, recorriendo los debates que la IIRSA generó, y algunas distinciones que hemos definido establecer con el COSIPLAN. Desarrollamos el modo en que dichas políticas se tradujeron dentro de Brasil y los actores con quienes se articuló la estrategia. Luego nos abocamos a la presentación del caso puntual del Corredor Interoceánico Central, en el marco del Eje de Integración que lleva el mismo nombre. Desde una mirada que analiza las obras de infraestructura en un proceso histórico particular, dados los procesos de globalización e internacionalización que vemos

proyectados en los territorios, intentaremos, a lo largo de esta tesis, indagar cómo se combinan las lógicas del capital financiero transnacional con las lógicas de construcción territorial impulsadas por otros actores, con la mediación que los Estados nacionales tuvieron en el período de estudio. En éstas últimas encontramos las acciones del Estado brasileiro entrecruzadas con las de las empresas, los órganos de financiamiento privados y públicos, sectores de ciertas ramas productivas, y las poblaciones receptoras de estas transformaciones. Así, la relación entre integración física, capitalismo global y el modo en el cual los Estados fueron partícipes de estas dinámicas, son algunas de las grandes temáticas que tenemos como telón de fondo en esta investigación, a partir del caso brasileiro.

3.2 Antecedentes y principales lineamientos

“Tomamos a decisão de fazer com que o Brasil assumisse a responsabilidade de ter uma forte política de infra-estrutura para dar vazão ao crescimento que nós imaginamos que o Brasil vai ter daqui para a frente. Priorizamos para este ano a questão das nossas ferrovias, das nossas rodovias, dos nossos portos e aeroportos, sem os quais a nossa produção não consegue escoar nem internamente e, muito menos, do Brasil para outros países⁶⁶”.

(Lula da Silva, en el Fórum Económico Mundial, 28/01/2005, en Davos, Suiza).

A) De IIRSA a COSIPLAN

Para adentrarnos en las especificidades de la integración física regional, vinculamos los proyectos del COSIPLAN, con las políticas planificadas desde el Estado brasilero como parte de su estrategia de integración. Esto implica reponer algunas de las acciones impulsadas dentro de Brasil, así como aquellos factores externos también intervinientes.

Tal como lo afirman diversos estudios (Ceceña, Aguilar y Motto, 2007; Iglesias, 2008; Zibechi, 2012; Schutte, 2016; Carvalho Neves, 2017; Wegner, 2018; Staine Prado, 2018; Clemente, 2018), Brasil ha sido el país de la región que más se ha manifestado y ha impulsado el apoyo financiero a los proyectos de integración física e infraestructura regionales, previo a la conformación del bloque UNASUR. En la 3ra Reunión de Jefes y Jefas de Estado, el 10 de agosto de 2009 en Quito, Ecuador, se creaba el COSIPLAN, como instancia de discusión política y estratégica para la implementación de la integración de la infraestructura de América del Sur. Como antecedente más próximo en materia de integración física, ya existía la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Esta surgió en el año 2000, integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. En el año 2011, la IIRSA

⁶⁶ *“Tomamos la decisión de hacer que Brasil asumiera la responsabilidad de tener una fuerte política de infraestructura para dar flujo al crecimiento que imaginamos va a tener de aquí en adelante. Priorizamos para este año la cuestión de nuestros ferrocarriles, de nuestras carreteras, de nuestros puertos y aeropuertos, sin los cuales nuestra producción no lograría drenar ni internamente y, mucho menos, de Brasil a otros países”* (traducción propia).

fue incorporada como Foro Técnico de COSIPLAN⁶⁷. Lejos de considerarse una ruptura respecto de la IIRSA, se retomó su Cartera de Proyectos y se la incorporó como brazo técnico, dándole un carácter sui generis a esta nueva institución. A pesar de los cambios que se estaban sucediendo al nivel de las dinámicas del regionalismo, fue una iniciativa propia de los años neoliberales, que iba a ser retomada en un nuevo contexto de regionalismo postliberal. Esto inauguró múltiples debates que desarrollaremos más adelante.

Los principales órganos de financiamiento del COSIPLAN 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)**⁶⁸. 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, mostrando entre 2001 y 2012 el aumento de los desembolsos para infraestructura en más del 700% -de US\$92 millones a US\$792 (Wegner, 2018: 921). Este incorporó desde el 2003, la financiación de la integración suramericana como un objetivo estratégico, tanto desde el apoyo a la infraestructura, como desde las inversiones de empresas brasileras y los bienes y servicios exportables (Wegner, 2018: 920).

Respecto de las fuentes de financiamiento, un 73% era proveniente de fondos públicos, un 8% de consorcios público- privados y un 19% del sector privado (Proyectos concluidos de la Cartera de COSIPLAN, 2015)⁶⁹. Por lo tanto, entre las Instituciones Financieras Regionales (IFR), un lugar importante lo ocuparon los propios Estados⁷⁰, financiando la mayor parte de

⁶⁷ Dado que la agenda del MERCOSUR no incluía el desarrollo de la infraestructura y planeamiento, los proyectos de la IIRSA fueron los primeros antecedentes en materia de la integración física del período reciente. Para mayor información consultar las páginas oficiales de IIRSA y UNASUR, en www.iirsa.org, y www.unasursg.org

⁶⁸ La CAF, surge en 1970 como agencia de financiamiento de proyectos de desarrollo regionales públicos y privados. Con sede en Caracas, Venezuela, está compuesta por 19 países de América Latina y 13 bancos privados (para mayor información ver <https://www.caf.com/es/sobre-caf/quienes-somos/>). El BID, de 1959, surge en el contexto de la planificación de la “ayuda” para América Latina, que iba a llegar dos años después, con la Alianza para el Progreso (1961). Cuenta con 48 países miembros (ver <https://www.iadb.org/es>). El FONPLATA fue creado en 1974 en Buenos Aires, Argentina, y lo conforman Brasil, Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay, países de la Cuenca del Plata. No financia directamente obras de infraestructura, sino que realiza estudios de factibilidad, proyectos de inversión y diseños (para mayor información ver <https://www.fonplata.org/fonplata/institucional.html>) (Wegner, 2018: 928-931).

⁶⁹ Para más información ver: Proyectos concluidos de la Cartera de COSIPLAN (2015). Disponible en: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_montevideo15_Presentacion_CARTERA_DE_PROYECTOS_CONCLUIDOS_v13-04_anexo7.pdf

⁷⁰ En el caso de Brasil, desde los Tesoros Nacional, Estadual y Municipal.

estos proyectos. En este marco, el Estado brasilero tomó los objetivos de integración de la infraestructura como propios, con el BNDES como herramienta financiadora, entre otras. Así, hacia el año 2010, más de 80 proyectos de infraestructura para la región suramericana fueron financiados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, y US\$10 billones de dólares invertidos en proyectos aprobados (Min. Rel. Ext. Brasil, 2011). Por ende, 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 para la estrategia de dicho país, desde la promoción estatal.

Los proyectos de integración de la infraestructura impulsados tuvieron relevancia estratégica, puesto que se trataba de 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. De esta manera, ante los objetivos de aumento del comercio intrarregional, la integración de las cadenas productivas, una inserción en el mercado internacional más competitiva y la contribución al desarrollo sostenible, se puso en funcionamiento todo un andamiaje institucional que buscó llevar a cabo la integración física de la región (Doc. Presentación Sec. Pro Tempore COSIPLAN, 2012; CEPAL, 2011). Los doce ministros de Planificación que participaban de la UNASUR, aprobaron en Brasilia a finales del año 2011 el **Plan de Acción Estratégico 2012-2022**, con la **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)**. Estos partieron de la consideración previa de determinados **Ejes de Integración y Desarrollo (EID)**, que el BID había propuesto. Se involucraba a sectores como el hidrocarburífero, el energético, el minero, el industrial y el agropecuario, además de la infraestructura, el transporte y las comunicaciones. En un documento del BID, observamos cómo las tramas de integración en el plano de la infraestructura involucraron redes de transporte nacionales, regionales e internacionales.

“(...) Los flujos de integración regional pocas veces se canalizan a través de infraestructura específica, sino que utilizan redes compartidas con el tránsito nacional y global. (...) Como resultado, la inversión en infraestructura ha tendido a definirse en términos nacionales únicamente tanto en forma de provisión pública como de concesiones privadas. Gran parte de los problemas de infraestructura que restringen la integración regional también

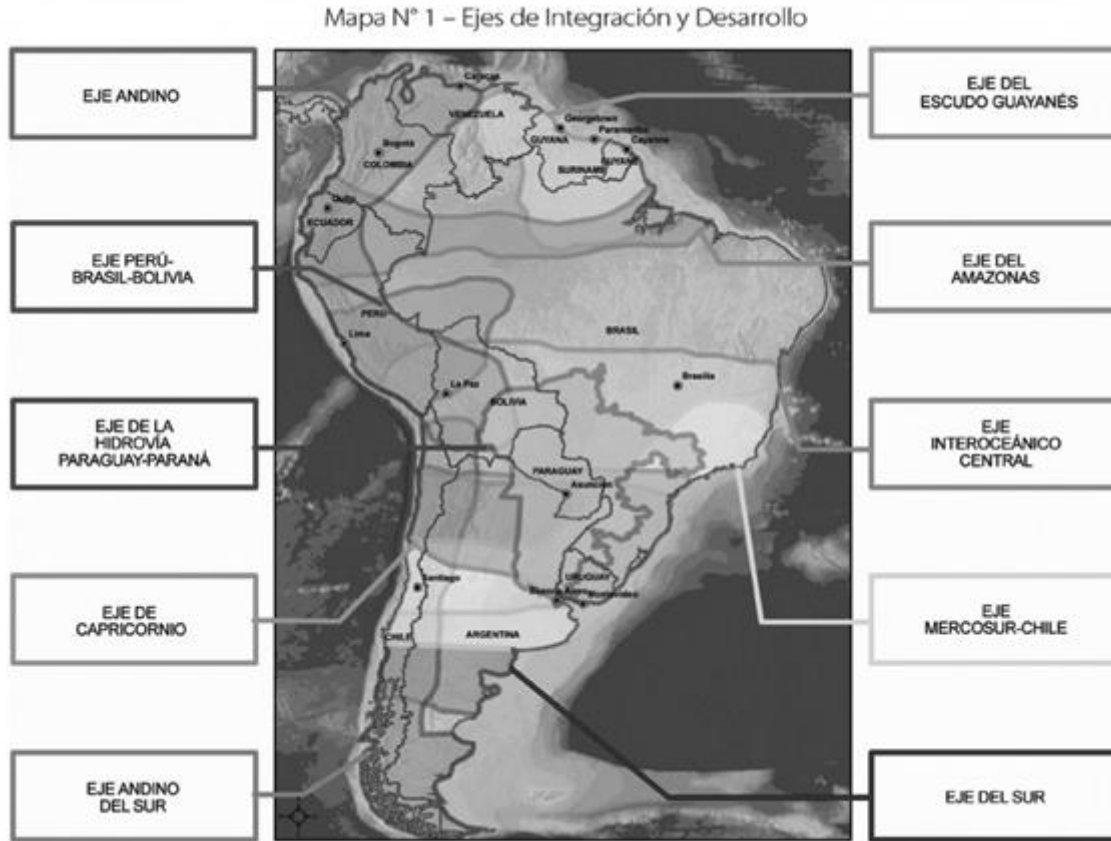
obstaculizan el desarrollo nacional y el comercio internacional, entre ellos, la necesidad de actualizar y completar las redes de servicio, como la electricidad, agregar capacidad para eliminar estrangulamientos en los corredores clave de transporte, especialmente en los cruces fronterizos, enlazar modos de transporte en los puertos, aeropuertos y terminales de camiones, ampliar el acceso al petróleo y el gas natural, e incrementar el acceso a los servicios de Internet y telecomunicaciones (BID, 2002: 139).”

Así, en tiempos de la IIRSA, antes del lanzamiento del COSIPLAN, se marcaban las consecuencias negativas que tenía para las economías nacionales, la falta de procesos de integración que ligasen las actividades regionales y nacionales con el comercio internacional. El COSIPLAN incorporó la agenda de proyectos de la IIRSA, de manera que se impulsasen, en el nuevo contexto, corredores que dinamizaran el comercio. Si bien esta se convirtió en su brazo técnico, los Ministros de Transporte y de las carteras de Planificación Territorial de los países de la UNASUR, tomarían las decisiones que hacían a la infraestructura. Así, toda una burocracia compuesta por funcionarios de los Estados suramericanos, conformaron una estructura institucional a partir de los Consejos Ministeriales, que fue definiendo las políticas de integración de la infraestructura. En esta área también hubo discusión entre los representantes del Estado Venezolano y los funcionarios diplomáticos brasileños. Dicho por una asesora de la presidencia y delegada argentina en UNASUR (entrevistada el 21/03/2016), existieron debates entre propuestas refundacionales que el chavismo expresaba en las instancias regionales, y las posiciones de países como Brasil y Argentina, defensores de instituciones en las que venían participando de manera previa. En este sentido, los delegados venezolanos en la UNASUR calificaban a la IIRSA de “neoliberal”, lo que implicaba que, se debía comenzar “desde cero” con el COSIPLAN. Mientras que, los delegados brasileños y argentinos consideraban que el IIRSA era una estructura dentro del COSIPLAN, con lo cual se podía transformar dicha iniciativa al calor de un nuevo contexto y nuevas políticas de integración y desarrollo. El desafío que planteaba COSIPLAN tenía que ver con equilibrar la política interna de los países en relación a las políticas de integración, de manera que pudiesen mostrar los logros a nivel nacional, en vinculación con la participación en un organismo como la UNASUR.

Entre los principales Ejes de Integración y Desarrollo retomados por el COSIPLAN, resultó en un área clave la unión entre los océanos Atlántico y Pacífico a partir de los llamados **Corredores Bioceánicos** (Documento Presentación Sec. Pro Tempore COSIPLAN, 2012; CEPAL, 2011). A estos acompañaron las autopistas y ferrovías de manera de tener acceso a los puertos de este a oeste.

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”* (IIRSA, 2012). Los EID cubren más del 97% del territorio suramericano.

El **Eje Interoceánico Central** involucra a las zonas industriales de mayor peso de Brasil. Dentro del Eje nos enfocamos en el **Corredor Interoceánico Central**. Se trata de una ruta terrestre que emergió como resultado del acuerdo firmado en el año 2007, entre los presidentes Lula da Silva, Evo Morales y Michelle Bachelet, denominado "Declaración de La Paz, Construyendo la Integración de la Infraestructura para Nuestros Pueblos Corredor Interoceánico Bolivia, Brasil, Chile". Comprendió la conexión caminera desde el Puerto de Santos y Mato Grosso de Brasil, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y La Paz de Bolivia; y Arica e Iquique de Chile, y estaba prevista su finalización para el año 2009. Este Corredor Interoceánico se inscribió, además, en una estrategia de acumulación mayor, vinculada con el traslado de productos hacia Asia, vía el océano Pacífico. A su vez, los sucesivos gobiernos del PT también se enfocaron en el Eje Mercosur- Chile, el Eje Amazonia y el Eje Capricornio, dado que se trataba de los más estratégicos por sus riquezas naturales, su PBI y la conectividad de sus ríos y mares (Ceceña, Aguilar y Motto, 2007: 18).



Fuente: Página oficial de la IIRSA. Ejes de Integración y Desarrollo.

El **Eje de Capricornio** incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay, y es un eje bioceánico, en el que se localizan importantes instalaciones portuarias tanto en el Atlántico como en el Pacífico. Representa un mercado de más de 49,9 millones de habitantes en un área de influencia de 2,8 millones de Km². Cuenta con 80 proyectos en 10 grupos de inversión, y con un PBI de US \$228.939,9 millones, del cual el 88,3% se concentra entre Argentina y Brasil. Es considerado de relevancia estratégica, dado que incluye los yacimientos de gas de Bolivia, petróleo, yacimientos metálicos de la Cordillera de los Andes, el sur industrial brasileiro, la región sojera de Paraguay, Argentina y Brasil, la capacidad hidroeléctrica de Itaipú y Yaciretá, y el Acuífero Guaraní (Ceceña, Aguilar y Motto, 2007: 27).

Por su parte, el **Eje del Amazonas** representa un mercado de más de 119,5 millones de habitantes en un área de influencia extendida de más de 8 millones de km², con un PBI de

US\$ 815.218 millones. Este es de los Ejes que mayor extensión territorial configura, principalmente por tratarse de una región atravesada por el transporte multimodal. A su vez, es el de menor densidad poblacional, y una riqueza exponencial en materia de recursos naturales. Esto hace que sea uno de los más potentes y ambiciosos, concentrando alrededor del 40% de la biodiversidad de todo el planeta y entre el 15 y 20% de agua dulce no congelada (Ceceña, Aguilar y Motto, 2007: 23). Vincula puertos del Pacífico involucrando a Perú y Ecuador, el nordeste brasilero con sus 9 Estados y los puertos de Manaus, Belem y Macapá. Este Eje contaba para el año 2013 con 88 proyectos y una inversión de US\$ 28.948,9 millones⁷¹.

Por último, el **Eje Mercosur- Chile** contiene a Argentina, Uruguay, Brasil, Chile y Paraguay. Se trata de la región más urbanizada, con un mercado de más de 137,3 millones de habitantes, en un área de influencia extendida de 3,2 millones de km². Contiene a ciudades económicamente muy importantes (como Sao Paulo, Minas Gerais, Río Grande do Sul, y las provincias argentinas de Bs. As., Santa Fe, Córdoba, San Luis, Mendoza, La Pampa), dado que de allí provienen gran cantidad de productos exportables vía transporte marítimo (Ceceña, Aguilar y Motto, 2007: 35). Con un PBI de aproximadamente US\$ 852.404,2 millones, la región vincula algunos de los principales centros económicos, ciudades y puertos. Cuenta con 122 proyectos divididos en 6 grupos con una inversión estimada de US\$ 52.701.1 millones (IIRSA, 2013).

De esta manera, observamos que, en el período de estudio, se buscó desde el estado brasilero, la inserción regional y global a partir de la conexión desde determinados puntos estratégicos de producción de bienes, vía exportaciones terrestres y marítimas. Para esto, la integración de la infraestructura resultó en una necesidad que se compartió, por ese entonces, con los proyectos promovidos desde el COSIPLAN. No obstante, el ritmo de consecución de los proyectos fue lento. En el año 2009, de los 510 proyectos, sólo el 10% estaba concluido, mientras que un 36% se encontraba en proceso de ejecución (SELA, 2011: 14). En el año siguiente, sólo dos proyectos fueron incorporados, llegando a 512, con resultados similares. En abril de 2015, de un total de 579 proyectos, 169 se encontraban en ejecución y 107

⁷¹ Información extraída de la página oficial de IIRSA COSIPLAN (www.iirsa.org).

finalizados, no superando el 49% (Schutte, 2016; Proyectos concluidos de la Cartera de COSIPLAN, 2015). En este sentido, Ernesto Samper, Secretario General de la UNASUR desde el año 2014⁷², ya afirmaba desde el inicio de su mandato, las dificultades de concreción de los proyectos del COSIPLAN y la persistente falta de inversiones en infraestructura. Para ese entonces, menos del 2% del PBI se destinaba a inversiones en infraestructura, mientras que los países desarrollados destinaban más del 8% (más de 180 mil millones de dólares). Esto nos indica un ritmo lento de finalización de los proyectos, lo cual abre la pregunta por las dificultades que emergieron a la hora de llevar a la práctica estos grandes proyectos de infraestructura que, en muchos casos, no avanzaron tal como fueron previstos (Wegner, 2018; Página 12, 4/2/2018).

Algunos de los motivos que explican la no consecución de los mismos provienen de que se trató de proyectos de gran envergadura que no conseguían sostener el financiamiento en el tiempo, dados los altos riesgos y la no continuidad de los gobiernos que formaban parte de los Estados miembros de la UNASUR. Ejemplo de esto es el caso de Tren Bioceánico Central⁷³; que contaba con el interés de actores regionales e internacionales, entre los cuales se encontraba China. En febrero de 2018, emergían indicadores del freno a las obras por decisión del gobierno brasilero de Michel Temer⁷⁴. Así, los organismos financiadores priorizaron proyectos de corto plazo y rentabilidad elevada. No obstante, cuando se trató de objetivos compartidos con la política exterior de los gobiernos de Lula da Silva, fueron otros los resultados obtenidos para Brasil dentro de sus fronteras nacionales, dada la participación del Min. Rel. Exteriores, el BNDES y otros actores sociales como los empresarios.

⁷² Ex Presidente de Colombia, Samper fue el último Secretario General de la UNASUR, asumió en agosto de 2014 y finalizó su mandato el 31 de enero del año 2017. Desde entonces no se eligió sucesor y países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, se retiraron temporariamente del bloque. Para mayor información sobre el presente de la UNASUR desde la opinión de su último Secretario, ver Entrevista a Ernesto Samper (NODAL, Noticias de América Latina y el Caribe 23/4/2018).

⁷³ El corredor ferroviario de unos 3.755 kilómetros uniría el Puerto Santos de Brasil, en el océano Atlántico, con el puerto de Ilo, en Perú, y así conectar el centro de Sudamérica con los puertos marítimos y facilitar las exportaciones a Asia. Se trata de un trayecto de 3.755 kilómetros a través de Suramérica que puede acortar hasta 25 días el transporte comercial entre Brasil y China. Extraído de <http://www.nuestromar.org/65298-09-2017/se-realiz-importante-reuni-n-corredor-bioce-nico-que-una-puertos-santos-brasil-e-ilo>

⁷⁴ El 1 de febrero, *Jorge Arbache*, viceministro de Planeamiento para Asuntos Internacionales, dijo a Reuters que la vía férrea era demasiado costosa y enfrentaba desafíos de ingeniería “absurdos”. Extraído de “China tropieza en Sudamérica”, por Raúl Zibechi, en Resumen Latinoamericano, 22 de febrero de 2018. Disponible en <http://www.resumenlatinoamericano.org/2018/02/22/147608/>

3.3 La IIRSA y el neoliberalismo

Durante la última Presidencia de Fernando Henrique Cardoso, comenzaron a ser promovidas políticas de integración de la infraestructura regional suramericana. En ese marco, podemos inscribir la iniciativa IIRSA como parte de dichas políticas, a tono con un contexto de regionalismo abierto, en cual el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) iba a ser reimpulsada por parte de EE.UU.

Así, durante la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, en Brasilia, en el año 2000, fue lanzada la IIRSA, planteando un horizonte mínimo de una década para la consecución de sus objetivos (Staine Prado, 2018: 56-57). Los documentos ponían el acento en las desigualdades geográficas existentes entre los países de América del Sur, y, a partir de ellas, en las necesidades de desarrollar el transporte, la energía y las comunicaciones a partir de la idea de los Ejes de Integración y Desarrollo (IIRSA, 2012). Además de la planificación territorial, los intereses de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aparecían con claridad cuando se trató del financiamiento a los nuevos ejes de integración de la infraestructura. Así, los objetivos de integración física se vincularon directamente con la búsqueda de competitividad y el crecimiento regionales (IIRSA, 2011; Padula, 2010, Álvarez, 2017). Si observamos lo que se anunciaba por ese entonces en los Documentos del BID, acerca del diagnóstico y la planificación de la Infraestructura Regional, podemos afirmar que el Banco impulsaba el financiamiento a las obras de infraestructura como receta para acortar la brecha de desigualdad en los países latinoamericanos. Así, indicaban que,

“(...) Responder y atender a las demandas de los ciudadanos de la región requiere de soluciones innovadoras focalizadas en la calidad del servicio que presta la infraestructura. Las próximas décadas ofrecen a los gobiernos, al sector privado y a los organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo una gran oportunidad para asumir este desafío. La Estrategia de Infraestructura afianza el compromiso permanente del BID con su misión de reducir la pobreza y la desigualdad promoviendo el acceso a servicios innovadores de infraestructura que sean ambiental, social y fiscalmente sostenibles.”
(Documento del BID, 2013: 3).

El modo en que se concebían las políticas de infraestructura por ese entonces, nos da cuenta de la articulación entre los gobiernos, el sector privado y los organismos multilaterales, claves en tiempos de regionalismo abierto y reformas neoliberales. A su vez, alrededor del 50% de la cartera de financiamiento del BID -5 mil millones de dólares anuales, fue dirigida entre los años 2000 y 2009, al financiamiento de la infraestructura. Esto nos indica la prioridad otorgada al área de infraestructura para los objetivos de desarrollo. Los fundamentos tanto económicos como geográficos sirvieron para la justificación de grandes obras de interés para diferentes actores sociales; empresas constructoras, organismos de financiamiento y Estados nación. En este sentido, la presencia de los representantes del BID en el lanzamiento de la IIRSA nos muestra los lineamientos en común que por esos años estos actores presentaban, a la hora de la planificación económica y territorial de la región suramericana⁷⁵. No obstante, la visión que primó por estos años, estuvo mayormente vinculada a una concepción de integración con un sentido comercialista, algo que va a modificarse con el COSIPLAN, junto con la incorporación de los Estados nacionales en la planificación de la infraestructura regional (Padula, 2010; Wegner, 2018⁷⁶).

Entre las lecturas críticas que se generaron acerca de este período, algunas de ellas destacan las similitudes en el modo en el cual la IIRSA y el ALCA consideraban a los territorios suramericanos; en tanto plataformas de una estrategia de acumulación neoliberal (Ceceña, Aguilar y Motto, 2007; Álvarez, 2017). Es decir, promoviendo una “red” de flujos comerciales que transformaría territorialmente la región, dada la propuesta de Ejes de Desarrollo y Corredores. De hecho, si observamos la distribución en el mapa regional de estos Ejes, notamos cómo fueron pensados como segmentos que permitiesen el comercio “hacia afuera”, es decir, hacia el resto del mercado mundial. Estos se diseñaron en vinculación al comercio regional y global, y, por ende, al aumento de las exportaciones de bienes primarios (Zibechi, 2006). Este tipo de miradas tiende a afirmar que se trató de la profundización de la matriz primario exportadora y de la reafirmación del rol de nuestra

⁷⁵ El BID había sido creado en el año 1959, bajo los objetivos de desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

⁷⁶ En este sentido, Rubia Cristina Wegner (2018: 910) afirma que con el cambio de la IIRSA al COSIPLAN se abrieron las discusiones en torno a las instituciones financieras que solventaban los proyectos y manifestaban ciertas incapacidades para concluir las obras. Como “corolario institucional”, los proyectos del COSIPLAN empezaron a vincularse con las relaciones económico comerciales entre los países suramericanos, y, por ende, con las planificaciones por parte de los Estados.

región en la división del trabajo internacional, en tanto proveedora de materias primas, lo que fue históricamente contraproducente a los fines de nuestra autonomía y soberanía regional. De esta manera, un gran número de trabajos acerca de la IIRSA, la caracterizan como la herramienta que impulsó y contribuyó a la materialización de la territorialidad neoliberal en Suramérica (Ceceña, Aguilar, Motto, 2007; Padula, 2010; Villegas, 2013; Jiménez Cortés, 2015; Martínez, 2013; Navarro, 2015; Zibechi, 2016; Álvarez, 2017; Wegner, 2018). Esto implicó una reconfiguración territorial en toda la región, dada a partir de la globalización neoliberal, que modificó los territorios en consonancia con las necesidades de reproducción del gran capital transnacional (Álvarez, 2015: 53).

En el mismo contexto, el Plan Puebla Panamá (PPP)⁷⁷, presentado en el año 2000 por el ex presidente mexicano Vicente Fox, dirigido a los estados del sur de México y a países de Centroamérica; iba a convertirse en una herramienta complementaria para los planes del Banco Mundial y el BID en cuanto a los recursos naturales de la región latinoamericana (Seitz, 2014). Como parte de la estrategia de globalización neoliberal para todo el continente, proponía toda una infraestructura comunicacional que lograra integrar los recursos productivos de estos países, particularmente el petróleo, el gas y la energía. Las críticas al mismo provenían también de las necesidades del capitalismo global, en ese momento con mayor claridad, los intereses de EE.UU., en la búsqueda de explotar los recursos naturales en asociación con el proyecto ALCA. Los proyectos de corredores de exportación para el PPP también nos indican el acento puesto en agilizar el transporte de materias primas y la llegada a los mercados internacionales vía comercio interoceánico (Ceceña, 2017).

De modo que encontramos elementos en común entre la IIRSA y los mega proyectos de infraestructura para la integración que se proponían, y la propuesta del ALCA. Ambos nos refieren a un modo de inserción internacional en un capitalismo globalizado y neoliberal que vertebró toda la región suramericana. No obstante, una diferencia entre la IIRSA y el ALCA

⁷⁷ Como propuesta de integración y desarrollo de los estados del sur de México y Centroamérica, comenzó a aplicarse el 12 de marzo de 2001. Los organismos de financiamiento de los proyectos fueron: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centro Americano de Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el CFE-Bancomext. En 2008, se cambió su nombre de PPP a Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. *“El proyecto está subdividido en ocho iniciativas: telecomunicaciones, energía, desarrollo sustentable, transporte, mejora del intercambio comercial, turismo, desarrollo humano y prevención de desastres naturales. Entre estas, las dos primeras fueron las que captaron mayor atención y financiamiento”* (Ceceña, 2017).

es que este último, en tanto iniciativa de integración económica, pretendía vincular Alaska con Tierra del Fuego (Kan, 2015b), mientras que la IIRSA se acotaba a la región suramericana. Paradójicamente, el COSIPLAN emerge retomando estos planes. En uno de sus informes acerca del Eje Interoceánico Central, en el año 2008, –realizado originalmente en el año 2003, observamos la referencia a los pilares que caracterizaron la Iniciativa IIRSA. Entre estos se mencionaba el Regionalismo abierto, los Ejes de Integración y Desarrollo, la Sostenibilidad económica, social, ambiental y político institucional, el aumento del valor agregado de la producción, las Tecnologías de la Información, la Convergencia normativa y la Coordinación Público- Privada (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008).

En síntesis, pensamos al regionalismo abierto, a las políticas neoliberales y sus modos de materialización en el territorio conjugados en tres instrumentos: la IIRSA, el ALCA, y el PPP. Estos se hallaban acompañados por el financiamiento de organismos multilaterales como el BID y el BM, construyendo estas tramas con otros actores privados. Si bien no son objeto de esta tesis, afirmamos también que las poblaciones de todo el continente, particularmente Latinoamérica, son quienes más vienen sufriendo los impactos ambientales, económicos y sociales de estas políticas, diseñadas desde los centros del poder mundial, y, en gran medida, históricamente, por EE.UU. Ahora bien, a los fines del recorte problemático establecido en esta tesis, nos ubicamos en un nuevo contexto de regionalismo, pero también en escenarios nacionales e internacionales de grandes transformaciones.

Al estudiar la vinculación entre IIRSA y COSIPLAN, el nudo problemático en el que indagamos tiene que ver con una paradoja que atraviesa el período; dado que, mientras se echaba por tierra el ALCA y se daba paso a la UNASUR, el proyecto IIRSA era duramente cuestionado por su impronta neoliberal, pero siendo luego incorporado al COSIPLAN. Unos años después, éste iba a retomar al IIRSA en un nuevo escenario de la integración suramericana. De esta manera, afirmamos que el COSIPLAN, siendo parte de la UNASUR y habiendo sido lanzado formalmente en el año 2009, nos da la pauta de nuevos elementos a los que hay que prestar especial atención. Coincidimos con Zibechi (2012) y Ceceña (2007) en la consideración de la IIRSA como la territorialidad de la dominación neoliberal, prefigurando el desarrollo de la infraestructura regional a la medida de los intereses del

empresariado transnacional. No coincidimos en la idea de Zibechi (2016), sostenida por Álvarez (2017), respecto de que la incorporación de la IIRSA al COSIPLAN “le dio continuidad a un proceso de “interconexión sin integración”. Esto es fundamentado en el crecimiento exponencial de la cartera de proyectos del COSIPLAN en un 75% (duplicándose de 335 en 2004 a 600 en 2015), y cuadruplicando la inversión (Álvarez, 2017:73). Estas investigaciones nos dan cuenta, en primer lugar, de algunos de los rasgos persistentes del período de regionalismo abierto. Lejos de considerar que esto cambió con la UNASUR y los nuevos gobiernos, nos interesa poder dar cuenta de los matices, y de cómo se observan estos fenómenos en un nuevo contexto. En segundo lugar, afirmamos que la disputa por los recursos naturales persiste en nuestra región, bajo nuevas formas, siendo un asunto estratégico en términos geopolíticos y geoeconómicos (Bruckmann, 2015).

De este modo, estas son discusiones centrales para pensar los procesos de integración en el siglo XXI. No obstante, no abunda bibliografía que estudie específicamente al COSIPLAN⁷⁸, sin trasladar lecturas propias de una coyuntura neoliberal, -en tiempos de regionalismo abierto-, a un nuevo contexto de reconfiguración de las políticas de integración de regionalismo postliberal. Algunos de estos análisis críticos no establecen diferencia alguna entre los planos regional y nacional, en lo que respecta a Brasil, ni en relación a las diferentes situaciones que existieron en la región, a partir de modificaciones provenientes del plano internacional, algo en lo que venimos insistiendo. De esta manera, es preciso hacer algunas salvedades que el proceso brasilero manifiesta, entre los años 2003-2011.

Recuperamos la estrategia brasilera para poder distinguir cómo desde el Estado se vertebraron los objetivos de integración regional a partir de las políticas de infraestructura, en vinculación con su política exterior y sus políticas de desarrollo económico. Esto nos conduce a pensar cómo otro conjunto de actores intentó, desde Brasil, aprovechar el nuevo contexto, favorable a propuestas de mayor autonomía regional, con mayor presencia de instrumentos estatales. Y así observar qué contradicciones generó todo este nuevo entramado

⁷⁸ Cuando decimos COSIPLAN, intentamos distinguir principalmente el contexto en el cual se lanza, y la UNASUR como posibilidad de existencia de dicho Consejo. Si bien retoma la Cartera de Proyectos de la IIRSA, los proyectos van a desarrollarse en otro marco. En esta investigación recuperamos elementos específicos del regionalismo postliberal, discutiendo con la idea de que ambos instrumentos generaron los mismos impactos, cuando se los analiza en un escenario en el que emergen otros actores, otros intereses y disputas, y, por ende, nuevas complejidades.

de actores e intereses dispares. Nos iremos acercando a esta estrategia en el área de la infraestructura y desde una concepción particular del desarrollo, para luego abocarnos al caso específico del Corredor Interoceánico desde las regiones de Brasil que atraviesa. Coincidimos con Wegner (2018) en marcar como distinción central entre la IIRSA y el COSIPLAN la concepción sobre la integración económica regional en la que se circunscribe, y el rol que el Estado brasileiro tuvo allí. Mientras que la primera se corresponde con un período de integración más comercialista, el COSIPLAN se correspondió, al menos desde sectores de los gobiernos brasileros, con una estrategia de tipo desarrollista o neodesarrollista. Más allá de este aspecto de carácter más general y regional, la configuración de fuerzas y actores que desde Brasil se articularon durante los dos primeros gobiernos del PT, nos muestra transformaciones sustanciales en las que indagaremos.

3.4 Políticas de integración de la infraestructura regional en Brasil

“Cabe ao Ministério dos Transportes abrir o caminho para a riqueza econômica e é isso que estamos fazendo. Sem infraestrutura não há desenvolvimento”⁷⁹”

(M. Lúcia Barillo Ribeiro, asesora Min. De Transportes, en Valor Económico, 27/04/2012).

Las necesidades de interconexión de la infraestructura brasilera han sido un problema histórico. No sólo hacia el interior de sus Estados, sino también en relación a la región suramericana. Consideramos relevante analizar, cómo se propuso esa mayor conexión y vinculación en términos de infraestructura, en un contexto de regionalismo postliberal, en el cual fueron reforzados los objetivos de intercambio intrarregional.

Coincidimos con Wegner en torno a considerar la infraestructura como un aspecto dentro de la integración económica regional, es decir, como un medio para materializar objetivos más amplios de integración suramericana (Wegner, 2018:912). Y a su vez, siendo inscripta en las dinámicas de desarrollo que se impulsan desde los Estados. Los esquemas de desarrollo implementados adjudicaron un rol específico a las estructuras productivas, y requirieron de un tipo de infraestructura del transporte. Vislumbrar una estrategia de desarrollo implica observar la articulación que se da entre la política y la economía, lo público y lo privado, el Estado y el mercado en un contexto particular, desde la búsqueda de transformar las estructuras productivas (Actis, 2011). Así, esta coyuntura fue propicia no sólo en términos de acuerdos político institucionales que se fueron forjando en los márgenes de UNASUR para el aumento del comercio intrarregional; sino también, a la hora de pensar una mayor autonomía relativa para la región, derivada de ello.

Desde comienzos del siglo XXI, se buscó como objetivo primordial el **desarrollo** a través de la **infraestructura** (Iglesias, 2008: 167). Como dijimos en el capítulo anterior, bajo la propuesta de mejorar la integración y el desarrollo, el gobierno de FHC lanzó como una de sus prioridades la integración física en la región suramericana. El mentor de la idea de Ejes

⁷⁹ “Le corresponde al Ministerio de Transportes abrir el camino hacia la riqueza económica, y es eso lo que estamos haciendo. Sin infraestructura no hay desarrollo” (traducción propia).

de Desarrollo fue José Silveira, quien los definió como “espacios geoeconómicos” encuadrados en cuatro áreas específicas; infraestructura económica, desarrollo social, información y conocimiento y gestión ambiental (Silveira, 2010; Iglesias, 2008: 163).

De esta manera, entre los países suramericanos, Brasil fue el que más decididamente se orientó hacia la integración de la infraestructura regional, inyectando recursos y aplicando políticas públicas para ello (Álvarez, 2017; Wegner, 2018). Según un informe del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC)⁸⁰, hacia el año 2010 se destinaron cerca de 923 millones de dólares para la “cooperación”, mostrando un aumento de nueve veces en relación al año 2005 (Soares de Lima R., Milani C. y Echart Muñoz E.; 2016). Esto se tradujo no sólo en América del Sur, sino también en las relaciones con otros países y regiones, en lo que se denomina “Cooperación Sur-Sur”. El impulso a grandes obras de infraestructura se vinculó con la necesidad de generar flujos de comercio en relación al mercado mundial. En este sentido, los gobiernos del PT, buscaron generar una estrategia de inversión y apoyo a capitales privados dentro de Brasil para su internacionalización (Berringer, 2015, Clemente, 2018; Bresser-Pereira, 2013). Al mismo tiempo, las grandes empresas brasileras tenían como objetivo ampliar su presencia en los mercados para obtener mayores rentas. Un importante funcionario del PT, responsable de las Relaciones Internacionales, iba a referirse a los condicionamientos estructurales que dicha estrategia planteaba, en relación a la situación en la que otras empresas transnacionales se encontraban.

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

El BNDES apoyó esta estrategia, 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. En cuanto a la

⁸⁰ Dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

política exterior de los gobiernos de Lula, el debilitamiento del peso específico de los EE.UU. en la región, dio un espacio relativo para el avance de una estrategia que permitía a Brasil y a sus empresas posicionarse como actores regionales e internacionales, algo que fue buscado y alcanzado. En palabras de algunos de sus funcionarios, el principal logro de los gobiernos de Lula y Dilma *“fue haber puesto a Brasil en lo más alto del proceso de integración latinoamericana”* (entrevista a funcionario del PT, São Paulo, noviembre de 2017).

De esta manera, el interés de Brasil en la infraestructura nos lleva a pensar en la articulación de diferentes esferas que coincidieron en la dimensión física y económica de la integración regional. Por un lado, **la política exterior** en relación a la inserción en Suramérica, desarrollada en el capítulo anterior. Por otro, **la inversión en infraestructura** provino de un decidido interés en impulsar el desarrollo desde la **colocación de las empresas brasileras en el mercado regional**, notable en los dos primeros gobiernos del PT.

Sin embargo, este tiene un origen previo en el cuerpo diplomático brasilero del Itamaraty y en su consiguiente búsqueda de establecer mayores conexiones en el área de infraestructura, energía y comunicaciones. Estos intereses superaron la dimensión comercial, para combinarse con los servicios de ingeniería y equipamientos. La planificación del transporte y la integración energética involucraron a empresas proveedoras de bienes de capital, así como los sectores más ligados a la construcción (Iglesias, 2008; Pedreira Campos, 2009; Álvarez, 2017; Clemente, 2018), que denominamos empresas de ingeniería, por el volumen y el peso de las actividades que abarcan. Así, los intereses en el plano de la infraestructura regional por parte de la diplomacia brasilera encontraron eco en sectores económicos que también impulsaron los proyectos de integración física. Esto muestra cierta correlación entre la estrategia de **internacionalización de las empresas brasileras y la integración de la infraestructura regional**, es decir, en la **integración para el desarrollo**. Para esto, los funcionarios brasileros se valieron de dos instrumentos; durante el gobierno de FHC, la IIRSA; y desde el 2004, durante el primer gobierno de Lula, las Cumbres de Presidentes Sudamericanas y la posteriormente conformada UNASUR y su COSIPLAN (Iglesias, 2008;

Clemente, 2018). Lo cual nos indica diferentes estrategias, contextos, y toda una trama de actores involucrados en cada período⁸¹.

Afirmamos que la estrategia brasilera en el plano de la integración física, encontró correspondencia con el COSIPLAN, desde objetivos comunes. Pero a su vez, le confirió una impronta mayormente ligada con su estrategia “hacia adentro” de su territorio, y en relación a la región. Y aquí reside una diferencia fundamental, en cuanto a las orientaciones de los gobiernos del PT en un período de regionalismo postliberal. Si bien se sostuvo la prioridad en torno a la infraestructura como área clave para el despliegue de los objetivos de integración regional y desarrollo, el modo en el que eso se tradujo “hacia adentro” fue diferente del caso de FHC.⁸² Durante los gobiernos de Lula, la estrategia “hacia dentro” profundizó la articulación entre sectores que, en conjunto, lograron ser piezas clave de un rompecabezas en el que resultó la integración suramericana.

La estrategia se basó en la búsqueda de expansión del capitalismo brasilero, a través de políticas de apoyo y crecimiento de sus empresas, colocándolas en una posición de privilegio en la región suramericana. Junto a esto se utilizaron instrumentos estatales propios, como el **BNDES**, a la hora de administrar los recursos económicos y financieros para el mercado regional. También la **Agencia estatal de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX)**, el **Programa de Financiamiento a la Exportación (PROEX)**, la **Política de Desarrollo Productivo (PDP)**, y la **Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE)**, entre otros. Respecto del PITCE, impulsado en 2003, se trató de un plan integral de innovación y desarrollo tecnológico; inserción externa por la vía de internacionalización y estímulo a las exportaciones; y modernización industrial, entre muchas otras directrices (Bustelo, 2012: 83). Siendo lanzado en el inicio de gobierno, fue significativo el hecho de poder instalar en la agenda pública la relevancia de una política industrial activa, que no venía siendo abordada de manera integral. Como parte de sus metas,

⁸¹ Tal como lo desarrollamos en el capítulo 2, a pesar de la coincidencia en torno al impulso de la infraestructura, las diferencias entre las corrientes diplomáticas radicaban específicamente en el modo de inserción en la economía global. Lo cual se tradujo en la política económica del gobierno. Aquí, a grandes rasgos podemos destacar las neoliberales y las neodesarrollistas. Esto será ampliado en el siguiente capítulo.

⁸² Durante el ciclo neoliberal, las empresas brasileras sufrieron un proceso de “desnacionalización”, que explicaremos en el capítulo 4. Esto implicó que, bajo las políticas del gobierno de FHC, estas tuviesen que incorporarse a fracciones del capital transnacional, dado que no estaban en condiciones de competir con ellas. En el terreno de la infraestructura esto fue claro con la IIRSA.

fue creada la **APEX**, junto con el diseño de una estructura institucional y leyes que dieron respuesta a las nuevas metas del gobierno (Bustelo, 2012: 89). Para el sector exportador, el **PROEX** generó facilidades para la colocación de productos y servicios exportables en el exterior, con apoyo del Banco de Brasil.

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

Junto con el Programa “Minha Casa Minha Vida”, del 2009, el PAC significó la recuperación de la inversión en infraestructura urbana en Brasil, desde los años ’80 (Maricato y Royer, 2017: 153). A su vez, de los 24 mil millones de dólares que el BNDES destinó, casi un 33% (7.900), fue destinado a obras de infraestructura (Iglesias, 2008: 170). Estos proyectos de viabilizaban a partir de asociaciones público- privadas con recursos provenientes del BNDES, el Banco de Brasil y la Caixa Económica Federal. En el período 2007- 2012, 82 billones de reales fueron destinados al desarrollo urbano dentro de Brasil (Maricato y Royer, 2017: 153).

Durante el período 2010- 2014, bajo la presidencia de Dilma Rousseff, fue renovado, generando una cartera de 37 mil emprendimientos⁸³. Con esto, lograron financiarse las obras de infraestructura que se correspondían con el territorio brasileiro; de las cuales, un 86%

⁸³ Datos del sitio web oficial del PAC: <http://www.pac.gov.br>.

formaban parte del PAC (Clemente, 2018). Por su parte, durante el primer gobierno de Lula, el BNDES fue autorizado a financiar las obras de infraestructura tanto dentro de Brasil como en la región. Como dijimos anteriormente, hacia el año 2009, el BID destinaba el 50% de sus inversiones (5mil millones de dólares anuales) a la expansión de la infraestructura regional, como parte de sus metas de reducción de la pobreza y la desigualdad (Documento BID, 2013). De ellos, 10 proyectos aparecen en el PAC, por estar vinculados con Brasil.

Así, el gobierno 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 estaba transitando grandes cambios. Es decir que, su estrategia comienza a delinearse en un plano en el cual coincidieron condiciones favorables tanto para la integración suramericana, como para llevar a cabo un proyecto ambicioso de expansión regional que lo colocase en tanto jugador de peso global. Se partió de un diagnóstico regional que indicaba la falta de interconexión terrestre entre los principales lugares de producción hacia los mercados y corredores, puentes, ferrocarriles, autopistas, desigualdades físicas, etc. Estos eran obstáculos para la conformación de un área de integración productiva que requería de cierta fluidez en el transporte para el acceso a los mercados. En este sentido, ante los debates emergentes entre la IIRSA y el COSIPLAN, en el Balance de Política Exterior de los dos mandatos de Lula se indicaba;

“Se a IIRSA obteve êxito no que diz respeito à implantação de metodologia e estabelecimento de uma carteira de projetos prioritários, o mesmo não pode ser dito quanto à viabilização de financiamentos para as obras. Não obstante a presença do BID, CAF e Fonplata no Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da IIRSA, e de sua contribuição financeira para a elaboração desses projetos, a maior parte dos resultados obtidos nos últimos anos no desenvolvimento da infraestrutura física regional em termos de obras executadas podem ser atribuídos aos programas brasileiros de financiamento à exportação, a cargo do BNDES e do BB-Proex, bem como à atuação individual da CAF. O Brasil aprovou, desde 2003, mais de US\$ 10 bilhões em financiamento a obras de infraestrutura na região. (Min. Relaciones Exteriores, 2011: 141)⁸⁴.

⁸⁴ “Si la IIRSA obtuvo éxito en lo que refiere a la implementación de metodología y al establecimiento de una cartera de proyectos prioritarios, lo mismo no puede ser dicho en cuanto a la viabilidad de financiamentos para

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

***Integración y comercio**

Durante el regionalismo abierto, las economías suramericanas fueron reconfiguradas a los fines del comercio internacional, sin que prevalecieran objetivos de intercambio regional en las propuestas de integración. Es decir, que podemos indicar un claro proceso de “integración hacia afuera”. Sin embargo, en tiempos del regionalismo postliberal, se dieron condiciones para la conformación del bloque suramericano a partir de la UNASUR, con el trazado de objetivos de integración entre los Estados miembros a partir de vínculos intrarregionales.

A su vez, estas coexistieron con políticas de integración y asociación diseñadas para el comercio con otros actores internacionales, es decir, extra regionales. En este sentido nos referimos a ciertas disputas entre políticas de desarrollo y comercio; es decir, dinámicas de integración regional que nos muestran distintos modelos que convivieron en la región, durante el período de estudio. En el caso de Brasil, las relaciones comerciales que logró

las obras. Más allá de la presencia del BID, CAF y Fonplata en el Comité de Coordinación Técnica (CCT) de la IIRSA, y de su contribución financiera para la elaboración de estos proyectos, la mayor parte de los resultados obtenidos en los últimos años en el desarrollo de la infraestructura física regional en términos de las obras ejecutadas, pueden ser atribuidas a los programas brasileños de financiamiento a la exportación, a cargo del BNDES y del BB-Proex, así como a la actuación individual de la CAF. Brasil aprobó desde 2003 más de 10.000 millones de dólares en financiamiento a obras de infraestructura en la región”. (traducción propia).

establecer en América del Sur, en tanto plataforma territorial para la materialización de sus objetivos de crecimiento, le confirieron una posición ventajosa respecto del resto de los países (Zibechi, 2012). Como contracara, esto generó asimetrías en el comercio con el resto de los miembros de la UNASUR, dado que su balanza comercial era superavitaria, a costa de las economías de los países vecinos. Así, la exportación de productos de mediano valor agregado a los países de la UNASUR le permitió al gigante brasilero ocupar una posición de mayor privilegio, y desarrollar una política favorecedora de sus empresas nacionales. No obstante, existieron intentos de regionalizar el comercio, que se encontraron con diferentes limitaciones provenientes de múltiples causas.

En la retórica tanto de los actores estatales como de los privados, la necesidad de amplificar el espacio de la realización de la ganancia bajo la presencia de nuevos actores y dinámicas, conllevó la esperanza de solución de los problemas económicos, la reducción de la brecha de la desigualdad estructural, y la consecución del tan ansiado objetivo de integración regional e inserción internacional. No obstante, los motivos, las estrategias y los intereses fueron diferentes. Nos interesa poner el acento también en las estrategias de los actores sociales que componen las grandes empresas y su rol en el fenómeno de la “internacionalización de los territorios”. Este concepto resulta de gran relevancia para el caso elegido. Reconstruir estas complejas tramas en correspondencia con los actores sociales, fuerzas sociales e intereses sectoriales que los promovieron, cuando se trató del Corredor Interoceánico, implica distinguir cada actor y caracterizarlo en su contexto.

Algunas de las perspectivas teóricas de la geografía económica y política, que consideramos claves a la hora de indagar en estos estos fenómenos, nos proporcionan herramientas analíticas para leerlos en su complejidad. Así, observamos la porosidad que exhiben los territorios nacionales, dado que comienzan a transformarse en plataformas globales de acumulación (Arroyo M. y Zusman P., 2010). Arroyo nos propone reflexionar en torno al concepto de lo regional, entendiendo la nueva dimensión que asume en el contexto de regionalismo postliberal; entendiendo por ello la escala transnacional como la nueva lógica imperante que supera lo intra-nacional para convertirse en soporte de nuevas interrelaciones y estrategias que se conjugan de manera conflictiva. De esta manera, la construcción de corredores interoceánicos para la exportación de commodities agrícolas y minerales hacia

mercados globales colocó a esta estrategia bajo una modalidad de acumulación particular. Y aquí radica la complejidad en el estudio del poder, cuando la integración física es promovida por un entramado de actores que involucra al Estado brasileiro, a actores de las clases dominantes que oscilan entre distintos sectores de las burguesías locales como las empresas constructoras, y a organismos de financiamiento como el BNDES y otros bancos.

Resulta menester entonces, afinar el análisis a partir de recomponer estas relaciones y estrategias desde sus intereses y lógicas, e indagar en torno a cómo se manifiesta la presencia de actores provenientes del ámbito de lo privado en la institucionalidad que COSIPLAN-UNASUR logró alcanzar. Así, en el Balance de sus primeros cinco años a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim (Folha de São Paulo, 30/12/2007), mencionaba al Corredor Interoceánico Brasil- Bolivia y Chile, como uno de los ejes centrales para la integración de los sectores estratégicos de la infraestructura. Afirmaba que, desde Itamaraty se trabajó para “promover el desarrollo de Brasil”, y que se avanzó en la integración y cooperación entre países de América del Sur, desde nuevas instituciones como la UNASUR, y promoviendo proyectos y acuerdos comerciales que venían siendo postergados hacía muchos años. Junto con esto, indicábamos que esta estrategia se enfocó de manera prioritaria al desarrollo de empresas brasileras en el exterior. Para lo cual, las políticas estatales fueron en dirección a favorecer marcos regulatorios, establecer facilidades tributarias, instrumentos de financiamiento y apoyo técnico. Estas resultaron en un incentivo al comercio intra y extra regional, en articulación con la integración productiva y la inversión extranjera directa.

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

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

De manera incipiente, es posible establecer diferencias en torno al modelo de acumulación (Varesi, 2013) que se proyectó al nivel del desarrollo desde los márgenes nacionales con instrumentos estatales, con aquel que fue hegemónico hacia finales del siglo XX, cuyos instrumentos fueron las redes financieras globales (Bresser-Pereira, 2013). Con esto nos referimos tanto a las políticas económicas como a las variables económicas y las fracciones de clase, que se encuentran vinculadas a la política económica del Estado, así como a los procesos socio históricos más generales. Analizamos la intervención del Estado brasileiro en el mercado capitalista internacional, prestando especial atención al contexto específico en el que se sitúa, y, centralmente, las disputas estratégicas que estaba impulsando (Merino, 2018). Ver este entramado en el territorio suramericano, a partir de los propios actores de las clases dominantes, nos da la pauta de ciertos choques de intereses y estrategias dispares.

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

Siguiendo la perspectiva geográfica de otros autores (Santos y Silveira, 2010; Álvarez, 2017), reafirmamos que el ordenamiento socio espacial que hemos elegido desde el caso del

Corredor Interoceánico nos indica los procesos de reestructuración y reorganización sufridos por los territorios a partir de la lógica de la economía global. El ajuste que estos cambios radicales generaron, pueden ser vistos y analizados a partir de las inversiones en infraestructura, como muestras de la necesidad de reajustar las condiciones materiales al proceso de acumulación en tanto espacios para la economía global (Santos, Marcelo, 2013; Silveira, 2010: 255). Así, la política económica brasilera tendió a priorizar la exportación para que las empresas que abastecían al mercado interno se volvieran competitivas. Estas acciones, si bien encuentran un correlato en la estrategia de internacionalización, nos marcan también la primacía de una lógica proveniente de las empresas globales. Cuando nos referimos a la mundialización del capital en América del sur, afirmamos que cumplieron el rol de ser mercados tanto para la extracción de recursos como para su comercialización. Debido a este proceso de internacionalización de los territorios, los Estados nación también se vieron modificados en sus relaciones. Los territorios asumieron una nueva identidad en vinculación al Estado, dada la presencia solapada de otros intereses y actores (Staine Prado, 2018: 53). En el caso brasilero, el impulso a los corredores, y la necesidad de conexión vía transporte nos indica los intereses geoeconómicos en la búsqueda de traslado de mercancías hacia Asia Pacífico, en tanto mercado. Esto coincidió con las relaciones que se tejían entre China y Brasil al nivel del comercio. Así, acumulación capitalista, proyectos de infraestructura, y reconfiguración territorial son áreas a las cuales prestamos especial atención a la hora de indagar en el fenómeno de la integración suramericana.

3.5 El caso del Corredor Interoceánico Central

Presentamos el Corredor Interoceánico Central como una porción del territorio que nos permite comenzar a indagar e identificar aquellos actores que aparecen en estas tramas conflictivas, a partir de los Eje de Integración y Desarrollo. Nos preguntamos acerca del Eje Interoceánico Central que involucra al Corredor, para conocer qué sectores productivos se hallaban involucrados, qué logística se planificaba para estos, qué productos se exportaban, con qué objetivos de política exterior se vinculaban en el caso de Brasil, y qué relación hubo con las políticas del COSIPLAN. Estos cruces analíticos se completan en este capítulo con algunas reflexiones en torno a la relación que se establece entre el territorio, los intereses de las clases dominantes y las transformaciones que acontecieron a nivel del capitalismo internacional.

El proyecto de **Corredor Interoceánico Central** fue pensado como una ruta de vinculación internacional entre este y oeste, que permitiría el tránsito desde América del sur hacia el Pacífico o el Atlántico; o como un corredor norte- sur. Es decir, vinculando los mercados brasileiros, paraguayos y bolivianos con los centros de consumo argentinos y uruguayos. Su ubicación nos da cuenta de las políticas comerciales y económicas ajustadas a una estructura productiva determinada, a actividades que se desarrollan, a empresas y productos que utilizan los corredores, sectores económicos, ganancias, e impactos en las poblaciones. Esto integra, políticas de integración económica con las actividades de los circuitos productivos regionales (Rofman, 1999; Álvarez, 2017). En el caso del Corredor, se destacan la vía fluvial de la Hidrovía Paraguay- Paraná y las carreteras Panamericanas, con dirección norte y sur. Estas tendieron a viabilizar el comercio entre países de la región, a partir del acortamiento del traslado entre los centros de producción y de consumo. Así, se abaratarían los costos de transporte y los productos comercializados. Presentamos el caso que hemos elegido como recorte analítico para adentrarnos en las tramas de estos corredores de integración, y poder analizar qué estrategias se pusieron en juego en la plataforma territorial que implicó una franja de la región suramericana definida como Eje Interoceánico Central. Intentaremos observar los datos que nos dan cuenta de las cadenas productivas que integran estos circuitos en torno al transporte; desde la producción de la materia prima, el proceso de manufactura, la comercialización, el financiamiento y el consumo. Y desde allí, los actores sociales intervinientes, marcando el rol del Estado, en relación con la actividad productiva.

A) El Eje Interoceánico Central

"Siento que esta construcción de caminos son venas que permiten integrar, comunicar, que permite juntar a pueblos de Chile, Bolivia y Brasil y no como antes, venas abiertas, en donde sólo se desangraban los recursos naturales" (Evo Morales, Presidente de Bolivia, BBC Mundo, 17/12/2007).

El **Corredor Interoceánico** es una infraestructura de transporte, que en el presente ya es transitable, más allá de requerir de trabajos de modernización. Perteneciente al **Eje Interoceánico Central**, integra a cinco países suramericanos; **Brasil, Bolivia, Chile, Perú y Paraguay**. Su relevancia estratégica parte de la potencialidad de su desarrollo económico, con una superficie de más de 3 millones de kilómetros cuadrados (de los cuales, el 79,32% es ocupada por Brasil) (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008). Abarcando una población de 89.704.794 habitantes, integra cinco estados muy importantes de Brasil: **Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro y São Paulo**, todos los departamentos de Bolivia (menos Pando), Paraguay, las provincias de Arequipa, Moquegua y Tacna en Perú, y la primera región de Chile (Ceceña, Aguilar y Motto, 2007: 41-42).

Durante la década del noventa se aplicaron políticas económicas neoliberales que afectaron de manera considerable esta región. En particular, en este eje, se implementaron en sus países políticas de apertura y liberalización de la economía, privatizaciones de empresas estatales y servicios públicos, apertura del mercado financiero, incentivos a la inversión extranjera directa, y políticas de estabilidad monetaria, entre otras. Como consecuencia de esto, las crisis económicas de inicios de los años 2000 impactaron directamente en esta región generando un freno al crecimiento económico; algo que puede observarse en la caída del PBI. Durante el año 1995, el PBI del Eje llegaba a US\$317.660,55 millones de dólares; lo cual representaba un 48% de la suma de los PBI de los cinco países. Diez años después, se mantuvo la primacía de los Estados brasileros en el aporte mayoritario a las cifras totales del Eje. Sin embargo, los valores generales variaron poco en una década. En 2005, estos fueron de US\$ 390.376,65 millones de dólares, y un 46,1% de la suma de los países. Lo que revirtió este panorama fue

el aumento del comercio con China e India, a partir de las exportaciones de productos primarios, que reactivaron las economías de los países del Eje desde el año 2003 (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008:59).

Mapa N° 39 – Ubicación y área de influencia del Eje Interoceánico Central



Fuente: Página oficial de la IIRSA. Ejes de Integración y Desarrollo.

El Eje fue pensado para integrar entre sí las economías regionales de los distintos países, dada su complementariedad, buscando diversificar y generar crecimiento en las economías de los países, tanto a nivel nacional como internacional. Esto generaría un mayor dinamismo en la oferta de bienes y servicios, además de impactar en el mundo del trabajo y achicar los niveles de pobreza y desigualdad. La región puede considerarse una plataforma de riquezas estratégicas, por sus bases agrícolas, energéticas, industriales y minerales. En términos de energía contiene las hidroeléctricas de Itaipú y Yaciretá, así como el gas boliviano; no sólo para el autoabastecimiento, sino también, para la exportación de los mismos. A su vez, contiene productos agrícolas como soja, caña de azúcar, forrajes, oleaginosas y cítricos, además del desarrollo agroindustrial proveniente de carnes, lácteos y vinos. Estas

características nos indican que se trata también de una región potencial para el desarrollo de biocombustibles. Los recursos minerales con los que cuenta, muestran también el tamaño de sus riquezas provenientes del cobre, estaño, hierro, litio, oro, plata, zinc, carbón y potasio. A pesar de incluir al Corredor industrial que en Brasil conecta Belo Horizonte, con Río de Janeiro y São Paulo, una de las grandes falencias del Eje era su falta de interconexión, algo a lo que iba a responder el proyecto de Corredor Interoceánico.

Así, de los 44 proyectos que se corresponden con el Eje, la gran mayoría son de **transporte**, lo cual significa un 93,18% (41 proyectos). A su vez, 22 proyectos son de **transporte carretero**, mientras que 3 son de **transporte marítimo**, 7 de **ferrocarril**, 3 pertenecen al **transporte aéreo** y 6 a **pasos de frontera**. De estos, sólo 1 proyecto es de conexión en energía y 2 sobre telecomunicaciones, lo que muestra la relevancia que la necesidad de **transporte para los flujos comerciales**, ha cobrado en esta región (Ceceña, Aguilar y Motto, 2007: 41-42). De esta manera, entre las funcionalidades y actividades relevantes del eje podemos destacar el abastecimiento de productos primarios y de mediano valor agregado, con posibilidades importantes de comercio con vistas al mercado mundial, además de que dichos productos son colocados también en la propia región.

Así, en el marco de este Eje se inscribe el **Proyecto de Corredor Interoceánico** que buscaba unir a Brasil, Bolivia, Perú, Chile y Paraguay. Esta ruta terrestre partiría del puerto de Santos, en Brasil; punto estratégico para toda la región, pasando por Mato Grosso, algunos departamentos de Bolivia y Chile. Este Corredor fue resultado de la “Declaración de La Paz, Construyendo la Integración de la Infraestructura para Nuestros Pueblos”, lanzada en el año 2007 por los presidentes Lula Da Silva, Michelle Bachelet y Evo Morales (BBC Mundo, 17/12/2007; Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2007). En el marco de la II Cumbre de Jefes de Estado de la UNASUR realizada en Cochabamba, el 9 de diciembre de 2006, resaltaron dicho proyecto como parte del proceso de institucionalización de la UNASUR. Lula afirmaba que;

“Cada vez que se discute de integración y se observa el mapa de Suramérica se ve que Bolivia está en el corazón, por lo tanto, toda integración comienza por este país. El futuro de cada país del continente está ligado al futuro de los demás y no se puede concebir el desarrollo a espaldas de los países vecinos. Lula agregó que América Latina sólo tendrá

condiciones de ocupar el lugar que merece, en un futuro mundo multipolar, sólo si está fuerte, unida e integrada. "La infraestructura es una de las piezas claves para la integración para América del Sur (...). Este corredor será una viga más para el edificio que estamos construyendo y con trabajo y perseverancia vamos a dejar como herencia a nuestras futuras generaciones un continente más equitativo y socialmente más justo". (BBC Mundo, 17/12/2007).

Los tres países se comprometieron a invertir millones de dólares para la mejora de las carreteras que integran el corredor. Brasil, mejoraría la carretera que une el Puerto de Santos con Corumbá, localidad boliviana en la frontera con Brasil. Así, se buscaba responder a la circulación de mercancías por corredores bioceánicos que unieran Santos, con los puertos chilenos, atravesando territorio boliviano.

"Vamos a diseñar carreteras bajo estándares internacionales con capacidad de transporte de más de dos millones y medio de toneladas métricas al año, uniendo puertos sobre el Océano Pacífico Arica, Iquique, pasando por Bolivia con el Puerto de Santos en el Océano Atlántico", aseguraba el ministro de Servicios y Obras Públicas, José Kinn. (El País, 17/12/2007).

Así, el tramo carretero mostraba por ese entonces un 75% de avance en Bolivia, mientras que en Brasil ya había dos ramales pavimentados que se preveía iban a mejorarse con inversiones de US\$132.86 millones. El tramo desde Corumbá hacia Santos y São Paulo ya estaba pavimentado y en condiciones de ser utilizado. De esta manera, ante los inconvenientes que las faltas de interconexión terrestre generaban, se proyectaban acuerdos estatales e institucionales para atender a una mayor conexión en los principales corredores, la garantía de transporte terrestre entre centros de producción, mercados de consumo y exportación.

B) Transportar qué y para quiénes

El sector Este del Eje, ocupado por Brasil, estaba compuesto por la mayor concentración industrial de América del Sur, puntualmente desde los Estados de São Paulo y Río de Janeiro. Allí la infraestructura de transporte estaba en vinculación con el mercado mundial, como con los mercados regionales y las respectivas economías nacionales. Conocer qué productos se generaban allí, hacia dónde se trasladaban, de qué manera, nos permite acercarnos a los procesos de integración económico productiva en un cruce con las estrategias de los actores. Si bien el Eje Interoceánico, al ser transversal, abarcaba a Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Perú, nos enfocaremos en el territorio brasileño de manera particular. Dentro de él, el corredor atravesaba cinco Estados. Ellos son Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Río de Janeiro y São Paulo.

Si tenemos en cuenta las características históricas y geográficas de Brasil, ellas nos dan cuenta de una configuración territorial con su producción orientada al Océano Atlántico. No obstante, con el lanzamiento de la IIRSA, se intentó proponer un esquema de integración territorial del transporte que involucrara una escala continental de integración interoceánica, incorporando a aquellos países orientados hacia el Pacífico (Staine Prado, 2018). Así, la integración física adquirió una centralidad sui generis para Brasil, dado que posibilitaba integrarse con otros Estados vinculados con el Océano Pacífico, aumentando los flujos de producción nacional dentro de sus propios estados y con los países de la UNASUR. A esto Zibechi lo denominó el “triumfo del comercio Sur- Sur”, para referirse a cómo las transformaciones de índole geopolítica fueron remodelando el mapa del mundo (Álvarez, 2017:69). En este sentido, en el año 2003, se daba el I Seminario Internacional de Cofinanciamiento BNDES- CAF, abordando proyectos de infraestructura regional. Carlos Lessa, presidente del BNDES por ese entonces afirmaba;

“Meus senhores, toda vez em que olho o mapa do Novo Mundo, sempre fico levemente desconfortável quando percebo o que aconteceu na parte norte do continente, em relação à parte sul. Há 200 anos que a parte norte do Novo Mundo está ligada de costa a costa; há 200 anos existem sinergias de imensa importância entre os lados do novo mundo banhados pelos dois maiores oceanos da Terra. Nós estamos chegando ao terceiro milênio e não

*completamos estas ligações fundamentais. Na verdade, o nosso continente ainda padece de uma histórica extroversão e, para que ninguém ponha o boné, eu acuso o Brasil disto que é olhar muito para o oceano, olhando relativamente pouco para o seu interior*⁸⁵. (CAF, 6/08/2003).

Así, desde actores provenientes de concepciones desarrollistas del BNDES se mostraba preocupación por la falta de integración interoceánica en el Sur, y las diferencias con respecto a la abismal integración en el norte del continente. Cuando se trata de corredores para las exportaciones, nos referimos a uno de los sentidos posibles, muy importantes para nuestras economías cuyos perfiles primario exportadores han tenido un peso específico en la división internacional del trabajo, inclusive ante la demanda china. No obstante, existen otras condiciones que nos explican la inexistencia de corredores continentales en Suramérica, como producto de una histórica su dependencia. Mientras que otras zonas del mundo que el propio Lessa menciona, como EE.UU., han resuelto hace más de 200 años esto, lo cual les permitió constituirse como polos de poder con gran autonomía, en Latinoamérica aún no se ha logrado. Afirmamos entonces, que, sobre los corredores y la infraestructura hay múltiples sentidos. A su vez, analizar quiénes se apropian de la acumulación que proviene de ahí, nos permite conocer una amplia gama de actores; en este caso, vinculados a la estrategia del Estado brasileiro. Por ende, dinamiza un plan de desarrollo, la industria, el comercio, las relaciones diplomáticas, entre otros eslabones de una cadena. El diagnóstico al que refería Carlos Lessa, se unió luego a propuestas de acción desde el propio Estado brasileiro, para revertir este escenario de causas históricas.

**Aspectos económico productivos*

Entre las actividades dominantes según las regiones, encontramos que, la región que involucra los Estados brasileiros es una zona donde predominan las **actividades del sector**

⁸⁵ "Señores, cada vez que miro el mapa del Nuevo Mundo, me quedo incómodo al percibir lo que ocurrió en la parte norte del continente, en relación a la parte sur. Hace 200 años que la parte norte del Nuevo Mundo está ligada de costa a costa; hace 200 años existen sinergias de inmensa importancia entre los lados del nuevo mundo bañados por los dos mayores océanos de la Tierra. Estamos llegando al tercer milenio y no hemos completado estos vínculos fundamentales. En realidad, nuestro continente aún padece una histórica extroversión y, para que nadie se ponga el bonete, yo acuso a Brasil de esto que es mirar mucho hacia el océano, mirando relativamente poco hacia su interior" (traducción propia).

industrial, los **agronegocios**, los sectores **agrícola ganaderos**, los **recursos energéticos**, entre otros.

En el caso de la **Región Litoral Atlántico (Río de Janeiro, São Paulo y Paraná)** se produce soja, arroz, tabaco, ganadería, avicultura, suinocultura, turismo, industria textil, química, metalúrgica, metalmecánica, automotriz y materiales de transporte. Entre los tres Estados alcanzaron el 51, 26% del PBI de Brasil en el año 2005 y el 88,03% del PBI del Área de Influencia del Eje. En la **Región Centro Este (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, región oriental de Paraguay)** se destacan la energía hidroeléctrica, las producciones de soja, algodón, ganadería, madera y productos forestales, tabaco, caña de azúcar, yerba mate, cítricos. Estas actividades se encuentran vinculadas al complejo sojero brasileño, y al argentino, a través de la Hidrovía Paraguay- Paraná, con fuerte actividad industrial vinculada al rubro agroalimentario y a los agronegocios (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008; Álvarez, 2017).

De esta manera, un dato relevante que podemos destacar es que se trata de una zona donde se encuentra la mayor producción mundial de soja, junto con la llanura norteamericana. Entre la oferta productiva de la región, la soja es el producto con más peso relativo entre los productos agrícolas exportados desde el AI (Área de Influencia) del Eje. Mato Grosso do Sul, Paraná y Mato Grosso son los estados que concentran el 95,26% de la producción de soja brasilera, y el 82,34% del Eje (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008: 93). En este sentido, es una de las actividades que demandan el desarrollo de la infraestructura para el transporte. El aumento de la producción agrícola, en productos como soja y maíz, impacta directamente en la necesidad de transporte. Respecto de este último cultivo, los Estados de Paraná, São Paulo y Mato Grosso eran los principales productores de la región.

En el caso de la producción de petróleo y gas natural, Brasil también se ubicaba como el país que producía en una mayor proporción entre los cinco países del Eje, siendo que sólo dos lo generan. Entre el año 1999 y el 2005 la producción petrolera total se incrementó en un 61,42%. La producción de los Estados brasileños de Río, São Paulo y Paraná llegó a representar el 97,04% de la producción total del Eje. En el caso del gas natural, se aumentó en un 103,81% (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008:116).

El petróleo, el gas natural y sus productos derivados están entre los tres primeros productos exportables por los montos que se comercializan⁸⁶. En cuanto a la producción pecuaria, también el caso de Brasil se destaca por ser quien más aporta, desde los Estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso y São Paulo. Otro dato importante es la producción de animales, como pollo, carne de vaca y ternera. Omitimos las dos regiones restantes (Región Centro Oeste y Región Litoral Pacífico), dado que involucran al resto de los países, que no son objeto de nuestro recorte metodológico.

Así, a los fines de la información que aquí analizamos, priman en estas regiones la producción petrolera y minera, y la producción agrícola pecuaria, en estrecho vínculo con el mercado brasileño, dado el intercambio comercial con la región (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008:134). Particularmente en São Paulo, es altísima la producción de cítricos y sus jugos, como la naranja, representando 1500 millones de dólares anuales en términos de ingresos de exportación (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008). A su vez, actividades extractivas de minerales como el estaño, el zinc, el hierro y el cobre, siendo uno de los mayores puntos de recursos minerales.

Respecto de la **actividad industrial**, su fuerte está en el **eje Belo Horizonte- Río de Janeiro- São Paulo**. A esto se suma el sector de la **agroindustria**, especialmente en alimentos como la producción de lácteos y productos cárnicos en Brasil (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo). Por ende, en términos de industria, la región que involucra a los estados brasileros de Río y São Paulo es el polo industrial más importante de toda la región suramericana. Este polo se conecta con el océano Pacífico, a desde el sur de Perú y el norte de Chile. Este es un aspecto emergente del regionalismo postliberal, dado que por esos años fue enfatizada la necesidad tanto de interconexión dentro de América del Sur, como por la vía carretera y marítima hacia Asia Pacífico.

⁸⁶ Para mayor información respecto de los productos agroalimentarios, industriales, energéticos y minerales de esta región, ver Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008 (pp. 104, 116, 120 mapas de producción por producto, mapas de petróleo y gas natural, y recursos minerales respectivamente).

****Exportaciones***

En cuanto a los destinos de las actividades económicas, las producciones industriales y primarias eran dirigidas tanto al mercado brasileño, al mercado regional, como a otros países del continente y de otras zonas del mundo. El monto total de las exportaciones del Eje era de US\$ 71372520000. De ellas un **39,02%** era **productos primarios** y un **37,22%** **manufacturas de origen industrial**. A su vez, dentro de las mismas, las exportaciones brasileñas representaban el 86,20% de las cifras totales del eje. Las actividades dominantes de la región coincidían con los diez productos exportables por parte de los países. Esto implicaba que, la variable internacional, en términos de las demandas de los mercados extranjeros, impactaba en cuanto al destino de los productos. De esta manera, la balanza se inclinaba hacia las cargas marítimas, siendo menores las realizadas por la vía terrestre. Esta última iría a fortalecerse para el comercio entre los países integrantes del Eje. Cuando se trató de mercados del ámbito internacional, los puertos funcionaron como viabilizadores de esto. No obstante, el crecimiento de las exportaciones internacionales, a la par del comercio, generaron la necesidad de contar con infraestructura local para la mejora de la competitividad de la producción regional. Desde los Estados brasileños que integraron el Eje, las exportaciones representaron un 52% del total de las exportaciones de Brasil, y el 86,20% de las totales del área de influencia del Eje. A su vez, São Paulo se destacó como el mayor polo industrial, seguido por Paraná. Ambos aportaban el 78,08% del total de las exportaciones desde el área, en el año 2005 (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008:140).

De esta manera, podemos vincular las zonas productoras con los mercados de consumo a los que están dirigidos. En estas cadenas se articularon los Estados brasileños mencionados, con los distintos mercados de consumo (en su mayoría China y EE.UU.), implicando dos sectores económico productivos clave: la industria y los agronegocios. Aquí, el fenómeno conocido como “boom” de los commodities tuvo un efecto claro, que vinculamos a la demanda china. Y también el “boom” de las exportaciones industriales, dirigidas a las exportaciones para América del Sur (Zahluth Bastos, 2017).

**Transporte e infraestructura*

A los fines de nuestro recorte, podemos observar que muchas de estas actividades se relacionaron con las políticas de integración regional. En el Estado de Paraná, el sector metalmeccánico precisaba de acuerdos integracionistas para insertarse en mercados que iban más allá de Brasil, como Argentina, Paraguay, Venezuela, EE.UU. y Taiwán. De esta manera, repasamos los objetivos que se trazaban por esos años, en términos de la infraestructura requerida para los flujos comerciales. Entre los objetivos estratégicos del COSIPLAN, estaba la reducción de costos de transporte entre los países del Eje para los productos brasileros, bolivianos y paraguayos, y en dirección al Atlántico. Esto implicaba la búsqueda del aumento de complementariedad entre las economías regionales. Se buscaba también aumentar el componente ferroviario en la matriz de transporte regional, por tratarse de una de las áreas recientemente menos desarrollada.

Así, los proyectos de infraestructura vinculados al transporte revestían la importancia estratégica que les confería la necesidad de aumentar la competitividad de la región en términos comerciales y, por ende, reducir costos de transporte de cargas. Los grandes centros urbanos como São Paulo resultaban en áreas productoras de las cargas a transportarse. Hasta el año 2006, la principal vía desde Belo Horizonte- Corumbá- Puerto Suárez- Santa Cruz de la Sierra-Cochabamba- La Paz existía casi en su totalidad. El tramo faltante recibió financiamiento de la CAF y BID (San José- Puerto Suárez) para su primer tramo y el primer paquete de obras fue adjudicado en el mismo año. Esta vía corría en paralelo al gasoducto Bolivia- Brasil. En la construcción de esta obra se anticipaba un incremento sustancial de los intercambios comerciales entre Bolivia y Brasil, incluso entre Brasil y Chile, pasando por territorio boliviano. Afirmamos entonces que la infraestructura del transporte del eje se vinculaba, en mayor medida, con el transporte masivo de cargas de larga distancia.

En el denominado Grupo 2⁸⁷ del Eje Interoceánico Central, se encontraba el **Corredor Corumbá- São Paulo- Río de Janeiro**, con 11 proyectos de infraestructura y una inversión

⁸⁷ “Un grupo de proyectos es un conjunto de proyectos interdependientes, en un determinado espacio geoeconómico, que tiene efectos sinérgicos sobre el desarrollo sostenible. Es decir, el proceso de agrupamiento está basado en la posibilidad de explotar los beneficios de un conjunto de inversiones, los cuales son más grandes que la suma de los efectos de los proyectos individuales que lo componen (sinergias). El proceso tiene por base el territorio y toma en cuenta la localización de los proyectos, sus relaciones con las actividades económicas dominantes o potenciales y los aspectos ambientales y sociales asociados”. (Página oficial IIRSA-COSIPLAN. Planificación Territorial. Principales Conceptos de la Metodología 2003-2004).

de 1.135,35 millones de dólares, siendo el grupo que mayores inversiones recibía entre los 5 **Proyectos ancla**⁸⁸. Uno de ellos, era del anillo ferroviario del tramo norte y sur de São Paulo 300.000 millones de dólares. En términos de la red vial, se trataba de un eje avanzado en cuanto a su infraestructura, de naturaleza mixta, es decir, con participación pública y privada. En lo que respecta a los llamados Proyectos ancla, 22 se correspondían con el sector de carreteras, con US\$1754 millones de dólares de inversión. En segundo lugar, los proyectos se correspondían con el sector marítimo (US\$7, 85 millones). En tercer lugar, con el sector ferroviario (US\$3, 1250 millones de dólares).

Así, cada uno de estos proyectos implicaba diferentes inversiones y obras de infraestructura respectivamente, encontrándonos con que las carreteras fueron aquellas mayormente apoyadas tanto por la planificación territorial como por las inversiones. Esto no descarta los estratégicos vínculos que se dan en la interconexión entre rutas, puertos y ferrovías, que potencian los objetivos de desarrollo y comercio intrarregionales y hacia zonas como los océanos Atlántico y Pacífico. A modo de ejemplo, podemos observar la búsqueda de conexión interoceánica como un aspecto clave que vinculó a Perú y Brasil. De acuerdo con la tesis de Staine Prado (2018), en el caso de Perú, varios gobiernos venían postergando estos objetivos, hasta que la IIRSA lo permitió, colocando como proyectos prioritarios la construcción de kilómetros de carreteras y puentes. Estas concesiones estaban dadas por consorcios público privados entre el Estado brasilero y empresas del mismo origen. El caso puntual de la carretera de Madre de Dios, en el centro de la Amazonia peruana, fue convertido en proyecto ancla con un lugar central, donde las obras comenzaron prácticamente desde cero, atravesando la selva hasta la frontera entre Brasil y Perú. Una de las razones que fundamentaba la inversión del proyecto IIRSA allí era que, por la falta de una carretera que la atravesara, la región no tenía desarrollo económico y se encontraba aislada. Entre las empresas interesadas en el Corredor Vial Interoceánico del Sur, se encontraba Odebrecht, una de las principales participantes en proyectos viales en Perú (Staine Prado, 2018: 76). A

⁸⁸ “El Proyecto Ancla da sentido a la formación del grupo y viabiliza las sinergias. No es necesariamente el proyecto de mayor tamaño. Es identificado como el cuello de botella o eslabón faltante de la red de infraestructura que impide el aprovechamiento óptimo de los efectos combinados del grupo, en beneficio del desarrollo económico y social. El Proyecto Ancla puede ser un proyecto ya implantado. En tal caso, se lo denomina Proyecto Ancla existente. En consecuencia, cada grupo se conforma en torno a un Proyecto Ancla o Proyecto Ancla existente” (idem Op. Cit.).

su vez, entre los países de la UNASUR, Perú y Brasil son los que ostentaban mayor cantidad de proyectos financiados por asociaciones público privadas (Wegner, 2018: 919).

De esta manera, las instalaciones portuarias, ferroviarias y/o viales, resultan en recurso útil para analizar y visibilizar las estrategias de las clases dominantes, a la hora de pensar el territorio brasileiro y su interacción con los países del Eje Interoceánico. En el caso de Brasil, es el país que mayores vías férreas aporta al Eje Interoceánico, que contiene un total de 43.000 km de vías férreas, mostrando un 98% en uso en territorio brasileiro (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008: 27). El sistema ferroviario tiene una concesión pública pero su uso es privado. Pasaron de ser un monopolio público a convertirse, paradójicamente en un oligopolio privado, donde seis grandes empresas controlan el sistema nacional. Entre ellas, Vale do río ostenta el 12,85%. La empresa CPTM recibe subsidios del Estado en SP, y opera con déficit del 40%. Lo que se transporta son minerales de hierro, productos siderúrgicos, productos exportables, soja, entre otros (Nunes, 2012). De acuerdo con la información que nos aportaba un entrevistado⁸⁹, existen en este sector del transporte problemas estructurales que hacen que ostente una situación compleja hasta el presente.

Así, afirmamos que existe una relación clave e histórica entre el puerto y el ferrocarril. Del total de mercancías exportadas a América del Sur, un 64% fue realizado por tres estados brasileiros; Minas Gerais, Pará y Espírito Santo. En 2007, más del 53% desde São Paulo, Río y Espírito Santo. En términos de importaciones estas se concentraron de manera similar en la misma región (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008: 178). En el año 2005, la salida desde el Puerto de Santos representó más de un tercio de las exportaciones provenientes de Brasil. En ese año, más del 80% de las salidas fueron realizadas por la vía marítima (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008: 177). Esto refuerza el rol estratégico del puerto como instrumento de circulación de productos, y el modelo de negocios concentrado, enfocado en determinadas mercancías.

No obstante, en el caso de Brasil, es histórica la preferencia por el transporte terrestre, que llaman “Rodovías”. Respecto del diagnóstico de la red vial pavimentada del Eje

⁸⁹ Entrevista a investigador, especialista en ferrocarriles, el 10/08/2018 en São Paulo.

Interoceánico, se cubre sólo el 12,24% de todo el eje, lo cual es una cifra muy significativa. Chile aparece como la mayor porción de red pavimentada, con un 21,32%; y le siguen Perú y Brasil (12,34 y 12,19% respectivamente) (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008:31). En cuanto a la transitabilidad de las redes, el grado de eficiencia en el uso de las mismas era muy bajo, a lo que se sumaba que, en el caso de las carreteras de los Estados brasileros, existían zonas sin vinculación internacional.

Todos estos datos referidos al Área de Influencia del Eje Interoceánico nos muestran varias similitudes entre los países en el sector vial. Mientras que las redes pavimentadas eran escasas y con bajos índices de mantenimiento, las carreteras seguían siendo la principal vía de transporte de cargas para el comercio. En el documento se destacan los avances realizados en el sentido de aumentar la pavimentación de carreteras de integración, sobre todo en aquellas que tenían poca inversión vial, como la chaqueña boliviana y la paraguaya. La mejora en los programas de mantenimiento vial por parte de los países se tradujo en las prestaciones de carreteras, tanto mediante concesiones como por contratos de programas de obras. No obstante, los productos por los que circulaban las mismas partían desde puertos y/o se dirigían a estos. Esto significaba, que, el transporte fluvial era también un sector muy importante entre los corredores del eje. Estos datos contribuyen a observar que, dado que el Corredor no involucraba solamente al territorio brasilero, algunas de las contradicciones ligadas a las obras y sus impactos regionales, se encontraron vinculadas a gobiernos de otros países, como el caso de Perú y Ecuador con la constructora Odebrecht.

3.6 La relevancia estratégica del Estado de São Paulo

São Paulo es la unidad territorial que mayor cantidad de habitantes aporta al Área de Influencia del Eje Interoceánico, con 40.442.798 millones, lo que representa un 45,08% del total. El Corredor Interoceánico atravesaba la región paulista, que, a su vez, integraba otras localidades importantes como São Paulo, Guarulhos, Campinas, São Bernardo do Campo, Santo André, Osasco, São José dos Campos, Ribeirão Preto, Sorocaba, Santo, São José do Rio Preto, Mogi Das Cruzes, Diadema, Jundiaí, Carapicuíba, Piracicaba, Bauru, São Vicente, Itaquaquecetuba, Franca, Guarujá, Taubaté, Limeira, Suzano, Praia Grande, Taboão da Serra, Sumaré, Barueri, Embu das Artes, São Carlos, Marília, Jacareí, Americana, Araraquara, Presidente Prudente, Indaiatuba, Cotia, Itapevi, Hortolândia. Se trata del cordón industrial de la zona. Allí, radica el conocido “ABC”, que remite a los siete Estados industriales; Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Riberão Pires y Río Grande da Serra. Allí, surgieron las bases del PT luchando contra la dictadura en los años 70 y 80, y se creó la Central Única de Trabajadores (CUT), a partir de las empresas metalúrgicas, automotrices, y otras radicadas en dicha región. El propio Lula proviene del sector metalúrgico de São Bernardo do Campo. A su vez, sectores de la burguesía paulista se erigen en la ciudad de São Paulo. Allí residen sus principales oficinas, federaciones representativas como la FIESP. Se trata, por ende, de un núcleo financiero e industrial combinado en una misma región por la que el Corredor Interoceánico pasa.

Según Milton Santos (2009), la región de SP creció más rápido que la ciudad que lleva el mismo nombre. Para los años '80, este denominaba “región concentrada” a aquella que aglutinaba el mayor desarrollo económico, la mayor población económicamente activa, el mayor PBI, el complejo industrial, los sectores financieros, la producción científica, el poder político, la industria cultural, entre otros, en los Estados de Río de Janeiro, São Paulo, Campinas y Ribeirão Preto (Santos, 2012: 20-21). Se trataba de la región sudeste. No obstante, el traslado de la capital desde Río de Janeiro a Brasilia en 1960 generó un gran impacto, desconcentrando el poder político y la burocracia de Estado. El proceso de mundialización que sufrieron muchas ciudades, se correspondió con la división internacional del trabajo, respondiendo tanto a factores externos como internos, y prefigurando una división territorial del trabajo dentro de los países (Santos, 2012: 44).

En la siguiente tabla notamos el peso de la región de São Paulo en relación al conjunto de las áreas económicas de América Latina.

Cuadro 1
PIB total, PIB por habitante y población de países y territorios
de América Latina y el Caribe en 2015

	PIB dólares corrientes (en millones de dólares)	PIB Latino- americano (en porcentajes)	PIB por habitante en dólares corrientes (en dólares)	Población (en miles de personas)	Población Latinoamericana (en porcentajes)
América Latina y el Caribe	6 190 105	100,0	9 758	634 387	
América Latina	6 121 035	98,8	9 896	618 525	
Brasil	1 774 722	28,7	8 543	207 750	32,7
México	1 148 060	18,5	9 213	124 612	19,6
Argentina	632 841	10,2	14 616	43 298	6,8
São Paulo	570 654	9,2	12 959	44 035	6,9
Colombia	292 080	4,7	6 056	48 229	7,6
Chile	240 796	3,9	13 440	17 917	2,8
Rio de Janeiro	206 088	3,3	12 520	16 461	2,6
Buenos Aires	200 611	3,2	12 042	16 660	2,6
Distrito Federal (México)	191 852	3,1	21 719	8 833	1,4
Perú	189 210	3,1	6 029	31 383	4,9
Minas Gerais	158 659	2,6	7 652	20 734	3,3
Cd. Auton. Buenos Aires	115 810	1,9	37 917	3 054	0,5
RM Santiago	110 845	1,8	15 334	7 229	1,1
Rio Grande do Sul	109 886	1,8	9 805	11 207	1,8
Estado de México	108 535	1,8	6 340	17 119	2,7
Paraná	106 897	1,7	9 646	11 082	1,7
Ecuador	100 177	1,6	6 205	16 144	2,5
Lima	96 196	1,6	8 867	10 849	1,7
Nuevo León	86 441	1,4	16 759	5 158	0,8
Cuba	81 659	1,3	7 149	11 422	1,8
Jalisco	78 389	1,3	9 772	8 022	1,3
Bogotá D.C.	74 775	1,2	9 491	7 879	1,2
Santa Catarina	74 488	1,2	11 073	6 727	1,1
Bahía	68 769	1,1	4 546	15 126	2,4
República Dominicana	68 103	1,1	6 467	10 531	1,7
Guatemala	63 794	1,0	4 007	15 920	2,5
Distrito Federal	60 632	1,0	21 257	2 852	0,4
Veracruz	57 307	0,9	7 070	8 106	1,3
Costa Rica	54 150	0,9	11 233	4 821	0,8
Uruguay	53 442	0,9	15 580	3 430	0,5
Panamá	52 132	0,8	13 268	3 929	0,6
Guanajuato	51 203	0,8	8 732	5 864	0,9
Gotás	50 676	0,8	7 769	6 523	1,0
Pernambuco	47 644	0,8	5 135	9 278	1,5

Fuente: Cepal, *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe* (2017: 24).

**El Puerto de Santos*

Una dimensión que nos retrata la relevancia estratégica de São Paulo, es la existencia del Puerto de Santos, en dicha localidad. Si bien se destaca la importancia de la carga marítima en las exportaciones del Eje Interoceánico en general, los puertos brasileros ostentaban una importancia especial, dado su tamaño y las cargas que trasladaban. Entre los años 2001 y 2006 este fue el puerto con mayores movimientos, convirtiéndose en el más grande de América Latina, dado que más del 27% de las exportaciones e importaciones de Brasil pasaron por los 13 kilómetros de longitud de sus muelles en el año 2008, -lo que significó US\$92.000 millones de dólares en bienes. La diversidad de productos oscila entre la soja, carne, autos, harina y azufre, entre otros (La Nación, 26/04/2016). Todo esto nos reafirma que la salida desde el Puerto de Santos, en Brasil, significaba un punto estratégico de desarrollo regional. La región circundante al puerto de Santos era también, una zona de gran desarrollo industrial. Así, si bien la forma más barata de traslado de mercancías seguía siendo la marítima (Iglesias, 2008), en el caso de este corredor emergían nuevas variables no provenientes solamente de los costos de transporte, sino también, de intereses geopolíticos y geoeconómicos.

Desde dicho punto salía el mayor caudal de exportaciones de Brasil, tanto por vía marítima, como a través del ferrocarril, y las rutas. La relación histórica entre la cercanía al puerto y las vías del ferrocarril nos refiere al modelo agroexportador que fue implementado en Brasil allá por el siglo XX (Nunes, 2012). En el año 2005, más del 80% de las salidas de productos exportables fueron realizadas desde el Puerto de Santos. Esto representó más de un tercio del volumen de exportaciones provenientes desde Brasil (Nunes, 2012: 177). Ya entrado el siglo XXI, y luego de modernizaciones tecnológicas e inversiones en otros sectores del transporte, podemos visualizar otro conjunto de actores interesados en utilizar y agilizar este punto de distribución en relación a mercados destino compradores. De esta manera, el 90% de la base industrial del Estado de São Paulo se encontraba a 200 km. del Puerto de Santos⁹⁰. Las obras de infraestructura respondían entonces a las necesidades de una logística en los alrededores del puerto para los mercados circundantes. Esto significaba que para el funcionamiento de los diferentes sectores del transporte era necesario fortalecer tanto el transporte de cargas

⁹⁰ En 2009, el tráfico era de 80 millones de toneladas, y se preveía que llegue a los 200 en 2024.

como las rutas terrestres, las ferrovías, para potenciar la mayor circulación de mercancías en la región de América del Sur. A su vez, se requería de la acción conjunta de las distintas instancias gubernamentales, municipal, estadual y federal.

A partir de esto, nos preguntamos por los actores económicos que mostraron interés en el Proyecto de Corredor. Teniendo en cuenta un aspecto central que es que, las condiciones de cierta estabilidad política que existieron a lo largo de los dos gobiernos del PT, aportaron un marco de “seguridad” a partir del cual las empresas decidían invertir. Esto, sumado a la política de internacionalización de las empresas que dio amparo a determinados sectores de la construcción dispuestos a participar en los negocios. Así, entre los actores sociales que operan el puerto, existen más de 120 empresas, y se reciben inversiones del sector privado y público.



Fuente: elaboración propia (en base a Visión de Negocios del EIC, 2008).

Sintetizando, entre las características del Eje Interoceánico Central, y las informaciones Área de Influencia (AI), afirmamos que asumieron una importancia destacable los sectores de la Industria Manufacturera, la Electricidad, el Gas, el Agua y el Transporte. De ellos, los sectores económicos más relevantes son la industria (19,54% del total) y el comercio con 13,70%. A su vez, los cinco Estados de Brasil -Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Río de Janeiro y Paraná- aportaban el 92,76% del PBI del área de influencia del eje (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008:56), lo que destaca su relevancia particular. Dentro de esa franja territorial se destacan los estados de São Paulo y Río, dado que aportaban juntos el 77,90% del porcentaje de PBI que los cinco estados juntos suman (92,76%). Los sigue en orden el estado de Paraná. Si bien São Paulo por sí solo aporta el 60,19% al conjunto del PBI, estos tres estados constituyen un importante polo industrial que sobresale por el volumen de sus ganancias⁹¹.

De este modo, las significativas diferencias entre la situación de los estados brasileños y el resto de los estados del corredor muestran que este se constituyó en uno de los mayores núcleos de desarrollo económico. De allí provinieron tanto productos agropecuarios como industriales, involucrando un gran número de empresas de ingeniería brasileñas que, por sus ventajas comparativas, fueron las receptoras de las políticas de desarrollo impulsadas por los gobiernos del PT, con el BNDES como motor central de impulso a las mismas.

Por último, observamos las actividades principales provenientes de este gran polo industrial de la región de São Paulo, y los mercados tanto nacionales como internacionales a los cuales eran destinados los productos de dichas actividades. Se destaca China, aunque también existieron otros mercados con los cuales se comercializaba, además del propio Estado brasileño.

⁹¹ Entre las actividades dominantes del Estado de Río de Janeiro se destacan la Agricultura, Ganadería, Horticultura, Madera, Fruticultura, Industria, Petróleo, Turismo. Mientras que Paraná se constituye en el mayor polo industrial de confección de industria textil del país. Sede de ensambladoras europeas. Industria textil, de vehículos y materiales de transporte, papel y celulosa, metalúrgicas y metalmecánicas (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008: 85-87)

Actividades dominantes de São Paulo y principales mercados

SOJA: Brasil, China, Holanda, Irán, Francia, España, Italia, Alemania, Portugal

TOMATE: EE.UU., Japón, Italia, Venezuela, Argentina

MAIZ: Brasil

POROTO: Brasil

CAFÉ: Brasil, Alemania, Italia, Bélgica, Japón, Francia, EE.UU., Rusia

NARANJA: Brasil, EE.UU., Japón, Europa

CAÑA DE AZÚCAR: Brasil, Rusia, Arabia Saudita, Irán, Egipto, Marrueco, Canadá

GANADERÍA: Brasil, MERCOSUR, Chile, México, Israel, Rusia, China, Europa

AVICULTURA: Brasil, Rusia, Asia, UE, Medio Oriente, MERCOSUR

INDUSTRIA SUCRO ALCOLEIRA: Brasil, EE.UU., Europa, Asia

INDUSTRIA AERONÁUTICA: Brasil, EE.UU., Europa, China, Singapur, México, Grecia, India

INDUSTRIA DE VEHÍCULOS Y MATERIALES DE TRANSPORTE: Brasil, América Latina, África y Oriente Medio

INDUSTRIA METAL MECÁNICA: Brasil, EE.UU., UE, MERCOSUR, Chile, ALADI

Fuente: elaboración propia en base a Visión de Negocios del EIC, 2008:86, tomado de Pesquisa Agrícola Municipal y Pesquisa Industrial Mensual, datos del año 2005.

3.7 Clases dominantes y territorio

“(…) mas nós temos que cuidar do nossos vizinhos com uma política de integração sólida, não a integração teórica, mas a integração de ferrovias, de rodovias, de hidrovias, de telecomunicações. E, por isso, o Brasil tem feito bons investimentos para ajudar, junto com a CAF, que está aqui, junto com o BNDES brasileiro, projeto de infra-estrutura em países como o Peru, como a Venezuela, como a Bolívia, como a Colômbia, como o Equador, Argentina, Uruguai e Paraguai, porque nós entendemos que, como maior país do Continente, o Brasil tem obrigação de fazer com que essas obras de infra-estrutura sejam, muitas delas, às vezes financiadas pelo Brasil através do seu Banco de Desenvolvimento. O resultado disso é que nós geramos uma esperança, uma expectativa muito importante na América do Sul⁹²”. (Lula da Silva, en el Fórum Económico Mundial, 28/01/2005, en Davos, Suiza).

Del análisis de la estrategia de integración de la infraestructura regional a partir de 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 producían las materias primas y los commodities, pero también manufacturas y actividades industriales. A su vez, no es posible deslindar los resultados de la integración en infraestructura del transporte de los modelos socio económicos que se impulsaron desde el Estado. Esta es una discusión que atravesó el período de estudio a la hora de decidir el tipo de inserción a una economía mundial de renovadas características. E inaugura profundos debates que retomaremos, en torno a las caracterizaciones posibles de la articulación de fuerzas que logró el lulismo, como base para su estrategia de integración. La pregunta que nos surge es cómo se dio el vínculo entre el

⁹² *“Pero nosotros tenemos que cuidar de nuestros vecinos con una política de integración sólida, no la integración teórica, sino la integración de ferrocarriles, de carreteras, de hidrovías, de telecomunicaciones. Y, por eso, Brasil ha hecho buenas inversiones para ayudar, junto con la CAF, que está aquí, junto con el BNDES brasileño, proyecto de infraestructura en países como Perú, como Venezuela, como la Bolivia, Colombia, como Ecuador, Argentina, Uruguay y Paraguay, porque entendemos que, como el mayor país del continente, Brasil tiene la obligación de hacer que esas obras de infraestructura sean, muchas de ellas, a veces financiadas por Brasil a través de su país Banco de Desarrollo. El resultado de ello es que generamos una esperanza, una expectativa muy importante en América del Sur”* (traducción de la autora).

intento por hacer prevalecer los intereses del Estado nacional por encima de las dinámicas tanto de las grandes empresas como de las reglas internacionales del comercio.

La estrategia hizo prevalecer ciertas fracciones de clase, vinculadas con los sectores industriales y de los agronegocios, así como a sectores de la construcción civil. Se trató de fracciones del capital y empresas puntuales que requirieron del aliento estatal para expandirse, luego del ciclo neoliberal de FHC. A su vez, las transformaciones a nivel internacional nos muestran que, a diferencia del histórico esquema colonial que vinculaba los centros y las periferias a través de los puertos, esto se ha complejizado y lo observamos en el caso de Brasil y el puerto de Santos, vinculado por la vía marítima, terrestre y ferroviaria con múltiples destinos que exceden el océano Atlántico. Si nos preguntamos por quiénes estaban interesados en estos corredores de transporte desde la región paulista, podemos observar las actividades dominantes por esos años, y los principales mercados.

Al respecto, tesis como la de Iglesias (2008) indican que los objetivos de integración de la infraestructura regional se encontraron subordinados, por esos años, a una estrategia más bien de profundización del paradigma exportador a partir de la internacionalización de las empresas del sector. A esto podemos incorporar la pregunta por las fracciones de clase involucradas en la estrategia del gobierno brasilero y sus intereses particulares, más allá del gobierno. Por último, afirmamos que, en el período de la UNASUR, funcionarios argentinos nos afirmaron que se logró diseñar un modo de cooperación en el espacio del Atlántico bajo nuevos conceptos. A esto se agregó que, se buscaron puntos de coincidencia para aquellos países que tenían política para el Pacífico, como Perú y Chile.

“Nuestro diseño de infraestructura e interconexión sudamericana no está pensada para que baje todo y se incline al Pacífico, está pensada para integrar el espacio sudamericano. El norte, los ríos con que tenemos hidrovías, son regiones internas de América del sur conectadas entre sí, y zonas de producción de alimentos, minerales, tecnologías. Es un nuevo mapa geopolítico” (Follonier, 2016).

Sin embargo, afirmaba que no se había logrado de manera acabada un nuevo mapa que generara un “equilibrio global”, entre lo que ocurría en Suramérica y lo que acontecía en el mundo. En este sentido, el corrimiento del poder hegemónico mundial de EE.UU. hacia

Rusia, China, e India, es decir, de occidente a oriente, planteaba también nuevos desafíos. Aquí, los recursos naturales se ubicaban nuevamente como un eje primordial en el debate por la integración. Por último, el mismo funcionario se refería a las relaciones con bloques como el BRICS; “(...) *Nuestra capacidad de inversión para el desarrollo no alcanza con nuestra propia riqueza. Buscar otros socios que impulsen modelos de desarrollo con nosotros*”.

Un asunto que retomaremos, vinculado al comercio, tiene que ver con las dificultades que hubo para aumentar el comercio intrarregional en la UNASUR, surgidas por la presencia china. Para algunos países resultaba más barato exportar al país asiático que comerciar con un vecino. La elección de otros mercados que ofrecían mejores precios y mayores garantías hacía que se soslayara la opción por el comercio intrarregional suramericano, individualizando el comercio por país, independientemente de los avances en materia de integración regional. De esta manera, exceptuando el caso del Estado brasileiro aquí elegido, a la hora de las políticas de planificación territorial para el desarrollo, y, por ende, para el comercio, los Estados en soledad demostraron poca capacidad de planificación. Ante esto, la IIRSA y el COSIPLAN junto con sus organismos de financiamiento (BID, CAF, FONPLATA), vinieron a ocupar ese lugar formulando mega proyectos de infraestructura.

Afirmamos que la integración física de la región suramericana se correspondió, en nuestra historia reciente, 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, Álvarez, 2017). Esto se observa con claridad en el caso de la IIRSA. No obstante, bajo esta mirada se abren diversos escenarios en los que los diversos actores de las clases dominantes se encontraron, impulsando intereses y estrategias no siempre comunes. En territorio suramericano convivieron -durante el período de estudio- una multiplicidad de actores que, con su cuota de poder oscilante, buscaron comercializar y extraer recursos de la región, siendo parte, en algunas circunstancias de la estrategia brasileira lanzada por los gobiernos del PT, con una fuerte presencia estatal. 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 suramericanas. A modo de ejemplo, el proyecto IIRSA de Hidrovía presentaba la posibilidad de conectar por la vía fluvial São Paulo con Bs. As., mediante el tramo Paraná-Tieté. Allí se

reunían 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).

Cuando nos enfocamos en el caso del Corredor Interoceánico y en la estrategia brasilera particularmente, no se trata sólo de este tipo de empresas ni de estos sectores económico productivos, sino que, el mapa se completa con sectores de la industria paulistana. El caso elegido nos manifiesta las relaciones entre los corredores de transporte, con los patrones económicos y las políticas de integración. Pensadas como formaciones socio espaciales (Santos, 2012), vemos cómo los actores moldean los territorios con las iniciativas políticas que allí proyectan. En esta mirada, más allá de los procesos de globalización, regionalización e inserción en las dinámicas de la economía mundial de la que han sido parte los Estados, afirmamos su rol específico como unidad económica, política y cultural sobre la cual se inscriben estos fenómenos más amplios (Arroyo, 1997:61). Mientras que el mundo se transformaba hacia mayores niveles de globalización y mundialización, en Brasil se proyectaba una estrategia desde los márgenes estatales, con una configuración de fuerzas hacia dentro, que autores como Berringer (2015) denominaron “frente neodesarrollista”, para referirse al bloque de poder hegemónico que se conformó luego del rechazo al ALCA, y durante los gobiernos de Lula.

Como afirmaba un entrevistado; *“(…) Y el Estado durante los gobiernos de Lula, utilizó sus instrumentos para implementar esa política, y cuáles eran los instrumentos; el mayor banco de fomento que había, el BNDES, un instrumento del estado brasilero orientado. ¿Quién fue que financió la interconexión entre Itaipú y Asunción? El BNDES. Se convirtió en el segundo mayor banco de fomento en el mundo. Fueron intereses del capitalismo brasilero que acercaron. Pero a la vez eso producía importantes obras en los países, la línea 2 del metro de Caracas está en la cartera de negocios del COSIPLAN. Este fue un intento de no solamente producir una infraestructura para circulación, pero una elección de algunos proyectos que permiten flujos de comercio. Y también permiten ampliar el comercio intrarregional. Entonces la elección de los ejes de integración tiene un poco de eso. ¿Tiene intereses el capital? Por supuesto que hay. Si yo voy a hacer una carretera ahí y no va a pasar nada ahí, ¿para qué voy a hacerlo? Los pueblos se integran también. Yo viví*

situaciones de que para ir a Bolivia tenía que ir a Miami porque no había interconexión. Pero ¿cómo es eso? La infraestructura es determinante. Para la circulación e riquezas, de personas. No puede ser solo para una cosa. Correcto, eso está claro. Entonces eso fue lo que orientó mismo si tú tomas la cartera de proyectos del IIRSA, del COSIPLAN, la última cartera de proyectos ya en la fase final de UNASUR ya constituida, el porcentual de concreción de la cartera es muy bajo”. (funcionario del PCdoB, el 23/11/2017 en São Paulo).

Así, si reconstruimos la estrategia de desarrollo impulsada entre 2003-2011, observamos cómo se dio la articulación entre esferas estatales y sectores privados, a los fines de proyección del poder brasilero en la región suramericana y en el mundo. 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 –en tanto ladero del BM para Latinoamérica, 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.

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; Álvarez, 2017). A esto incorporamos que, la estrategia de integración suramericana desde el Estado brasilero, se dio en el marco de grandes transformaciones internacionales, que fueron aprovechadas para hacer de la región un ámbito de potencial expansión y crecimiento que beneficiase a todos. Esto se inscribió en una disputa entre intereses estratégicos dispares, entre empresas transnacionales, políticas neoliberales y proyectos neodesarrollistas. Así, la escala nacional puede aportarnos algunas claves para entender la proyección regional e internacional de la estrategia brasilera, y cómo se dio un entrecruzamiento contradictorio y conflictivo entre las tres temporalidades y dimensiones, bajo la premisa de que, en las tramas de la integración emergieron múltiples actores sociales. Los modelos de desarrollo que se

impulsaron desde gobiernos como el brasileiro, incluyeron como parte constitutiva la participación activa del Estado en el proceso económico y estratégico (Bustelo, 2012). Es decir, desde el arribo de Lula al gobierno se intentó acompañar, apoyar y promover la iniciativa privada orientándola hacia áreas consideradas estratégicas para dicho esquema de gobierno. Esto podemos observarlo en el PAC, en la PDP, PITCE, en el PROEX y APEX; en tanto herramientas de impulso a un tipo de desarrollo productivo que requería de la infraestructura, para lo cual el BNDES ocupó el lugar de financiador. Las razones de esto provienen de la consideración de que las empresas privadas brasileiras no contaban por sí mismas, con condiciones para solventar dicha estrategia (Actis, 2011; Bresser- Pereira, 2013). Por ende, continuaremos indagando en torno a cómo la búsqueda de la integración suramericana en los marcos del capitalismo y desde el Estado brasileiro, tuvo como corolario en esos años una relación particular entre clases dominantes locales, capital transnacional y alianzas de gobierno. El rol que los gobiernos del PT jugaron fue clave en el impulso de esta estrategia, en conjunto con otros actores.

CAPÍTULO 4: “Los Actores sociales en las tramas de la integración”

“Entonces la burguesía no quería la integración, quería vender. Pero vos como país, como la mayor economía, no vas a conseguir integración sólo si buscas ganar y si no creas ningún mecanismo de supranacionalidad que consiga agilidad”.

(Palabras de asesor de la presidencia, en entrevista realizada el 16/11/2017, en São Bernardo Campo, São Paulo).

4.1 Los actores en su multiplicidad

En los capítulos anteriores, repasamos los ejes centrales de la política exterior y las políticas de integración en el plano de la infraestructura y el desarrollo, promovidos por el Estado brasileiro, para el período 2003-2011. En esta estrategia, hemos visto la emergencia de diversos actores como parte de un gran entramado que incluye a las empresas de ingeniería; como Odebrecht; a organismos financieros como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Brasil; Ministerios del Estado brasileiro, actores de la diplomacia del Palacio de Itamaraty, y representantes de la Federación de Industrias de São Paulo (FIESP). Este despliegue nos ha permitido también, poder establecer un cruce entre grandes cuestiones que se desprenden, al abordar las transformaciones del capitalismo a nivel internacional, el nuevo regionalismo postliberal, el rediseño del mapa suramericano en términos de territorio y relaciones económico comerciales, y la estrategia del Estado brasileiro en este marco.

Desde una mirada analítica anclada en los actores, sus intereses y estrategias, elegimos el Corredor Interoceánico para deternos en un caso concreto que nos permitió identificar actores y sectores económico productivos, como parte de las clases dominantes y sus estrategias en las escalas nacional, regional e internacional. A continuación, nos preguntamos por sus intereses, posicionamientos y relaciones. Explicaremos qué rol asumieron cuando se trató de la integración física, con el fin de reconstruir **cómo se dio el vínculo entre sectores de las burguesías locales y Estado brasileiro, entre 2003- 2011.**

Los actores que vienen emergiendo a lo largo de estos capítulos, nos dan cuenta de que hay múltiples formas de manifestación de sus intereses, posicionamientos y relaciones. Partimos de analizar las actividades económicas de circuitos productivos del área de São Paulo; para vincular al Estado, en su aliento a las actividades productivas, junto con el resto de los actores involucrados, cuando se trató de la integración física suramericana, en sus diferentes ciclos. Asociamos esto con las transformaciones del capitalismo a nivel mundial y las correspondientes relaciones de fuerza (Varesi, 2013). En este sentido, el BNDES, el BID y otros bancos expresan capitales financieros, por ende, los consideramos actores. Pero los fondos que respaldan el funcionamiento de uno y otro son diferentes, además de que su escala lo es. En el caso del BNDES, es un banco nacional cuyo respaldo proviene del Estado brasilero, a diferencia de los bancos privados. El BID, por su parte, recibe financiamiento de sus 48 países miembros, además de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Por otro lado, los actores industriales de São Paulo, nucleados en la FIESP, también han sido un actor de peso influyente en las decisiones estratégicas tanto de Brasil como de la región. Cuando se trata de corredores de exportación en dirección a Asia Pacífico, emergen actores del comercio regional, como el sector de la agroindustria, con interés en vincular sus productos con China.

Así, podemos clasificar a grandes rasgos, a cuatro grandes actores de las clases dominantes; **bancos públicos, empresas de ingeniería, representaciones corporativas, y los actores del propio Estado brasilero**. A estos se agregaría como un quinto actor, a los intereses extranjeros provenientes del **Estado chino**. En el despliegue de estas tramas se entrecruzan los actores, atravesados también por las tres escalas analíticas que aquí vemos mencionando, lo cual nos da cuenta de matices y las contradicciones que hubo. Los indagamos a partir del análisis de la información relevada, reponiéndolos en tanto actores, en sus movimientos y relaciones. Desde este esquema, las políticas de integración dan cuenta de la interrelación y el cruce entre esta multiplicidad de actores sociales, intereses y estrategias.

MAPA DE ACTORES SOCIALES⁹³

ACTORES SOCIALES en los entramados de la integración suramericana (UNASUR-COSIPLAN)	ORGANISMOS DE FINANCIAMIENTO	BNDES, Banco do Brasil, BID, CAF, FONPLATA.
	EMPRESAS	Odebrecht, Camargo Corrêa.
	REPRESENTACIONES CORPORATIVAS	FIESP, CNI
	ESTADO BRASILEIRO	Min. Relaciones Exteriores (Itamaraty), Ministerio de Industria, Comercio
	ACTORES INTERNACIONALES	China- BRICS

⁹³ Cuadro de elaboración propia.

4.2 Las piezas clave en el desarrollo de la estrategia

Durante el "1º Fórum Empresarial: Oportunidades e Desafios para a Integração da Infraestrutura na América do Sul", en la sede de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), la asesora internacional de gabinete del Ministerio de Transportes de Brasil, afirmaba la estrecha relación que existe entre la infraestructura y el desarrollo. Así, los ejes de integración y desarrollo propuestos por el COSIPLAN y la IIRSA generaron transformaciones estructurales en los territorios suramericanos, que cambiaron la geografía suramericana (Ceceña, Aguilar y Motto, 2007: 55). A su vez, observamos que, la UNASUR y el COSIPLAN fueron resultado de un conjunto de instancias donde primaron los actores institucionales. Desde dichos márgenes de la integración, se observan también otros actores sociales de las clases dominantes. En cuanto al financiamiento, además de las Instituciones Financieras Regionales (IFR)⁹⁴ mencionadas en los capítulos anteriores, existieron también los Tesoros Nacionales, Estaduales y Municipales (Wegner, 2018). De esta manera, el estudio de los Corredores de la integración y el rol del Estado brasileiro en el COSIPLAN, junto con el resto de los actores de las clases dominantes -tanto empresarios como organismos de financiamiento- permitió acercarnos a las diferentes estrategias en pugna en Suramérica, así como a las disputas que se dan a nivel regional (Merino, 2018).

Desde el Corredor Interoceánico circunscribimos estos actores territorialmente, para observar las condiciones de expansión del capital brasileiro en la región. También nos interrogamos por los sectores que han demandado esto al Estado brasileiro. ¿Qué rol han tenido las corporaciones del agro y la industria en la planificación territorial, ligada a la acumulación económica? ¿Qué relación hubo, por ese entonces, entre las decisiones de los gobiernos del PT, y los posicionamientos de estos actores económicos y financieros? Por último, y, seguido de ello, nos preguntamos por aquellos intereses y actores geopolíticos que se desprenden de esta indagación.

Los datos trabajados en el capítulo anterior nos permiten reconstruir analíticamente un conjunto de niveles. Si observamos que la región este del EIC es la más productiva y con mayores niveles de ganancias por los productos tanto agropecuarios como industriales, podemos afirmar que, en los Estados elegidos, y en particular en la región paulista, predominaban las **actividades industriales**. Esto implica también previsibilidad en el

⁹⁴ BID, CAF, FONPLATA.

desarrollo y crecimiento, dado el potencial que presentan los procesos de agregado de valor y los servicios de ingeniería (Iglesias, 2008). Este es un aspecto muy importante a tener en cuenta. A su vez, mientras que en el resto de las economías de la región prevalecía el **sector agropecuario** (soja, maíz, ganado, avicultura, frutas y nueces), la minería (cobre, hierro, estaño, zinc) y la explotación de gas para generación eléctrica, consumo doméstico y exportación; Brasil se destacaba por ser el país con mejores condiciones para el despegue de su industria (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008). Esto le otorgó condiciones macroeconómicas y políticas para la expansión del comercio hacia Suramérica y Asia, promovido desde su política exterior. Y también, para la promoción de una política económica que tuvo como eje central una política industrial activa (Bustelo, 2012: 82).

Esta información nos aporta en la reconstrucción de un rompecabezas de actores que aquí nos proponemos. Venimos afirmando que las políticas de integración regional desde la IIRSA y el COSIPLAN encontraron eco, desde el gobierno brasilero, en sus políticas de desarrollo “hacia adentro” y “hacia afuera”, en relación al mercado suramericano. Comenzaremos entonces vinculando aquellos sectores de las burguesías locales que tuvieron, durante el período de estudio, un rol importante, conferido por su poderío económico, y al ser parte de la cadena de articulaciones –oscilantes y conflictivas- que se tejieron entre 2003 y el 2011. Aunque en las narrativas integracionistas provenientes de los discursos oficiales y documentos de UNASUR y COSIPLAN, todo este conjunto de actores no aparecía de manera visible; aquí hacemos referencia a ellos. Además del protagonismo de los representantes gubernamentales, tanto las empresas, las federaciones y los bancos, es decir, actores de clases dominantes, también estuvieron interesados en la integración, bajo parámetros, intereses y objetivos diversos. El BNDES fue otra de las piezas necesarias para el desarrollo de la política exterior de los gobiernos de Lula. Este Banco de desarrollo nacional fue parte, a partir de la participación en la estrategia de internacionalización de las empresas, que algunos llaman de “campeones nacionales” (Clemente, 2018). A partir de las inversiones de las empresas multilatinacionales⁹⁵ en el mercado suramericano, se llevó a cabo un modelo de inversión diferente al tradicional, en el cual primaban las inversiones extranjeras directas de

⁹⁵ Entre las empresas multinacionales brasileras podemos mencionar a Petrobras, Vale, Gerdau, y las empresas de ingeniería como Odebrecht, entre otras.

grandes capitales (Clemente, 2018: 62; Casanova, 2010). De la mano de las políticas estatales de integración regional e impulso al desarrollo vía proyectos de infraestructura, empresas constructoras como Odebrecht y Camargo Corrêa se expandieron creciendo en la región suramericana y el mundo, convirtiéndose en empresas de ingeniería. De esta manera, el Estado brasileiro acompañó determinados sectores económicos y empresas con el financiamiento del BNDES y del Banco do Brasil. Esto logró varios objetivos a la vez, pero aquí resaltaremos uno que fue estructurante; el de financiar con sus instrumentos a las empresas locales desde la estrategia de integración, evitando que fuesen empresas extranjeras quienes se hicieran cargo de los recursos y las ganancias de dichos negocios –con todo lo que esto implicaba. En un orden mundial cada vez más globalizado y financierizado, consolidar empresas locales era una vía elegida para hacer más competitivas e insertas en el mercado mundial a quienes sin el Estado brasileiro probablemente serían absorbidas por capitales de mayor escala (Bresser- Pereira, 2013). Así, se evitaba que fuesen compradas o recibieran inversiones de capitales extranjeros. Esta política se dirigió sectores estratégicos como el petróleo, con la empresa Petrobras y en sectores emergentes, donde el Estado, a su vez, prefería tener cierto “control” en la investigación y desarrollo, junto con los contenidos locales⁹⁶, además de la acumulación económica.

Esto es caracterizado desde diferentes perspectivas analíticas, como una estrategia de tipo “neodesarrollista” (Padula, 2010; Bresser- Pereira, 2013; Berringer, 2015; Merino, 2018; Wegner, 2018), con base en sectores donde Brasil ostentaba una ventaja comparativa en relación a otros países de la UNASUR. De este modo, la expansión, el crecimiento y la inserción internacional de estas empresas contribuyeron al ingreso de divisas al país. La política económica enfocada en los intereses de estas empresas fortaleció a sectores privados y públicos, en detrimento del capital internacional (Boito, 2017: 30-31).

Si bien en esta tesis consideramos difícil denominar a las empresas que abordamos como “nacionales”, la referencia a la política de campeones se vincula con las políticas de competencia promovidas por el gobierno de De Gaulle, en Francia, en la segunda mitad del siglo XX, para promover, desde el Estado, el crecimiento de sus empresas nacionales, y así limitar la hegemonía norteamericana (Castells, 1997; Delgado y Ferraz, 2010). En pleno siglo

⁹⁶ Nos referimos a la legislación de Petrobras que obligaba a comprar a las industrias brasileiras, algo que luego Temer modificó.

XXI, no podemos afirmar que los sectores del capital que fueron parte de las tramas de la integración puedan ubicarse en la escala nacional de manera uniforme. Por esto, denominaremos a estas empresas puntuales como parte de las “burguesías locales”, como sectores del empresariado a los cuales les fue necesario el tutelaje estatal, la política neodesarrollista y la escala territorial nacional y regional, como mínimas para ejercer su acumulación –dado que su peso provino de dichas escalas. Su disputa y presencia en otros países, fue en articulación con el Estado, y como consecuencia de múltiples políticas e instrumentos de estímulo⁹⁷. Con lo cual, consideramos más ajustado a la realidad del capitalismo actual –en su entrelazamiento con las finanzas y en el escenario de mayor internacionalización y mundialización de la economía-, pensar dicho contexto, obviando las categorías de “interna” y “externa”, por considerarlas limitadas en su sentido explicativo, a los fines de esta tesis⁹⁸.

Por ende, en torno a la región circundante al Corredor Interoceánico, hubo empresarios interesados en las obras del corredor, sectores y grupos económicos que las necesitaban para el traslado de sus productos; bancos que las financiaron; Estados que las impulsaron desde sus funcionarios y políticas públicas, e instrumentos como el COSIPLAN, desde los cuales fueron planificadas como parte de proyectos de infraestructura y planamiento más amplios. En estos entramados podemos desglosar separadamente algunos de estos actores, partiendo de sus posicionamientos y definiendo sus intereses en relación a la obra del Corredor en territorio brasileiro, en la región paulista. Bajo la búsqueda de conexión de los lugares de origen de la producción por la vía de la exportación, se generaron flujos de comercio regional a partir de los corredores. Estos permitieron a Brasil el aumento de su productividad, además de la participación activa en los mercados comerciales globales. Por añadidura, se posibilitaba la estrategia que desde el Estado buscaba ser un jugador de peso internacional, y desarrollar sus empresas como “global players”.

⁹⁷ Como la política exterior, desarrollada en el capítulo 2 de esta tesis.

⁹⁸ Este enfoque se enlaza con las perspectivas de estudios recientes que denominan “burguesía interna brasileira” a los sectores hegemónicos involucrados en el frente neodesarrollista que se conformó durante los gobiernos del PT, compuesta por el gran capital nacional, las empresas estatales y algunas multinacionales (Berringer, 2015: 25). Boito menciona en específico a sectores del agronegocio, la construcción pesada, construcción civil, industria naval, bancos, sector comercial (Boito; 2017: 27). En sus interpretaciones marxistas de la política exterior de FHC y Lula, con la referencia teórica de Poulantzas; las investigaciones de Boito y Berringer resultan en referencias fundamentales para esta tesis.

Para estos fines, la infraestructura jugó un papel central, en tanto viabilizadora de estas políticas como recurso para el desarrollo económico. El entramado de la integración se completó, entonces, con el diseño de una infraestructura regional que colocó a determinados grupos en un lugar de competencia a nivel internacional y las conectó con los circuitos globales mediante los corredores comerciales. Aquí también entraron en juego los sectores vinculados a la construcción, y sus impactos en cuanto a la generación de trabajo y el dinamismo que impulsaron en distintos sectores de la economía. A su vez, la FIESP se incorporó como actor central, en el diálogo con el sector empresarial privado y el gobierno, para ocuparse de estos objetivos y dar peso político a los intereses económicos de sus “representados”. Por tratarse de una federación que representaba intereses heterogéneos, su comportamiento no fue lineal. A continuación, reconstruimos los posicionamientos de los distintos actores de las clases dominantes elegidos, a partir de su involucramiento con las políticas de infraestructura, la política exterior y las políticas de desarrollo e integración para América del Sur⁹⁹, desde Brasil, entre los años 2003 y 2011.

⁹⁹ Es preciso aclarar que, si bien el COSIPLAN fue lanzado formalmente en el año 2009, un año después que la UNASUR, nos encontramos con instancias previas y posteriores, en las cuales los actores van a posicionarse en torno a la infraestructura y el desarrollo; dado que, los objetivos de integración de la infraestructura física antecedieron al lanzamiento de estos instrumentos. Por ende, citamos documentos y declaraciones de los años previos, que igual dan cuenta de sus posiciones en tanto actores de la integración.

4.3 Las empresas en la estrategia del Estado brasileiro

“Se tem uma coisa que nenhum empresário brasileiro pode se queixar nos meus seis anos de mandato é que nunca se ganhou tanto dinheiro como no meu governo”¹⁰⁰

(Lula da Silva, Folha de São Paulo, 22/05/2009)

Recuperar el lugar de las empresas en la estrategia del gobierno del PT es una tarea tanto compleja como polémica. En primer lugar, como lo anunciamos en el apartado metodológico, no hemos logrado entrevistar a miembros de estas empresas. Con lo cual, al no contar con registros provenientes de dichos actores, centrales para reconstruir los entramados, iniciamos un camino más sinuoso para recopilar información que diera cuenta de su rol en cuanto a las políticas de integración. A su vez, recortamos al sector empresarial vinculado con la infraestructura en la empresa Odebrecht; abordando sus posicionamientos no sólo a partir del lugar que ocupaban en la estructura productiva, sino también, analizando sus relaciones e intereses en tanto actor social. Es decir, analizando cómo materializaron sus intereses en diferentes planos. Así, observamos también a las cámaras representativas, y a diferentes actores sociales que expresaban a estos sectores en instancias públicas y privadas.

Por otro lado, la polémica generada a partir del escándalo mediático que la Operación “Lava Jato” generó, y el enjuiciamiento y encarcelamiento a los propios empresarios hizo que resultara en un asunto de extrema sensibilidad a la hora de preguntar e indagar en estas temáticas. Los propios funcionarios de gobierno entrevistados plantearon ciertos resquemores a la hora de referirse a estos temas, en un contexto extremadamente difícil para hablar de ello y ser replicado en la arena pública¹⁰¹. Más allá de estas situaciones, la insistencia en incorporar a las empresas en tanto actor fundamental de las tramas de integración física, respondió a la relevancia que estas tuvieron en la estrategia que aquí venimos desarrollando.

¹⁰⁰ “Si hay algo de lo que ningún empresario brasileiro se puede quejar en mis seis años de mandato, es que nunca se ganó tanto dinero como durante mi gobierno” (traducción propia).

¹⁰¹ Independientemente del recorte temporal de esta tesis, en el imaginario de muchas de las personas entrevistadas se hablaba desde la coyuntura que se estaba viviendo en los años 2017 y 2018, con Michel Temer como presidente. Esto implicó referencias inevitables a los períodos presidenciales del PT bajo Dilma Rousseff, dado que tenían una mirada completa del período de gobiernos petistas, y el abrupto modo en el que finalizaron.

Las presentamos como empresas brasileras, a pesar de que lograron expandirse hacia los mercados suramericanos, latinoamericanos, de África, de Medio Oriente, y otras zonas del mundo (Pedreira Campos, 2009; Casanova, 2010; Berringer, 2015). Estas fueron, a lo largo de los dos primeros ciclos presidenciales del PT, una de las herramientas clave en la conjugación de intereses dispares y objetivos comunes, a la hora de establecer acuerdos de integración, de financiamiento de obras, de préstamos, de provisión de servicios, entre otras acciones en las que estuvieron involucradas. Consideramos “empresas brasileras” a las que nacieron en Brasil, alrededor de los años '40 y '50, muchas de ellas con origen familiar. Vinculadas al Estado brasiler y las obras de infraestructura, desde mitades del siglo XX crecieron al calor de las políticas de desarrollo e industrialización, con gobiernos como el de Juscelino Kubitschek (1956-1961) (Pedreira Campos, 2009: 105; Bustelo, 2012: 78).

En específico, las empresas de la industria de la construcción atravesaron un proceso creciente de expansión desde el año 1970, cuando dieron un salto y comenzaron a operar también fuera de Brasil. Pedro Pedreira Campos (2009: 104), las denomina “empresas de ingeniería”, dado que se transformaron en multinacionales, por ser parte de las ramas más internacionalizadas, y abarcar una diversidad de servicios que van desde infraestructura, industria, energía, minería, servicios tecnológicos, hasta medio ambiente y minería. Un repaso histórico desde su surgimiento en territorio brasiler nos muestra que, salvo durante el ciclo neoliberal en la década del '90, estas recorrieron un proceso ascendente de expansión, en países de Latinoamérica, América del Sur y África.

Más adelante, en el año 2008, a partir de la Política de Desarrollo Productivo (PDP), los objetivos de desarrollo pautados desde el Estado brasiler asumieron un carácter estratégico en relación a la integración con América Latina y África (Bustelo, 2012; Cerqueira, 2014). Estas zonas se erigieron en destinos consumidores y/o receptores de inversiones brasileras. Así, aumentaba el liderazgo brasiler, apuntando a la internacionalización de empresas con capacidad competitiva en las áreas de infraestructura, energía y agroindustria. Al abordar la relación entre la expansión económico productiva de Brasil en la región, y la necesidad de crecimiento y competitividad de las empresas brasileras, observamos cómo la conjugación de esta proyección generó una alianza entre ambos, Estado y empresas. El énfasis en la región suramericana, fue de algún modo una necesidad para poder ampliar la estrategia de

internacionalización y de Campeones Nacionales, desde objetivos que provinieron del Estado brasileiro (Clemente, 2018). Esto generó la búsqueda del aprovechamiento de los recursos naturales, así como la especialización en industrias de commodities que serían las destinatarias de las inversiones brasileiras (Cerqueira, 2014). La región suramericana se encontró, en algún punto, subsumida bajo dicha estrategia territorial que modificó el mapa económico comercial de América del Sur.

Así, la internacionalización de dichas empresas fue una política de Estado, con lo cual podemos afirmar que, lo característico del caso brasileiro es que, el crecimiento de empresas privadas fue producto de la confluencia entre políticas públicas y política exterior (Berringer, 2015, Iglesias, 2008). Esto consolidó una estrategia de decidida expansión de empresas y fortalecimiento de grupos económicos para la inversión en infraestructura y desarrollo, como se anunciaba en Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC). El objetivo de consolidar la infraestructura regional se vinculó con la necesidad de reducir costos y, por ende, aumentar la competitividad de los productos brasileiros tanto en los mercados regionales como en los internacionales. Brasil se incorporó a la IIRSA y al COSIPLAN confluendo con una estrategia propia, combinando, una vez más, los planos de su política nacional, regional e internacional. Esto se observa, más explícitamente, en la incorporación de obras de la IIRSA en el PAC (Cerqueira, 2014, Iglesias, 2008).

A su vez, como parte de esta estrategia, el BNDES otorgaba créditos para financiar proyectos de infraestructura regional. Mediante el uso obligatorio de recursos de empresas brasileiras, a la hora de la licitación en el marco de la UNASUR, las empresas brasileiras gozaban de ventajas importantes. Junto con el banco, las empresas se fueron expandiendo, ampliándose también el caudal de divisas que el Estado acumulaba por las obras de infraestructura. Vale aclarar que el modo de financiamiento no era directo a las obras, sino a los bienes y servicios utilizados para las mismas. El Banco daba los préstamos a las empresas, por ej. la constructora Odebrecht, en reales brasileiros, y el país deudor pagaba en dólares el crédito al BNDES a medida que se avanzaba en lo pautado. Así, el mercado interno brasileiro fue robustecido adicionalmente mediante la política crediticia del banco. Durante los años del PT, esto fue posible por la conjugación de varios instrumentos, entre otros, el “Programa de Internacionalización de Empresas”, para capitales brasileiros que compartían esta estrategia

de internacionalización y crecimiento. Otra herramienta puesta a disposición fueron los “suppliers credits”, que implicaban el apoyo a empresas con subsidiarias mediante giros para la compra de bienes o acumulación de stock (Ochoa, 2007). A su vez, el Estado brasilero acompañó a su estrategia con otros tres programas; la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) de 2003 a 2007, la Política de Desarrollo Productivo (PDP), entre 2008 y 2010; y el Programa Brasil Maior¹⁰², que creaba ámbitos en conjunto entre empresarios y sindicatos. Desde el Consejo de Desarrollo Económico y Social, el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial y la Agencia Brasileira de Desarrollo Industrial se articulaban estos dispositivos y políticas. Aquí podemos incluir al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y el Ministerio de Industria, Desarrollo y Comercio Exterior (MIDC), al Banco de Brasil, con su Programa de Financiamiento a las Exportaciones (PROEX) y EMBRAPA, la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria; todos instrumentos que contribuyeron a la consolidación de la industria y la expansión del capitalismo brasilero (Bustelo, 2012; Cabria, 2015).

Ahora bien, la alianza entre fracciones de las burguesías locales y sectores que administraban el Estado brasilero tuvo correspondencia con dinámicas previas que provinieron tanto de las discusiones en torno al ALCA, por parte de los diferentes empresarios y Estados de América Latina, como por transformaciones en el escenario internacional que tendieron a torcer la balanza en favor de proyectos neodesarrollistas, o nacional populares, según sea el caso (Merino, 2018).

¹⁰² Respecto del programa de política exterior “Brasil Maior”, durante los gobiernos de Dilma, la idea era promover el contenido local para el caso de Petrobras. “(...) Entonces las industrias argentinas y uruguayas serían empresas operadoras del Presal si ellas compraban piezas o servicios, equipamientos de empresas de Uruguay o Argentina. Eso contaba como contenido, porque tenía que tener un 60% de contenido regional. Eso fue un avance importante pero no dio tiempo para concretar. Se avanzó en las discusiones. Fue poco tiempo”. (entrevista a asesor presidencial, el 16/11/2017, en São Bernardo do Campo).

4.4 La política económica del gobierno lulista

*“O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político”*¹⁰³.

(Fragmento de “Carta ao Povo Brasileiro”, 22/6/2002)

Como venimos afirmando, los proyectos de infraestructura fueron una herramienta para la integración económica productiva, aprovechando la competitividad de las empresas brasileras, las posibilidades de instalación de sus productos y servicios en los mercados suramericanos, así como los recursos provenientes de estos (Iglesias, 2008, Pedreira Campos, 2009; Cerqueira, 2014, Wegner, 2018). Más allá de sus dimensiones geográficas, Brasil fue el principal destinatario de los proyectos de infraestructura, recibiendo el 50% de los mismos. De este modo, las empresas brasileras se convirtieron en las proveedoras de los recursos necesarios para dar cauce a los mismos, lo que las ubicó en un lugar privilegiado en términos de competencia, de colocación de sus productos, de fortalecimiento de la estructura productiva y, de robustecimiento de la balanza de pagos. Entre las empresas más involucradas en esta estrategia podemos mencionar a las **constructoras Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão**. A estas se sumaron **Petrobras (petróleo), Embraer (aviación), Grupo Marfrig (alimentos y bebidas) Gerdau (siderúrgica), Marcopolo (automotriz)**, entre otras.

En el año 2003 asumió el primer gobierno del PT, anunciando unos meses antes –en su “*Carta ao povo brasileiro*”–, que el modelo impulsado por Fernando Henrique Cardoso estaba agotado. Y que iban a iniciarse “corajosas y cuidadosas mudanzas”, sustentadas en un proyecto nacional alternativo. Por un lado, con un contexto macroeconómico de

¹⁰³ “*Brasil quiere cambiar. Cambiar para crecer, incluir, pacificar. Cambiar para conseguir el desarrollo económico que hoy no tenemos y la justicia social que tanto anhelamos. Existe en nuestro país una poderosa voluntad popular de cerrar el actual ciclo económico y político*” (traducción propia, de *Carta ao Povo Brasileiro*, 22/6/2002).

incertidumbre y desconfianza por parte del sector financiero, como resultado de la depreciación del real, la difícil situación de las cuentas públicas, y el proceso inflacionario (Barbosa y Pereira de Souza, 2010; Paulani; 2017). Y, por otro lado, con condiciones internacionales ideales para la recuperación de las exportaciones brasileras que engrosarían el superávit comercial en medio del boom de los commodities, dada la situación cambiaria favorable para la economía brasileras.

Así, comenzó un proceso de cambios para Brasil, desde una autodenominada “coalición suprapartidaria”, con el apoyo de partidos que no pertenecían al PT, así como sectores importantes del empresariado. Bajo la idea de que “*O povo brasileiro quer mudar para valer*”, es decir, transitar un cambio profundo; se proponían la reducción de las vulnerabilidades externas a partir del aumento de las exportaciones y la creación de un amplio mercado interno de consumo de masas (Carta ao povo brasileiro, 22/6/2002). Así, en ese mismo año -2003, las exportaciones brasileras a la Unión Europea y EE.UU. se duplicaron en relación al año anterior (Zahluth Bastos, 2017:79). Al mismo tiempo, se aprovechó el boom de los commodities para acrecentar las exportaciones industriales hacia la región suramericana; mientras que, en relación al comercio con China, se exportaban mayormente productos primarios.

Para el sector de las empresas constructoras, el desarrollo de la infraestructura fue una meta buscada, dado que les permitía ampliar sus mercados y acceder a puertos del Pacífico para exportar a Asia. Mientras el Estado lulista promovía sus políticas de desarrollo, empresas del tamaño de Odebrecht también configuraban sus estrategias en ese contexto. Además de participar en las cadenas de valor desde los materiales de la construcción, se trató de empresas industriales, que producían equipos, máquinas y vendían servicios. Por lo tanto, empresas que se iniciaron en la construcción civil, fueron diversificándose y ampliándose hasta conformarse en empresas proveedoras de servicios de ingeniería e insumos para la construcción, entre otras actividades productivas (Iglesias, 2008; Pedreira Campos, 2009). Eran el sector de mayor dinamismo en la economía brasileras, llegando a representar el 64,7% del PBI en el área de la construcción (Iglesias, 2008: 169). En 2003, representaron el 5,4% del PBI nacional, creciendo más que la economía brasileras, creando 3,26 millones de trabajos en dicho año (Iglesias, 2008: 170). A pesar de tratarse de una gran cantidad de empresas y

actividades vinculadas, las ganancias extraordinarias estuvieron sujetas a un grupo concentrado de ellas, entre las cuales se ubicaba con mayor liderazgo la empresa de Norberto Odebrecht. De esta manera, fueron uno de los mayores beneficiados con la estrategia de los dos primeros gobiernos del PT, tanto por el proceso de internacionalización, como a partir del aumento exponencial de las exportaciones de bienes, con alta participación de productos manufacturados de la industria.

Sin embargo, desde una perspectiva histórica, el proceso de internacionalización fue previo a los gobiernos del PT. Durante la dictadura militar,¹⁰⁴ sectores de la diplomacia brasilera utilizaron el financiamiento del BNDES para realizar grandes obras de infraestructura junto con empresas privadas (Iglesias, 2008:169, Pedreira Campos, 2009; Novoa, 2009; Actis, 2015). Por esos años, algunas de las empresas nacionales que tuvieron inversiones en el exterior fueron: “*Banco do Brasil (1941), Suzano (1959), Magnesita (1960), Petrobras (1972), Tigre y Camargo Corrêa (1977), Embraer, Odebrecht e Itaú (1979), Gerdau (1980) y Andrade Gutiérrez y Natura (1983)*” (Actis, 2015:51). No obstante, se trató de un proceso de internacionalización en ciernes, que iba a ser profundizado en los períodos lulistas. Si comparamos los años de mayor desarrollismo en el contexto de la dictadura militar (1969-1973), con los ciclos neoliberales, podemos constatar que, en estos años, dicha estrategia fue desarticulada, afectando a las empresas nacionales.

“(…) El BNDES, que contradictoriamente nace de una alianza con la dictadura brasilera, fue constituido con fondos de la dictadura militar, estatizó empresas. Tuvo mucha inversión –y claro mucha corrupción porque los militares fueron muy corruptos, aunque el capital es corrupto. El BNDES consiguió dar apoyo efectivo a muchos proyectos, y claro, el empresariado se benefició de eso. No sólo esa política llamada de los “campeones nacionales”, que es muy reciente. Se beneficiaron con las líneas de crédito y las tasas de interés, una línea de créditos subsidiada, con un diferencial en relación al mercado e inclusive un diferencial en relación a las empresas internacionales. Y eso comenzó a ser desmontado por FHC cuando se autorizó al BNDES las líneas de crédito subsidiadas destinadas a apoyar privatizaciones, que eran formas de internacionalización en general

¹⁰⁴El BNDES nace en 1952. Entre 1964 (después del golpe de Estado a João Goulart apoyado por EE.UU.) y 1985 Brasil va a transitar un ciclo de gobiernos militares. En el período 1969- 1973, se destaca el llamado “milagro económico brasilero”, pero también los “años de plomo” (Pedreira Campos, 2009).

intermedia. Entonces se vendía con un consorcio nacional, pasaba por una empresa nacional privatizada, lo que es absurdo. Pero el BNDES no fue creado para eso. (Entrevista a integrante de la mesa ejecutiva del PT, el 9/9/2017, en São Paulo).

Así, en un proceso de reformulación del Estado, y como consecuencia de las privatizaciones y la apertura comercial, durante los gobiernos de FHC, las empresas sufrieron los impactos de las políticas de desnacionalización y desindustrialización (Bustelo, 2012: 78; Berringer, 2015: 83; Paulani, 2017: 92). Dada la crisis que esto provocó en los sectores de la industria, afectó directamente a la estructura productiva, en un marco de mayor subordinación del Estado brasileiro a los centros de poder mundial, profundizando la dependencia. Por estos años, estos sectores del empresariado no fueron parte de la estrategia nacional de desarrollo impulsada por los gobiernos del PMDB (Bresser- Pereira, 2007; Novoa, 2009). Las políticas estatales reorientaron el rol del BNDES a la gestión de las privatizaciones, y a la financiación de los nuevos propietarios de dichas empresas (Bustelo, 2012; Diniz y Boschi, 2013). A su vez, dieron crédito para infraestructura, como lo observamos con la IIRSA. De esta manera, la economía brasileira se volvió más vulnerable, dado el ingreso de inversiones extranjeras a partir de las políticas de apertura y desregulación financiera. Los sectores más impactados de las burguesías locales, particularmente provenientes de la industria, vieron condicionado su potencial productivo, y destruida su capacidad instalada (Berringer, 2015: 95).

En consonancia con estos procesos, EE.UU. se dedicaba a expandir su estrategia de dominación hegemónica, desde la transnacionalización de sus capitales y sus propuestas neoliberales. Frente a una nueva embestida norteamericana, el conjunto de las clases dominantes locales sufrió reconfiguraciones, en un proceso desencadenó el realineamiento de sectores productivos con actores políticos, defendiendo sus territorios de acumulación. Es decir que, ante la profundización del neoliberalismo, algunas fracciones de las clases dominantes brasileiras lograron unificarse (Berringer, 2015: 90). Esto lo observamos en el complejo proceso que enmarcó las negociaciones del ALCA por parte de las burguesías agraria e industrial, y el posterior relanzamiento del MERCOSUR, en conjunto con otros actores de las clases dominantes suramericanas, y en las negociaciones entre MERCOSUR-UE y la Ronda de Doha (Berringer, 2015; Kan, 2015b). Durante el segundo mandato de FHC, podemos destacar un giro progresivo, que, como respuesta de las clases dominantes a la

transición histórica mundial (Merino, 2016), nos muestra algunos elementos que empezaban a asomarse.

Desde 1999-2000, con el lanzamiento de la IIRSA, las negociaciones en torno al ALCA, los cambios ministeriales dentro del gobierno de FHC, la devaluación del real; podemos identificar un momento de grandes inflexiones en las tres escalas. A nivel internacional, la crisis de las economías asiáticas, mostraba las consecuencias de la continuidad de políticas neoliberales. En Brasil, existió un impulso a las empresas exportadoras, mediante la creación de la Agencia de Promoción de Exportaciones, que buscó expandir el volumen de las mismas (Kan, 2015b: 47). Entre 1995 y 1998, entra en vigor la unión aduanera del MERCOSUR y éste se institucionaliza. Fueron momentos favorables para el acercamiento en los vínculos entre burguesías industriales de la región suramericana. Para los actores de la industria de Brasil, particularmente la FIESP, el MERCOSUR tenía un “valor estratégico”, como parte de la “implementación de un nuevo modelo de inserción de los países de la región en el mercado internacional” (Ardissone, 1999: 61). A su vez, consideraban que la creación del MERCOSUR abría oportunidades para conciliar las producciones de los diferentes países, desde la libre competencia; *“A concorrência é condição determinante da eficácia do projeto de integração. Só conseguiremos fazer do Mercosul um instrumento a favor dos países e dos consumidores da região, se tivermos a liberdade para os empreendedores e igualdade de condições na disputa pelo mercado”*¹⁰⁵ (FIESP, 5/08/1996). Junto con el apoyo al MERCOSUR, la FIESP demandaba del financiamiento del BNDES para las exportaciones (Berringer, 2015: 115).

Así, aquellos sectores de las burguesías locales que preferían un neoliberalismo más moderado, y querían competir en igualdad de condiciones con EE.UU. y China, comenzaron a aglutinarse desde la oposición a estas políticas (Berringer, 2015: 104). Visto desde el Estado brasilero, se trató de la recomposición de su capacidad de intervención en el ámbito económico, lo cual iría a favorecer el consiguiente ciclo que se vivió, de gran crecimiento y expansión económica (Bustelo, 2012). Hacia el final de este proceso, nos encontramos con

¹⁰⁵ *“La competencia es la condición determinante de la eficacia del proyecto de integración. Sólo conseguiremos hacer del Mercosur un instrumento en favor de los países y consumidores de la región si tenemos libertad para los emprendedores e igualdad de condiciones en la disputa del mercado”* (traducción propia).

las elecciones presidenciales de 2002, en las cuales la *Carta Ao povo brasileiro* puede resultarnos en una fuente que muestra de los sectores a quienes el PT salía a convocar para su futuro gobierno. Al mismo tiempo, las posturas en torno al ALCA resultaron en un parte aguas en medio del debate presidencial, dividiendo por un lado el rechazo promovido por el PT, mientras que los miembros del PSDB tenían una postura más cercana. De este modo, estas dinámicas nos permiten entrever el movimiento de los actores de las clases dominantes en el plano político y económico, más allá de darse en el marco de un gobierno neoliberal. Lo mismo ocurre a la hora de periodizar los gobiernos lulistas. No es posible homogeneizar un período de tiempo que contó con distintos vaivenes. Lo que sí es posible afirmar es que, por ese entonces, se asomaba la puja de intereses y las disputas entre fracciones de clases. Y que lo que vino después fue el crecimiento de un conjunto de actores de las clases dominantes, como consecuencia de las políticas de desarrollo impulsadas desde el propio Estado, que aumentaron de manera extraordinaria la producción nacional y las capacidades de competencia e inserción en los mercados internacionales (Bustelo, 2012: 77).

La estrategia de los gobiernos del PT benefició a fracciones de las clases dominantes que ocupaban posiciones clave en la estructura productiva, como los sectores del agro y la industria. Estas empresas recibían créditos provenientes del BNDES, el Banco do Brasil y/o los fondos de pensión de empresas públicas para volverse competitivas a escala internacional, dada su consolidación en el mercado nacional brasileiro. Así, entre las constructoras, *Odebrecht*, *Camarago Corrêa*, *Andrade Gutiérrez* y *Queiroz Galvão*, siguieron el camino de la internacionalización convirtiéndose en jugadoras mundiales, gracias a su expansión en América del Sur. Estas construyeron en por lo menos 16 países latinoamericanos. Como contrapartida, el Estado brasileiro recibía Inversión Extranjera Directa (IED), proveniente de estas empresas “multilatinas” (Casanova, 2010; Cabria, 2015; Clemente, 2018). El pico máximo obtenido en 2006 generaba que Brasil se colocara detrás de China e India por sus empresas competitivas denominadas “global players”. Estado y empresas salían con saldos favorables en la ecuación del crecimiento brasileiro. En relación a África, estas empresas también lograron instalarse –acompañadas por las gestiones políticas de funcionarios del Estado- con inversiones en infraestructura de corredores ferroviarios, aeropuertos, hidroeléctricas y puertos (Nasser, 2017: 138). Como nunca antes la expansión de las mismas

generó el engrosamiento de las reservas y el ingreso de divisas a Brasil. A esto lo acompañaron políticas de redistribución de la renta y salario mínimo (Diniz y Boschi, 2013).

Entre las políticas que dinamizaban el crecimiento brasileiro, el gobierno del PT conjugó, por un lado, la política desarrollista vía BNDES¹⁰⁶, con la política monetaria de tipo neoliberal (Actis, 2011; Paulani, 2017; Maringoni, 2017). Esta ecuación cosechaba críticas de los empresarios opositores, dado que, según su concepción, el Estado captaba recursos del sector privado para transferirlos al BNDES, que cobraba tasas de interés más bajas. Algunos sectores de la industria y el agro -destinatarios de estas políticas-, fueron quienes acompañaron durante ese período a las políticas del gobierno, que significó un cambio drástico respecto de la desindustrialización que sufrieron durante los gobiernos de FHC. Así, tanto la política de campeones nacionales como el apoyo a la pequeña y mediana empresa era criticada por los sectores más competitivos que defendían la apertura comercial y rechazaban el intervencionismo estatal. A su vez, el respaldo de dichas políticas implicó una mayor inyección de recursos por parte del BNDES¹⁰⁷, en una orientación diametralmente opuesta a la del gobierno anterior y con una perspectiva integral. Respecto de la política exterior, existieron diferencias importantes con FHC, en torno a la prioridad conferida al bloque suramericano y las zonas emergentes (Berringer, 2015).

De esta manera, sin que mediara un acuerdo explícito, se articularon desde las políticas del Estado, a actores sociales y estrategias en común, a pesar de que sus intereses particulares podían ser divergentes. En el horizonte de la inserción internacional de Brasil como actor de peso y en la internacionalización de sus capitales desde la política estatal, todos estos coincidieron, por distintos motivos. Proponemos, junto con un conjunto de autores (Barbosa y Pereira de Souza, 2010; Actis, 2011; Bresser Pereira, 2013; Paulani, 2017; Merino, 2018), caracterizar un primer ciclo con predominio del sostenimiento de una macroeconomía más ortodoxa (2003-2005), y un siguiente ciclo de despegue claramente neodesarrollista, a partir de 2006. Este coincidió con políticas de desarrollo económico y aprovechamiento del

¹⁰⁶ La política de tasas de intereses hacía que existiese un diferencial entre el Banco Central y el BNDES. Mientras que había una tasa para préstamos dirigidos a empresas del sector industrial, junto con el descenso en las tasas de interés, había otro valor para la deuda pública.

¹⁰⁷ Como nos indicaba un investigador de la UFRJ, “*los préstamos del BNDES pasaron del 9 al 10% del PBI al 19-20% del PBI. Bolsa Familia llegó a ser el 0,5% del PBI*” (22/10/18, La Plata).

potencial productivo, tutelado por el Estado en términos de financiamiento y lanzamiento de instrumentos como el PAC, el PDP y el Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) (Maricato y Royer, 2017: 153). Coincidimos con Berringer (2015) en denominar Frente Neodesarrollista a lo que se fue conformando entre los diferentes actores que se convirtieron en el bloque de poder que se volvió hegemónico durante el período de estudio.

Existen una enorme diversidad de lecturas, interpretaciones y posiciones en torno a la política económica del gobierno de Lula, que aquí intentamos recuperar para poder clasificarlo en dos períodos; 2003- 2005, como etapa donde algunas políticas neoliberales en el orden monetario fueron dominantes; y, por otro lado, el despegue desde 2006 del contundente rol del Estado en el impulso al desarrollo económico y social (Barbosa y Pereira de Sousa, 2010; Actis, 2011; Diniz y Boschi; Paulani, 2017; Merino, 2018). El ciclo neodesarrollista coincidió, entre otros elementos, con la política de campeones nacionales, el lanzamiento de programas como el PAC y el PDP, las políticas de integración en infraestructura, y de desarrollo industrial, y el engrosamiento del financiamiento por parte de los bancos públicos.

En torno a las corrientes que impulsaban el giro de las políticas de gobierno hacia un lado u otro, las denominamos, “neoliberales” y “neodesarrollistas”. En el primer grupo, dado que se mantuvieron características del tripé macroeconómico¹⁰⁸ que provenía de FHC, se trató de la visión predominante en los tres primeros años de gobierno, en base a preceptos como la estabilidad económica, superávit primario, metas de inflación, tasas de interés altas y flexibilización de la tasa de cambio (Diniz y Boschi, 2013). A esto acompañaban políticas monetarias de estímulo, la liberalización de la economía, y una fuerte contención fiscal para que el sector privado creciera (Barbosa y Pereira de Sousa, 2010). Bajo la consideración de que los mercados, privados y desregulados serían más eficientes y exitosos que lo que el Estado puede configurar, la reducción de impuestos y la obsesión por recortar el gasto público serían metas para el desarrollo económico –que no se alcanzaba. Este era el grupo monetarista orientado por la ortodoxia ya conocida, que fue dominante en el Banco Central con Meirelles, junto con agencias como el Conselho Monetário Nacional (CMN) y el Copom (Comitê de Política Monetária), y que acompañaron actores del sector financiero, junto con el apoyo

¹⁰⁸“Tripé macroeconómico” son un conjunto de políticas instauradas durante el segundo gobierno de FHC, en una fórmula compuesta por tres aspectos; tipo de cambio fluctuante, metas de inflación (ligada a la política de tasas de interés) y superávit fiscal.

político de una alianza conservadora, con fondos de pensión, compañías aseguradoras, entre otros (Diniz y Boschi, 2013).

Cuando, durante 2005, el crecimiento comenzaba a desacelerarse y aumentaba la tasa real de interés, las corrientes neoliberales dentro del gobierno proponían la profundización de la agenda neoliberal. Aquí se abrió el camino para tomar un rumbo neodesarrollista. Si bien la deuda pública se fue reduciendo durante los primeros años, hacia finales de 2005, el gobierno paga US\$23,3 billones de dólares de deuda al FMI; lo cual iba a marcar el rumbo posterior (Barbosa y Pereira de Sousa, 2010). A partir del año 2006, la alianza de gobierno empieza a sufrir transformaciones en dirección a un giro más industrialista y neodesarrollista (Barbosa y Pereira de Souza, 2010; Bresser- Pereira, 2013; Diniz y Boschi, 2013; Merino, 2018).

Con la salida de José Dirceu de la Casa civil en 2005 y su reemplazo por Dilma Rouseff notamos esta reorientación en importantes ámbitos político institucionales. El ex Ministro de Hacienda Antonio Palocci iba a ser reemplazado por Guido Mantega, mientras que en el BNDES se incorporaba Carlos Lessa; ambos de tradición desarrollista. A su vez, en 2007 se lanzó el PAC, y luego la PDP; significando la influencia de la corriente más desarrollista. Con una política fiscal expansiva y la mejora de las condiciones para sector externo, podemos afirmar que aquí el rumbo macroeconómico confirma el crecimiento acentuado y sostenido hasta el año 2010. Sin poner en riesgo la estabilización monetaria, en este período se impulsaron instrumentos para exoneraciones tributarias, incentivos industriales y expansión económica desde el BNDES, BB y la CEF (Diniz y Boschi, 2013; Barbosa y Pereira de Souza, 2010).

Indicadores Macroeconómicos 2003-2005 y 2006-2008

PBI (crecimiento promedio anual)	
2003-2005	2005-2008
3,2%	5,1%
El ciclo de crecimiento del PBI año a año fue: 2003 subió un 1,1%, en 2004 un 5,7%, 2005 un 3,2%, en 2006 un 4%. En el año 2007, crece un 6,1%, en 2008 5,2%, baja en 2009 a un 0,6% y se recupera en 2010 hasta llegar al 7,5% (Maringoni, 2017: 40, en base a Instituto Brasileño de Geografía y Estadística).	
Salario mínimo mensual en reales	
2003	2006
240 Reales	350 Reales
Bolsa Familia benefició a 8,7 millones de familias.	

Balanza Comercial			
	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	
2002-2005	Crecieron de 60,4 billones de dólares a 118,3 billones	Crecieron de 47,2 billones de dólares a 73,6	
2004-2005: Saldo comercial y de cuenta corriente superavitario			
2007: Superávit comercial de 44,7 billones.			
Inversión extranjera directa			
2003-2005	2006-2008		2009
US\$ 12,6 billones	US\$ 55,7 billones		Retracción por la crisis financiera
			11 mil millones de dólares

Fuente: cuadro de elaboración propia en base a Barbosa y Pereira de Souza (2010) y Actis (2011).

Ahora bien, a pesar de que las corrientes neoliberales pretendían profundizar el ajuste fiscal y las metas de inflación, fue la visión desarrollista la que primó finalmente, combinando diversos elementos. Por un lado, la búsqueda del desarrollo productivo y el crecimiento a través del estímulo fiscal y monetario. Esto dispararía el potencial productivo en términos de aumento de inversiones, expansión del comercio a nuevos mercados, y mejora significativa de los salarios y las ganancias. En este sentido, la inyección estatal de recursos y estrategias se destinó también, y de manera prioritaria, a la infraestructura y el desarrollo urbano. Las inversiones en la infraestructura del transporte y la energía, se multiplicarían en términos de mejoras para las empresas, aumento de demanda agregada, y mayor productividad. Con el PAC y el PDP, el desarrollo logró ser inducido desde políticas estatales que pudieron combinarse con un contexto propicio para el desarrollo de proyectos de integración regional (Bustelo, 2012). Esto implicó, como venimos afirmando, el apoyo al sector privado, desde créditos para inversiones e incentivos tributarios. Así, el financiamiento desde el Estado y sus instrumentos fue generando para el ciclo desarrollista un camino ascendente de crecimiento económico, con control de inflación y sin modificaciones en la tasa real de interés, y con la acumulación de reservas internacionales. Estas variables fueron fortaleciendo la economía brasilera y reduciendo sus vulnerabilidades externas. A su vez, hicieron del país un destino relevante para la entrada de capitales extranjeros, lo que continuó acrecentando sus reservas (Barbosa y Pereira de Souza, 2010: 19). Los datos vertidos en el cuadro sobre la Inversión Extranjera Directa (IED), nos muestran que tanto por las políticas de desarrollo estatales, y por la situación internacional de liquidez, junto con el tipo de cambio revaluado, las empresas brasileras se encontraron con óptimas condiciones para internacionalizarse. Por ende, coincidimos con Actis (2011), en torno a considerar que la estrategia de internacionalización de empresas se comprende mejor en el marco de los ciclos de política económica por los que atravesó el lulismo.

Ante los múltiples debates que emergen, algunas reflexiones y preguntas nos conducen a seguir profundizando en el análisis de la estrategia del PT, y más centralmente, los actores sociales y las contradicciones en las que se involucraron. Coincidimos con Actis (2011), en torno a considerarla una estrategia “híbrida”. Esto significaba que, por un lado, la intervención estatal garantizó la distribución de las riquezas, que el mercado negaba de manera estructural, en un juego de “ganar ganar” (Maringoni, 2017: 36). Así, las políticas de

impulso nacional y desarrollo económico tuvieron base en los consorcios público privados y el aliento a empresas en articulación con una estrategia más general que excedió el campo económico (Bresser- Pereira, 2009). Esto permitió la combinación de crecimiento económico con la reducción de desigualdades sociales (Barbosa y Pereira de Souza, 2010). No obstante, si nos atenemos sólo a la política monetaria, en lo que respecta al tipo de cambio, la tasa de interés y la estabilidad de precios, no podríamos referirnos de manera pura a un esquema neodesarrollista, sino que estas se combinaron con políticas ortodoxas (Actis, 2011; Paulani, 2017).

Por último, en lo que respecta a la trama entre Estado y empresas, y dados los antecedentes brasileros que existieron en la internacionalización de sus empresas, afirmamos que lo destacable del período es, la búsqueda activa, por parte de los gobiernos del PT, por formar campeones nacionales a partir del aliento a sus burguesías locales, desde políticas públicas (Clemente, 2018).

***“Las tomó del brazo¹⁰⁹”: el caso de Odebrecht**

“Se financiaron empresas como Odebrecht por la decisión de establecer una clase dominante más nacional y tener un lugar en el mercado mundial, que yo encuentro como una utopía, totalmente fuera de la realidad”.

(Integrante de la mesa ejecutiva del PT, el 9/9/2015 en São Paulo)

Con más de 70 años y obras en 30 países, **Odebrecht** tiene la mayor parte de sus activos en Brasil y Perú, y el 80% de sus ingresos provenientes de actividades desarrolladas por fuera de Brasil (Pedreira Campos, 2009: 110). En el año 2004 celebraron los 60 años de fundación de la empresa, que por ese entonces contaba con 40.000 trabajadores y presencia en 16 países. A su vez, en ese año ingresaron, a partir de las exportaciones de empresas de ingeniería brasileras, US\$ 2,3 billones de dólares. Podemos afirmar, que se trata de un caso emblemático y relevante, para poder observar la participación de los actores de las clases dominantes en las políticas de integración que se aplicaron durante los años de gobiernos lulistas.

En 1944, Norberto Odebrecht, descendiente de inmigrantes alemanes, crea su empresa familiar en Salvador de Bahía. En 1953 se realizaba la primera obra para Petrobras, mientras que un año después nacia la Constructora Norberto Odebrecht S.A. (CNO) (Pedreira Campos, 2009; Rocha Neto, 2009; Página oficial de Odebrecht, acceso el 10/10/18). Entre los años 2004 y 2015, participó de 19 contratos y concesiones de carreteras junto con el Estado peruano IIRSA Sur, que sumaron un valor de US\$12,8 billones (Staine Prado, 2018, en base a datos de la Comisión parlamentaria de investigación Lava Jato en el congreso peruano), conocida como Rodovía Interoceánica, e IIRSA Norte. En este sentido, desde el COSIPLAN se promovía la realización de consorcios públicos privados para el cumplimiento de los objetivos de integración (Wegner, 2018).

En el caso de Brasil, esto demoró un tiempo por los límites jurídicos y el diseño económico financiero de los proyectos para aprobar la ley en el congreso (Iglesias, 2008: 171). Sin

¹⁰⁹ El título responde a un fragmento de la entrevista realizada por la autora a un funcionario de la mesa ejecutiva del PT, el 9/9/2017, en São Paulo. Acompañando el gesto de tomar del brazo con su cuerpo, el entrevistado estaba aludiendo al accionar del gobierno de Lula en relación a las empresas brasileras; *“Entonces, llamó a Odebrecht, Camargo Corrêa, y otras empresas, de exportación de productos primarios, llevó a Embrapa, que es una gran incubadora de negocios y de modernización de la agricultura. A todas estas las tomó del brazo (hace gesto de tomar del brazo) y consiguió muchos negocios”.*

embargo, en el 2003 se aprobaron 23 proyectos para la modalidad público privada. Tres años después, solamente 4 eran considerados prioritarios y uno había avanzado en los estudios de factibilidad (Iglesias, 2008: 171). Esto significó que, tanto para casos de concesiones de carreteras como para construcciones de líneas de ferrocarril, existieron trabas de diferente índole, mayormente ligadas a los parámetros de dichos acuerdos, a los aportes públicos, y a las condiciones de rentabilidad para los privados. Lo cual incidió en que, en muchos casos se terminaran realizando concesiones privadas sin presencia o control estatal, pero con fondos públicos, de los tesoros nacional, estadual y municipal¹¹⁰ (Wegner, 2018).

A pesar de estas dificultades, empresas como Camargo Corrêa, Odebrecht y Andrade Gutierrez, las tres provenientes del nordeste, participaron desde mediados de siglo XX en la construcción y modernización de carreteras, junto con los gobiernos de Brasil y Perú, así como con la participación del BNDES en los préstamos (Pedreira Campos, 2009: 105)¹¹¹. Estas juntas, tuvieron presencia en más de 35 países del mundo, aunque la que lideraba era Odebrecht. De las inversiones del BNDES, entre 2008 y 2014 la mayoría se vincularon con infraestructura para carreteras, vías del ferrocarril y puentes, en un 44% (10.793.454.695 reales) (Staine Prado, 2018). Camargo Corrêa adquirió en un consorcio con Andrade Gutierrez la Carretera Via Dutra (tramo de 402 km. de la ruta nacional BR-116), central en la conexión entre Río y São Paulo, entregada en una concesión por 25 años.

Desde su origen a mediados del siglo XX, uno de los factores que ha impulsado su expansión ha sido el nivel de organización con otros agentes del sector, que les permitió obtener un lugar de peso a la hora de vincularse, más allá de los gobiernos, con el Estado brasileiro. En particular, la Cámara Brasileira de la Industria de la Construcción, de 1957; el Sindicato Nacional de la Industria de la Construcción Pesada (SINICON), en 1959; y la Asociación Brasileira de Ingeniería Industrial (ABEMI), surgida en 1964. Estos tres instrumentos fueron centrales para el período iniciado en 1970, cuando lograron un grado de expansión muy importante, dado por los vínculos que entablaron con las dictaduras del período; y terminando

¹¹⁰ El autor afirma que un 61% estuvieron compuestas por fondos estatales.

¹¹¹ Según Pedreira Campos, entre los años 1950 y 1960, las mayores ganancias de estas empresas provinieron, de las obras de hidroeléctricas y represas. Para una historización de las empresas de ingeniería, recomiendo la lectura de Pedreira Campos Pedro (2009). “As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras”. En “Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário. Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. 1 ed. (Cap. 2 Construtoras, p. 103-114). São Paulo Expressão Popular, 2009.

la década del '80 con la participación en proyectos por fuera de Brasil¹¹² (Pedreira Campos, 2009: 108).

Un dato a considerar, es que la presencia de las empresas constructoras empezó a expandirse a nivel mundial, pero su ámbito de crecimiento fundamental estuvo en América Latina, y en particular, Suramérica. Si bien durante el período lulista esto se correspondió con una búsqueda por parte de la estrategia de política exterior, en las décadas previas, el hecho de que su expansión se dirigiera a zonas del mundo como Latinoamérica, África y Asia, tuvo que ver con la división internacional del trabajo. Es decir, las condiciones para que empresas brasileras invirtieran o fueran contratadas en países capitalistas desarrollados de Norteamérica o Europa eran más bien limitadas, o nulas; dado que contaban con sus propias empresas de construcción civil. Estas condiciones posibilitaron un gran número de negocios de los cuales Odebrecht fue parte, como, por ejemplo, la construcción de una hidroeléctrica en Angola (Berringer, 2015: 176). Descripto por un miembro de la mesa ejecutiva del PT;

“(...) Lula tenía una ambición que era de patrocinar la expansión de un tipo de “burguesía” nacional entre comillas, un negocio que salió haciendo lo que otros gobiernos hacen, para la promoción de negocios. Él tenía como ventaja tener un tipo de entrada junto a ciertos gobiernos, y también por su propia formación. Entonces conseguía establecer negocios importantes, por la química que generaba. Al tener una relación directa facilita, no determina, pero facilita. Entonces, llamó a Odebrecht, Camargo Corrêa, y otras empresas, de exportación de productos primarios, llevó a Embrapa, que es una gran incubadora de negocios y de modernización de la agricultura. A todas estas las tomó del brazo (hace gesto de tomar del brazo) y consiguió muchos negocios. La mayor parte fueron con países con pocos recursos, mercados pequeños. Consiguió algunos grandes, por ejemplo, una usina en la frontera de África del Sur con Mozambique, hecho sobre el modelo de negocios de Itaipú; un país entra con energía otro entra con capital. Capital que va a levantarse para el mercado internacional. Brasil tampoco tenía capital propio en Itaipú, pero el mercado daba. Y ese modelo de negocios funcionó hasta que por un lado las denuncias realizadas hacia Odebrecht aquí en Brasil, y de otro lado los chinos, prácticamente no inviabilizando sino

¹¹² En 1979, la constructora Odebrecht inició obras de represas en Chile, Perú y Paraguay, mientras que, en 1978, Camargo Corrêa comenzó a construir una hidroeléctrica en Venezuela. Andrade Gutierrez inauguró su presencia en el extranjero con una carretera en el Congo (Pedreira Campos; 2009: 108-109).

cambiando el modelo de negocios. Entonces ahí aparecen los BRICS.” (funcionario de la mesa ejecutiva del PT, 9/9/2015 en São Paulo).

Entre algunos de los hitos que nos permiten observar un ciclo de crecimiento exponencial y extraordinario, transcurrido durante los gobiernos del PT, que se correspondió con las políticas estatales, podemos mencionar que durante el año 2014 Odebrecht Properties llevó adelante obras de infraestructura para el Mundial de fútbol. Antes de esto, podemos destacar algunos signos del rol que Odebrecht comenzaba a asumir como empresa de grandes dimensiones, tanto por sus nuevas incorporaciones como por su presencia creciente en Suramérica y otros países del mundo.

- **2006 Odebrecht Oil & Gas** (perforaciones offshore).
- **2007 Odebrecht Agroindustrial**, (ETH Bioenergía) y **Odebrecht Realizaciones Inmobiliarias** (proyectos en Brasil). Se retoma la actividad en Mozambique después de 10 años y se comienza en Libia y Liberia. Se adquieren activos petroquímicos del Grupo Ipiranga.
- **2008** Construcción de la Central Hidroeléctrica Santo Antônio, Río Madeira, en Rondônia. Obras con el Programa de Calificación Profesional Continuada - Creer, que priorizaba la contratación de trabajadores locales.
- **2009** Marcelo Odebrecht asume la presidencia de la empresa -hijo de Emilio Odebrecht. **Odebrecht Ambiental**, con actividades de saneamiento (Foz do Brasil).
- **2010** Nace **Odebrecht TransPort**, (transporte y logística en Brasil). Se construyen plataformas autoelevadoras de petróleo para Petrobras, y se incorpora al Astillero Enseada Paraguaçu (EEP). Nuevos negocios en unidades offshore (buques, plataformas y sondas de perforación). Producción de resinas termoplásticas. Odebrecht Agroindustrial adquiere Brenco.
- **2011** Braskem adquiere activos de Dow Chemical: dos plantas industriales, en EE.UU. y dos en Alemania. Se crea **Odebrecht Defesa e Tecnologia**, orientada al apoyo del desarrollo de la industria brasileña de Defensa.
- **2012** Concesiones en Brasil y América Latina. Se crean **Odebrecht Latinvest**, (inversión en logística e infraestructura en América Latina, con proyectos en los sectores de carreteras, movilidad urbana y ductos, dando prioridad a Colombia, México, Panamá y Perú) y **Odebrecht Properties**, (activos inmobiliarios en Brasil).
- **2013** Inversión en concesiones para carreteras, trenes urbanos, subterráneos, aeropuertos, estadios y servicios de saneamiento básico. Arenas Fonte Nova (Bahía y Pernambuco) y reformas en el Estadio Maracanã.

Fuente: elaboración propia

Este cuadro nos permite observar las dimensiones que la empresa, originalmente proveniente de la construcción civil, asumió, hasta convertirse en una de las más grandes entre su sector. El año 2006 marcó una inflexión, junto con el ciclo que aquí definimos, dado que las políticas decididamente desarrollistas llevadas a cabo en relación a los primeros años de gobierno empezaron a mostrar resultados. En esta coyuntura, fue extraordinario el proceso de internacionalización de empresas, que llegaron a superar, en materia de inversiones en el extranjero, a las empresas extranjeras radicadas en Brasil (Rocha Neto, 2009; Pedreira Campos, 2009: 110; Berringer, 2015: 203)¹¹³. Así, si observamos la Balanza de Pagos, en términos de inversiones indirectas, existió un crecimiento extraordinario en la exportación por parte de estos sectores. En el año 2003 las exportaciones en materia de servicios de ingeniería alcanzaron los US\$ 1.900 millones de dólares. Este número iba a casi quintuplicarse en 2008, llegando a US\$ 5.650 millones. Hacia el año 2012, se exportaban estos servicios por un valor de US\$ 8.960 millones de dólares (Actis, 2015: 55). Por lo cual, hacia el año 2010, Suramérica, Centroamérica y África fueron los destinos principales de más del 48% de las empresas brasileiras transnacionalizadas. De las cuales, el mercado suramericano representaba un 30,9% (Berringer, 2015: 204).

Otros datos ilustrativos se presentan observando la entrada de remesas por parte de empresas brasileiras que realizaban negocios en el extranjero, dado que comparando los años 2005 y 2006, creció casi en un 50%, cercano al billón de dólares. Con un dólar desvalorizado, es decir, un tipo de cambio desfavorable para negocios brasileiros en el exterior, en 2006 ingresaron US\$ 928 millones de dólares en materia de remesas, cuando el año anterior lo habían hecho por un total de US\$ 641 millones (Pedreira Campos, 2009: 110). A su vez, en materia de exportaciones, los datos del comercio internacional muestran la contundencia del período lulista. Entre 2003 y 2010, la exportación de productos primarios e industrializados a los países emergentes aumentaron un 288,8%, mostrando la notable diferencia que generó para el intercambio económico, la puesta en marcha de una marcada agenda de política exterior que priorizó la cooperación Sur- Sur. Pasando de US\$ 7,9 billones a 52,2 billones de dólares en 2010, las exportaciones a los países desarrollados aumentaron sólo en un 22%,

¹¹³ Según el autor, mientras que las empresas extranjeras radicadas en Brasil invirtieron US\$ 18,6 billones en el país –en el año 2006–, las empresas de ingeniería brasileiras lo hicieron por US\$ 27,2 billones de dólares.

cifra muchísimo menor, pero, ante todo, representativa del giro pronunciado en las directrices de política exterior (Berringer, 2015: 205).

Por su parte, **Camargo Corrêa**, es un grupo empresarial brasileiro, compuesto por distintas empresas¹¹⁴, y también parte muy importante del sector de la construcción civil (Pedreira Campos, 2009: 107). De 1995 a 2013, este sector aportó el 5,5% y el 20% del valor agregado bruto brasileño e industrial (IBGE), y el 6,7% del empleo. En relación con los ejes de inversión de la IIRSA, fue parte de las políticas energéticas del PAC, en el caso de la Central Hidroeléctrica de Jirau, como parte del complejo hidroeléctrico de Río Madeira, junto con otras centrales. El Director de Camargo Corrêa para América Latina, Tharcizio Calderaro, indicaba en el año 2012 las pretensiones de aumentar su presencia en la región;

"Ofoco agora é consolidar um mercado de 400 milhões de pessoas. Temos regiões dos Andes e da Amazônia com dificuldades para integrar. É preciso romper essas barreiras. E essa integração só se dá com grandes projetos de infraestrutura"¹¹⁵(Valor Económico, 27/04/2012).

A su vez, daba cuenta de las expectativas por parte de las empresas de la construcción civil, en los proyectos de infraestructura de UNASUR, poniendo como ejemplo el Corredor Interoceánico Sur desarrollado en Perú como carretera hacia el Pacífico, que unía la ciudad de Assis en Acre, con el puerto de Ilo, Matarani y Marcona, al sur de Perú. Existieron a su vez antecedentes previos que dan cuenta del interés de empresas como Odebrecht en la modernización del Puerto de Ilo como punto de llegada para la carretera Interoceánica. Con IIRSA, Ilo iba a ser transformado como puerto “modelo”, rivalizando con Chile. Desde ese entonces Odebrecht ya mantenía vínculos con el Estado peruano, para la consecución de obras. En total, la empresa Odebrecht recibió 26 proyectos financiados por el BNDES (Iglesias, 2008: 175). Observábamos en el caso del Corredor Interoceánico las necesidades de transporte de los países involucrados en el Eje, y, a su vez, los requerimientos de modernización de carreteras y puertos, para el acceso de Bolivia al mar y la llegada al océano Pacífico. Los fundamentos de las grandes obras de infraestructura vinculaban, de esta

¹¹⁴ La empresa argentina Loma Negra pasó a ser parte de Camargo Corrêa. Para más información sobre la empresa ver Página oficial Camargo Corrêa (<http://www.camargocorreainfra.com/historico/>).

¹¹⁵ “El foco ahora es consolidar un mercado de 400 millones de personas. Tenemos las regiones de Los Andes y la Amazonia con dificultades para integrarse. Es preciso romper esas barreras. Y esa integración sólo se da con grandes proyectos de infraestructura”. (Traducción propia).

manera, múltiples y diversos intereses de actores de las clases dominantes que, por distintos motivos, hicieron de los Ejes de Integración enclaves necesarios para la exportación y el comercio. En el caso de las empresas, los intereses de estas ante las políticas de integración de la infraestructura estaban asociados a la búsqueda de mercados para sus negocios, tanto por sus productos, servicios y para realizar inversiones. A su vez, la conformación de un frente neodesarrollista que acompañó los tiempos del lulismo se vinculó a la búsqueda del tutelaje estatal para su expansión y crecimiento, como en las compras y licitaciones estatales, y público privadas; además de los beneficios que las políticas económicas de impulso al mercado interno tenían (Berringer, 2015: 25). A modo de ejemplo, la construcción del puerto Mariel en Cuba, nos retrata cómo se entrelazaron estas tramas entre intereses coincidentes entre Estados y empresas, pero divergentes en cuanto a los objetivos estratégicos. Esto significó que, para la política exterior de Brasil era importante poder estrechar lazos con una isla como Cuba, más allá de los beneficios que Odebrecht obtendría con la obra. Mientras que, para la constructora, era parte de sus actividades como empresa, bajo la búsqueda de ampliar mercados.

“Por ejemplo Odebrecht ha cumplido un interés del Estado brasileiro, ha construido Mariel con amenazas en los EE.UU. en el aeropuerto de Miami. Porque estaba construyendo. Entonces empresas y Estado tienen relaciones cercanas. En ningún Estado que tenga un papel grande, sus empresas actúan separadamente. Las empresas estratégicas actúan en conjunto con el Estado”. (Funcionario del PCdoB, 23/11/2017, São Paulo)

En este sentido, el entrevistado se refería a este asunto poniendo el énfasis en relaciones de mutua necesidad que se tejen entre empresas y Estado. No obstante, para el caso brasileiro no siempre fueron coincidentes los intereses, sino que se trató más bien de un “equilibrio inestable de compromisos” (Berringer, 2015: 73). Por ende, se trató más bien de una alianza dada por acuerdos coyunturales más que estratégicos; que se sostuvieron en el tiempo, y que a su vez nos aportan elementos para explicar los límites con los que la estrategia del gobierno de Lula se encontró cuando el contexto cambió.

Por otro lado, un dato que nos muestra los vínculos entre empresas y el proyecto político que el PT impulsaba por esos años, es el hecho de que las financiadoras de las campañas electorales del PT eran las empresas constructoras, entre otros. Así, según informaciones del

Tribunal Superior Electoral (TSE), en el año 2006, Camargo Corrêa donó R\$ 6,5 millones, de los 22,5 que aportaron en total las empresas de este sector (Staine Prado, 2018). Otra dimensión vinculada con los aspectos jurídicos que favorecían a las empresas era la duración del período de prestación del servicio. Para las concesiones públicas era de 5 años mínimo, mientras que se realizaron contratos que permitían la concesión del servicio durante 20 a 25 años. El Estado perdía porque potencialmente el activo que recibía al final del contrato podía estar devaluado.

Las relaciones cercanas entre Estado y empresas de ingeniería hicieron que fuesen favorecidas en la integración de la infraestructura y en el mercado suramericano de esos años. En términos de intereses, esto implica que, no fue sólo la estrategia de los gobiernos del PT la que impulsó dichas asociaciones público privadas, sino que también, los sectores empresariales del agronegocio y la industria, vislumbraron en el contexto socio económico una posibilidad para aumentar sus ganancias. A esto se agregó, en el nivel regional, las condiciones que posibilitó la UNASUR a partir del COSIPLAN, para el desarrollo mediante obras de infraestructura, y el aumento de las exportaciones vías corredores de transporte. Al tratarse de empresas que atravesaron un proceso de internacionalización, expansión y diversificación, abarcaron ramas y sectores impensados, como Camargo Corrêa teniendo a las empresas de calzados Havaianas y Topper como parte de su grupo –además de la argentina Loma Negra (Pedreira Campos, 2009: 112). Todas estas se convirtieron en grandes empresas de ingeniería presentes en sectores de la industria de la construcción, la siderurgia, petroquímica, ingeniería ambiental, agroindustria, abastecimiento de agua, energía, etc. Si sumamos a esto sus grados de organización en federaciones o ámbitos estadales o nacionales, no caben dudas de su peso para el Estado lulista.

Así, notamos cómo en escenarios de crecimiento, animados por las políticas del gobierno del PT, se lograron atraer intereses privados, conformando asociaciones público privadas. En los dos gobiernos del PT, asistimos a niveles bajos de inflación, una política económica que transmitía estabilidad, así como marcos jurídicos y legales que promovían la inversión del sector privado en la economía. Al mismo tiempo, los países receptores de dichas inversiones también ofertaban para las empresas condiciones de cierta “estabilidad” política y económica que las colocaba como destinos elegidos para colocar sus negocios. Por esto, la combinación entre la política exterior promovida por el PT, junto con las políticas de desarrollo,

integración e infraestructura, dieron como resultado la internacionalización de estos grandes sectores de las burguesías locales, que comenzaron siendo empresas nacionales y se convirtieron en empresas multinacionales. Para este proceso, el rol del Estado brasilero fue clave. En el plano de la infraestructura, estas tesis se confirman.

Dentro de la UNASUR y entre los miembros del Eje Interocéanico Central, Bolivia y Perú se ubicaron como mercados atrayentes a las obras de infraestructura de las empresas de los sectores de la construcción civil como Odebrecht y Camargo Corrêa, a los que se agregaron el área de transportes y energía. Es decir que, las facilidades jurídicas contribuyeron también a la prevalencia de estas empresas por sobre otras.

En todo caso, podemos preguntarnos si el acercamiento entre la estrategia de los gobiernos del PT a este tipo de empresas y sectores tuvo que ver con una consideración de que, por ser beneficiarias de la política económica de impulso a determinadas industrias, iban a apoyar la continuidad política del proyecto estratégico del PT, y no sólo su continuidad electoral e institucional, sino fundamentalmente sus pretensiones hegemónicas en Brasil. Situación que fue interrumpida en un proceso, pero que podemos señalar con el golpe parlamentario a Dilma Rousseff, y que en la actualidad queda más claro con lo ocurrido en los años siguientes. Ahora bien, en el caso puntual de las empresas, la Operación Lava Jato¹¹⁶ puso al descubierto una trama de corrupción que existía en Brasil desde años, y a la vez, el importante rol que estas empresas tenían en la economía nacional, dado que se diversificaron y expandieron a tal punto que no es posible identificarlas solamente con el sector de la construcción civil del cual provinieron desde sus comienzos. No obstante, un entrevistado indicaba el desigual tratamiento con la empresa, aludiendo a los efectos directos que en el sector de la construcción tuvo¹¹⁷.

¹¹⁶ Si bien no es objeto de esta tesis, la Operación Lava Jato, puede resultar en un recurso que nos permite ver cómo se desarticuló la estrategia brasilera desde actores nacionales que contaban con el apoyo de instrumentos provenientes de actores internacionales como EE.UU. El nombre Lava Jato alude al Lavado de Autos, primer lugar donde se realizaron allanamientos para las investigaciones por lavado de dinero impulsadas por la Policía Federal Brasileira.

¹¹⁷ A partir del año 2014, Odebrecht llegaba a sus 70 años; contando con 15 Negocios, 3 Fondos de Inversión y 5 Empresas Auxiliares, además de su Fundación. A su vez, cumplía 35 años de trabajo de Perú, 30 en Angola y 10 en Mozambique. No obstante, en su página oficial, para el 2015 no se indican actividades, mientras que en lo correspondiente al 2016 se anunciaba: “Odebrecht S.A. anuncia la firma de acuerdo con el Ministerio Público Federal de Brasil, con el Departamento de Justicia de Estados Unidos y con la Procuraduría General de Suiza para resolución de la investigación sobre la participación de la empresa en la realización de actos ilícitos practicados en beneficio de las empresas pertenecientes al grupo económico”. Vinculado directamente a la

“Hay una cosa que se llama de acuerdos de “leniencia”. Ocurre en todas las empresas, es un modelo de acuerdo mundial. La empresa ha cometido un error, los responsables van presos y pagan. Pero la empresa es preservada. Asume un acuerdo, paga cosas, pero vuelve a producir. Odebrecht hasta hoy no logró firmar ese acuerdo. La alemana Volkswagen hace un año o dos asumió que había producido un conjunto de vehículos que tenían un motor que iba a dañar el ambiente y se ha descubierto que era una farsa. Ella ha producido un hecho de corrupción. Pero Volkswagen, ¿dejó de producir autos? No, no dejó de producir autos. Los responsables fueron detenidos pero la empresa no paró ni un día. ¿Por qué Odebrecht tiene que parar? Todas las demás empresas están paradas. Son responsables por el 3% de la quiebra del PBI. La quiebra del PBI es del 3% en gran parte todas las agencias de análisis indican que fue por causa de eso”. (funcionario del PCdoB, 23/11/2017, São Paulo).

Esto coincidió con el fin de la relación entre gobiernos del PT, Odebrecht y obras de infraestructura¹¹⁸. En la causa por los sobornos a funcionarios públicos, las empresas no fueron las únicas acusadas. Funcionarios de los gobiernos del PT, y el propio Lula fueron enviados a la cárcel, en este caso último, sin pruebas. Esto nos da cuenta de un entramado de actores que accionaron más allá de las fronteras nacionales, dados los intereses extranjeros que intervinieron, pero también, sectores a quienes la estrategia que se estaba llevando a cabo en términos económicos comerciales no estaba beneficiando. Muy por el contrario, junto con la Lava Jato se desarticuló por completo la política de los gobiernos del PT, y, si bien es un proceso que no se explica por una única causa, ni forma parte de la periodización de esta tesis, podemos afirmar que puso de manifiesto la multiplicidad de actores e intereses que estaban en juego en el proyecto político del lulismo.

Operación Lava Jato, en los años siguientes se indica “reestructuración”, cambios en su modelo de negocios, y la renovación prácticamente total en su Consejo de Administración.

¹¹⁸ En el año 2017 y 2018, el Juez Moro aprobó acuerdos de leniencia con Odebrecht, y el CEO de la empresa, Marcelo Odebrecht, consiguió la prisión domiciliaria gracias a la figura de delación premiada. Durante su tiempo a cargo de la constructora, logró triplicar los números de la empresa. Después de Petrobras, se había convertido en el segundo mayor empleador del Estado brasileiro, y el quinto mayor grupo económico del país, con 128.000 empleados y presencia en 25 países. Después de la Lava Jato, la empresa perdió 53.000 puestos de trabajo y redujo a un tercio su facturación, que llegó a alcanzar los US\$38.000 millones de dólares. Junto con esta, muchas de las empresas del sector de la construcción que aquí hemos mencionado fueron allanadas en los días posteriores al triunfo electoral de Dilma en el año 2014, en su ajustada segunda vuelta; Camargo Corrêa, OAS, Queiroz Gavao y Petrobras.

***La Federación de Industrias de São Paulo (FIESP)**

“A superação das deficiências competitivas do Brasil também não pode prescindir da constituição de grupos empresariais brasileiros de porte mundial. Sem eles não se desenvolverão núcleos de progressos tecnológico capazes de afirmar marcas, de criar novos productos e de gerar, aqui, atividades e empregos de elevada qualificação¹¹⁹”.

(FIESP & CIESP, 2002: 13).

Analizar el rol de las empresas sólo a partir del lugar que ocupan en la estructura productiva, resulta insuficiente, cuando se trata de indagar en la relación ente el Estado y las clases dominantes en el caso brasileiro. Observamos su comportamiento en términos político gremiales, en tanto nivel mayor de organización que expresa los intereses de sectores de las burguesías industriales o agrarias, más allá de lo meramente económico corporativo. Las cámaras o federaciones en las que se aglutinan también nos permiten dar cuenta de sus manifestaciones en términos políticos, estratégicos, e inclusive ideológicos. No obstante, estos intereses son heterogéneos, y difíciles de rastrear de manera aislada en tanto posiciones únicas. Las políticas impulsadas desde el Estado brasileiro vienen siendo el lente a partir del cual indagamos en sus posicionamientos, de acuerdo a sus intereses, y a los conflictos generales en los que se enmarcan. Al interior de las burguesías locales los conflictos de intereses pueden darse entre burguesía industrial, burguesía agraria, bancaria y comercial (Berringer, 2015: 67).

Así, en la confluencia que venimos observando entre burguesías locales, corporaciones empresariales y funcionarios gubernamentales, destacamos la relevancia de esta Federación, en tanto actor que expresaba estrategias, en relación a los gobiernos petistas, y a partir de intereses en juego. Estos se pronunciaban en la arena pública ante determinadas circunstancias, vinculadas con la política exterior, la política económica, las políticas de integración suramericana, entre otras múltiples escenas en las cuales los eventos o conflictos obligaban a los actores a tomar posición.

¹¹⁹ “La superación de las deficiencias competitivas de Brasil no puede prescindir de la constitución de grupos de empresas brasileiras de porte mundial. Sin ellos no se desarrollarán núcleos de progressos tecnológicos capaces de consolidar marcas, crear nuevos productos y generar actividades y empleos de elevada calificación”. (traducción de la autora).

La FIESP, afiliada a la Confederación Nacional de Industrias (CNI), resulta en un actor de peso histórico en Brasil cuando se trata de indagar en las clases dominantes. A pesar de representar a los sectores industriales de la región de São Paulo, su peso político en Brasil y la región suramericana incidió más que otras instancias de representación nacional como la CNI (Kan, 2015b: 48).

Durante finales del siglo XX, podemos identificar las negociaciones que existieron en torno al ALCA, al acuerdo MERCOSUR- UE y la Ronda de Doha de la OMC como instancias en las cuales se institucionalizaba un modo de relación entre gobierno, empresarios y ámbitos de representación, que iba a persistir en los años lulistas (Kan, 2015b; Berringer, 2015). Con esto nos referimos a los eventos ya mencionados, a partir de los cuales, los intereses de las burguesías agraria e industrial brasileras eran tomados en cuenta en instancias internacionales, como respuesta a los intentos de profundización de la liberalización comercial –como parte de las políticas neoliberales que se expandieron en todo el mundo. Esto marcó una inflexión para el período posterior, dado que se conformaron ámbitos de consulta entre empresarios y gobierno, instaurando una dinámica de negociación que iba a prevalecer; además del surgimiento de la CEB (Coalición Empresarial Brasileira), por iniciativa de la CNI. La CEB junto con la Campaña Nacional contra el ALCA, lograron la articulación de fuerzas sociales “por arriba” y “por abajo”, que confluyó en el definitivo rechazo al ALCA (Berringer, 2015: 191).

Aquí se hace más claro el entrelazamiento de acciones entre las acciones del Estado y las de las empresas. La coalición adoptó un carácter defensivo a la hora de las arduas negociaciones, dado que hubo sectores más y otros menos resistentes a la propuesta de integración del ALCA (Berringer, 2015: 119). Entre los más proteccionistas que se opusieron desde el inicio, se trataba de aquellos empresarios que tenían en el mercado suramericano la colocación de sus productos manufacturados como químicos, electrónicos, alimentos, papel y celulosa, entre otros. Por el contrario, aquellos volcados al mercado internacional, como los actores del agronegocio, la siderurgia, calzados y textiles, no veían dichas amenazas en la propuesta. Por su parte, los sectores de automotrices y autopartes veían con mayor cautela al ALCA, dado que el MERCOSUR los beneficiaba a la hora de comercializar con la región, mientras que la apertura a empresas de EE.UU. y México generaría una competencia desigual (Berringer, 2015: 118).

Recuperamos estos procesos previos, para resaltar la complejidad que encierra la tarea de clasificar actores tan heterogéneos entre sí, a pesar de pertenecer al amplio “mundo empresarial”, o inclusive sectorial, en los casos de la industria o el agro. Asimismo, rastrear la interacción y articulación que entablaron con otros actores institucionales hacedores de la política exterior y partícipes de otros ministerios y oficinas estatales, se vuelve un ejercicio sinuoso. Finalmente, dado que EE.UU. no cambió su postura respecto del proteccionismo a su agricultura, las burguesías agraria e industrial terminaron coincidiendo en Brasil, en torno a la no aceptación de reglas de la competencia que generaban desigualdad entre empresas (Berringer, 2015: 121).

Brasil es un país con una economía diversificada, con un desarrollo industrial muy importante –además del agro-, pero cuyas burguesías industriales marcaban reparos ante la potencial competitividad de empresas de otros países como EE.UU., que aplastarían sus posibilidades de expansión y crecimiento. Entonces la situación internacional, el contexto regional, y la crítica situación que la economía brasilera transitaba a finales del gobierno de FHC, se configuraron en condiciones favorables para que los sectores de las burguesías locales, identificaran en el MERCOSUR, una base posible para reglas de comercialización que los beneficiaran más –una vez agotadas las negociaciones y rechazado el ALCA. Esto no significó que “pidieran a gritos” el proteccionismo estatal, sino que, puntualmente demandaban políticas de estabilidad económica (Berringer, 2015: 141). Más allá de las divergentes consecuencias en términos de si se trataba de sectores más o menos competitivos de la industria, encontraron coincidencia en torno a buscar políticas económicas que de algún modo plantearan mayores márgenes de “autonomía” y protección. Quien podía garantizar esto era principalmente el Estado brasileiro.

No obstante, la ambigüedad a la que Kan alude respecto de la relación que la FIESP pretendía entablar con EE.UU. y el ALCA, dejaron entrever la posición oscilante a la que aquí nos venimos refiriendo (Kan, 2015b: 52). Cuando se trató del avance de la estrategia de política exterior impulsada por los funcionarios del Itamaraty, sectores de la industria nucleados en la FIESP dudaban respecto de si no era mejor volver a comercializar con EE.UU., en lugar de con nuevos socios¹²⁰. Si bien el ALCA fue rechazado en 2005 en la Cumbre de Mar del

¹²⁰ A modo de ejemplo, el Gerente de Relaciones Internacionales de la FIESP cuestionaba los avances de Celso Amorim en las negociaciones con Serbia y Montenegro, indicando que “*Precisamos menos ideología y más estrategia (...) Itamaraty fue a hacer promoción comercial en Serbia y Montenegro. Ahora los recursos son*

Plata, coincidimos con Kan (2015b) en torno a afirmar que, los sectores de las burguesías industriales representados en la FIESP no coincidieron con el modo en el cual EE.UU. condicionaba la aceptación del acuerdo; es decir, la incontrolable apertura económica que implicaba. No obstante, lejos estuvieron de apoyar los argumentos del lulismo y las fuerzas sociales organizadas que dijeron, junto con otros vecinos suramericanos, no al ALCA.

Se trató más bien de un prolongado proceso repleto de arduas y complejas negociaciones, con nada menos que uno de los grandes actores de peso geopolítico en el escenario internacional, dueño de una economía competitiva y de gran desarrollo industrial, pretendiendo generar un área de libre comercio y no queriendo dar el brazo a torcer cuando se trató de los subsidios a los sectores agrícolas. Esto favoreció el acuerdo entre las fracciones del agro y la burguesía, a pesar que desde la propia FIESP hubo sectores que preferían aliarse con EE.UU. En torno a la representación de intereses tan divergentes dentro de la FIESP, resulta interesante recuperar lo que indica Berringer (2015: 193), respecto de que, en la situación actual del capitalismo, es más complejo distinguirlos por sus intereses, dado que en muchos casos los comparten. El Departamento de Agronegocio y el Consejo Superior de Agronegocio funcionan dentro de la FIESP, ya que muchos de los productos agrícolas dependen de un proceso de agregado de valor; lo cual conocemos como agroindustria. De este modo, coincidimos con Berringer (2015: 194) en torno a caracterizar a estos actores de las clases dominantes aglutinados en la FIESP, como fracciones de clases que existen de manera circunstancial, en función de políticas estatales y un contexto internacional específico.

En lo que atañe a la infraestructura para la integración, notamos cómo sus posicionamientos tuvieron correlación con múltiples circunstancias. Por un lado, expresando los intereses de los sectores representados, pero a su vez, respondiendo a lineamientos que también tuvieron que ver con la política exterior y el rumbo que desde el PT se le iba dando a la realidad brasilera. Esto abrió el juego a posturas oscilantes, que nos muestran distintos momentos a lo largo del período de estudio, a grandes rasgos; circunstancias en las cuales algunas fracciones de la industria paulista encontraron coincidencia y acompañaron las políticas del PT, y otras en las que se opusieron abiertamente. Así, la relación FIESP- gobierno Lula fue

escasos, entonces es preciso racionalizar, por qué no ir para Texas en vez de Serbia” (OESP, 5/10/2004). (en Kan, 2015b: 52).

complicada, por la política económica de los primeros años –en el sentido de que los sectores industriales pedían que el gobierno bajara las tasas de interés y expandiera las inversiones. Recién a partir del año 2006, se observan indicadores del cambio de rumbo, a partir de la internacionalización de empresas brasileras –todas, no sólo las de ingeniería (Pedreira Campos, 2009: 110).

La importancia de marcar los intervalos dentro de los dos gobiernos de Lula radica en que nos permite notar cómo la articulación con sectores de las burguesías locales fue elegida por sobre los sectores asociados al capital internacional. La diferencia entre uno y otro radica en la mediación estatal que allí existió. Esto no significa que la alianza construida, y el grado exponencial de crecimiento que estos grupos obtuvieron, no haya generado conflictos al interior de la coalición de gobierno. Por esto, preferimos indagarlos como fracciones de clases, dado que la burguesía no actúa como un bloque homogéneo, sino que, de acuerdo con circunstancias, conflictos e intereses, observamos posicionamientos diferentes. Los sectores asociados al capital internacional fueron la oposición al lulismo, articulados en los partidos PSDB y DEM. Armando Boito menciona como canales de expresión de sus posiciones, a las instituciones internacionales como la OMC, el FMI, la UE, y, en Brasil, asociaciones como el Instituto Brasiler del Petróleo (IBP) (Boito, 2017: 29).

De esta manera, en el período 2003-2011, podemos confirmar la estrategia articulada que hubo entre Estado, determinadas empresas de la burguesía local, y el BNDES como promotor del desarrollo, en un camino donde prevaleció una estrategia de tipo desarrollista. Respecto de los representantes de la burguesía industrial paulista, no fue la misma la apuesta; presentando posturas divergentes de acuerdo a la coyuntura. Sin embargo, esto no impidió el exponencial aumento del comercio dentro de la región suramericana, junto con las exportaciones de Brasil a América del Sur. Estas crecieron más del 500%, dado que pasaron de 7,5 billones en 2002 a US\$37 billones en 2010. En ese año, el continente representaba cerca del 60% del superávit comercial brasiler¹²¹. Así, los datos centrales que indican que se trató de un período neodesarrollista, a diferencia del anterior ciclo neoliberal, provienen del exponencial aumento de la inversión, por parte de empresas brasileras, en el exterior, dada su promoción mediante las políticas del BNDES y la política exterior. A su vez, las

¹²¹ Un antecedente importante es que con el MERCOSUR aumentó el comercio intrabloque y pasó de 4 billones a US\$52 billones en veinte años (1991-2011).

obras de infraestructura fueron planificadas a partir de la creación de consorcios público-privados, favoreciendo el acceso a mercados para la exportación en toda la región suramericana.

No obstante, los efectos de la crisis financiera mundial se hicieron sentir en estas políticas y en la reorientación que estas empresas tuvieron respecto del mercado interno, desacelerando los ritmos de inversión en el exterior. En 2009, la inversión de empresas brasileñas en el mundo se redujo en 10.000 millones de dólares (Actis, 2011). A su vez, pasaron a dedicarse a fusiones y nuevas adquisiciones, en lugar de implantar nuevas unidades productivas. En 2013, Luciano Coutinho, presidente del BNDES indicaba que las ventajas comparativas que ostentaban aquellas empresas y sectores con los cuales se había avanzado en una estrategia común, comenzaban a agotarse. Lo que implicó, un freno al desarrollo (Coutinho, 2013).

Por su parte, Paulo Skaf, presidente de la FIESP, aludía a las consecuencias de la crisis financiera para otros países, mientras que para América del Sur se transitaba un momento de desarrollo que atraía a grandes inversores globales. *“La integración física de Sudamérica necesita ser un compromiso de todos que viven en la región. FIESP cree en esa bandera y está haciendo su parte”* (Brasilia, abril de 2012). Mientras que el Ministro de Relaciones Exteriores Antonio Aguiar Patriota¹²² (Brasilia, abril de 2012) apuntaba a que era posible, en el mundo multipolar que se estaba conformando, consolidar la región desde el desarrollo económico, social e político. Y que, para la política exterior brasileña del gobierno – recientemente asumido- de Dilma, la región de América del Sur era prioridad. Destacando el antecedente de la CSN en 2003, con el consiguiente lanzamiento de la UNASUR y su agenda multitemática, el Ministro marcaba a la infraestructura como parte central de la arquitectura de la integración de América del Sur¹²³. Así, tanto el presidente de la FIESP como el Ministro de Relaciones Exteriores, coincidían en la referencia a las condiciones favorables ante las

¹²² Fue Ministro de Relaciones Exteriores desde el 1 de enero de 2011, año en que asume Dilma Rousseff, hasta el 26 de agosto de 2013, día en que presenta su renuncia, desgastado por el conflicto diplomático desatado con Bolivia. A raíz del encubrimiento de la fuga del senador boliviano Roger Pinto, perseguido por causas de corrupción, y acompañado por sectores de la diplomacia brasileña para llegar al país y trasladarse a Brasilia en un avión privado. Para más información ver: “Dimite el ministro de Asuntos Exteriores de Brasil por el conflicto con Bolivia”, en El Mundo.es, 27/8/2013 Disponible en <https://www.elmundo.es/america/2013/08/27/brasil/1377589517.html> (acceso el 28/10/2018).

¹²³ Para esto, se tomaba como punto de partida el déficit de infraestructura y las dificultades que conlleva en términos de transporte, traslado entre ciudades y las imposibilidades de viajar mediante la vía aérea desde Brasilia a otras capitales suramericanas.

cuales Brasil se hallaba, tanto por el escenario internacional como por la región suramericana, a pesar de que, para ese momento, ya empezaban a asomarse algunas de las contradicciones. En lo que atañe a la FIESP, lejos estuvo de acompañar las políticas de integración de los gobiernos del PT. Existieron importantes núcleos de oposición a los gobiernos del PT, a pesar de que muchas de las políticas de integración, y parte de su agenda de política exterior beneficiaron a importantes sectores de la burguesía industrial. El presidente del Consejo de Comercio Exterior de la FIESP, Rubens Barbosa, -en tanto vocero de la misma-, afirmaba en el año 2006, en una columna del Jornal O Estado de S. Paulo, una postura de *“oposición intransigente a la diplomacia activa y altiva de Celso Amorim”* y sus sucesores en Itamaraty, por considerarla ideológica, populista y articulada con el denominado eje “Habana- Caracas”. Esto significaba que la política exterior era acusada por esta corriente por ideologizar sus postulados, y considerarlos afines al ideario del socialismo del siglo XXI que pregonaban Cuba y Venezuela. Como expresión de todo un sector dentro de la FIESP y de la sociedad brasilera, la oposición era al proyecto político del PT, encarnado en la figura de su máximo líder, Lula.

Así, volvemos a Bresser- Pereira (2013), para recuperar la idea de que, durante los años neoliberales, al ver que sus empresas tenían que ser vendidas o transformadas en fracciones del capitalismo rentista, las corporaciones representantes de los empresarios como la FIESP y la CNI, tuvieron que acompañar los primeros años del lulismo. No obstante, los vínculos fueron conflictivos, y existió una postura ambigua por parte de estos, que aquí confirmamos. Por otra parte, hacia el final del período que aquí abarcamos, desde la sede de São Paulo¹²⁴, se abordaban en la FIESP los planes para integración de la infraestructura regional, en el 1er Fórum empresarial: Oportunidades e Desafios para a Integração da Infraestrutura na América do Sul." Allí, empresarios y representantes del ámbito gubernamental discutieron alternativas para aumentar la competitividad de los países, proponiendo una agenda de inversiones del COSIPLAN, cuyos 31 proyectos estructurantes suponían una inversión de US\$22 billones (Portal Fiesp, 18/04/2012). El Director del Departamento de Infraestructura de la FIESP indicaba que integración significaba mayor competitividad para la industria y los servicios. *"Essa integração representará para a indústria mais competitividade. A infraestrutura é um preço fundamental para o produto industrial e para a relação de*

¹²⁴ Los días 24 y 25 de abril de 2012. (Portal Fiesp, 18/04/2012).

serviços. O impacto é imediato no custo e na competitivida-d e”, afirma Carlos Cavalcanti, diretor titular do departamento de infraestrutura da Fiesp (Bracier, 18/04/2012).

Por ende, encontramos puntos de coincidencia entre los intereses de los sectores de la construcción, es decir, empresas como Odebrecht, Camargo Corrêa y Andrade Gutierrez, y las cámaras representativas como la FIESP. Inclusive otros sectores de la industria aquí mencionados, que se beneficiaron con las políticas de desarrollo y las decisiones de política exterior del gobierno del PT. Respecto del financiamiento, se conformaron consorcios públicos privados, y bancos como el BNDES, quien para el año ya prestaba 180 billones de reales por año (equivalentes a US\$100 billones de dólares), daban créditos (Bracier, 18/04/2012). Esto se mostraba como un indicador de que el financiamiento no era motivo de preocupación (Cavalcanti en Bracier, 18/04/2012), dado que América del Sur contaba con más de US\$750 millones en reservas. Los desafíos se vinculaban entonces a la consecución de acuerdos entre sector público y sector privado, con márgenes regulatorios que beneficiasen a ambos. El embajador brasilero y Subsecretaria general para América del Sur, América Central y el Caribe, daban muestras de sus intereses diciendo que querían una integración anclada en los intereses nacionales, y que en ese período se trataba de implementar los proyectos. *“Queremos uma integração fortemente ancorada nos interesses nacionais. O que há de novo é que entramos em uma nova fase: a implementação de projetos¹²⁵”* (Antonio Simões, Bracier, 18/04/2012).

Aquí podemos establecer una distinción clara entre los intereses de los representantes estatales y los de los representantes de las empresas y sectores corporativos como la FIESP. Estos últimos exigían que la infraestructura fuese capaz de disminuir los costos en todo el continente suramericano, haciendo que los productos brasileros fuesen más competitivos, contra los provenientes de Asia, que eran más baratos. Lo cual explica las divergencias en materia de estrategias a largo plazo, dado que, si beneficiaba a sus intereses sectoriales, algunas empresas industriales acompañaban las políticas de integración; pero cuando se trataba de articularse en torno a una estrategia y a un proyecto político más amplio, no existieron dichas coincidencias. A su vez, si bien Rubens Barbosa fue un claro representante

¹²⁵ “Queremos una integración fuertemente anclada en los intereses nacionales. Lo que hay de nuevo es que entramos en una nueva fase: la implementación de proyectos” (traducción de la autora).

de los sectores opositores al PT, él mismo reconocía que, en el marco de los objetivos de convertirse en un jugador de peso a nivel internacional, los vínculos con zonas emergentes del mundo les permitían a los sectores de la burguesía local ampliar sus mercados.

“(…) Firmar parecerías com mercados emergentes é uma oportunidade de ampliar o comercio brasileiro. Essas economías são complementares aos principais setores da nossa economia” (Rubens Barbosa en Cunha, FIESP, 2004)¹²⁶.

Esto se observó, por ejemplo, en la participación del Estado brasilera a instancias internacionales como el Foro IBAS, en el cual la CNI integró el Consejo Empresarial para entablar negocios con empresarios de India y África del Sur. Esto favoreció a los sectores de infraestructura y logística, energía y minería (Berringer, 2015: 202). También, en los vínculos con Angola, que, entre los años 2000 y 2005 trabajaron conjuntamente la Agencia Brasilera de Cooperación y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial –ligado a la FIESP, en el mantenimiento del Centro de Formación Profesional Brasil- Angola (Berringer, 2015: 203).

Para comprender mejor los oscilantes posicionamientos de los representantes de la FIESP, coincidimos con aquellas lecturas que indican que a partir de finales del año 2005 es posible observar cambios en la política macroeconómica (Barbosa y Pereira de Souza, 2010; Bresser-Pereira, 2013; Merino, 2018). Por ese entonces, fueron notables los intentos por vertebrar el capitalismo brasilero como un nuevo desarrollismo. Esto significó una estrategia de alianza con sectores del empresariado industrial, es decir, una política económica volcada hacia las burguesías locales. A su vez, el cambio de Antonio Palocci por Guido Mantega al frente del Ministerio de Hacienda, en el año 2006, acompañó este giro, que la FIESP vio con buenos ojos.

Por otro lado, con Paulo Skaf como presidente electo de la FIESP en 2004, estos criticaron la política económica en relación a las tasas de cambio y las tasas de interés (Berringer, 2015: 156). Aquí resulta interesante poder distinguir fracciones del empresariado industrial del empresariado rentista. Mientras que los primeros demandaron históricamente al Estado un tipo de cambio competitivo que estimulara la acumulación, con tasas de interés bajas, los sectores del capitalismo rentista promueven altas tasas de interés y el control de la inflación

¹²⁶ *“Firmar acuerdos com mercados emergentes es una oportunidade para ampliar el comercio brasileiro. Essas economías son complementarias a los principales sectores de nuestra economia”* (traducción propia).

para asegurarse sus ganancias, con un tipo de cambio alto. Si bien, en la fase actual de desarrollo y complejidad del capitalismo es difícil establecer diferencias tan tajantes, la distinción es útil a los fines de remarcar, por un lado, la estrategia nacional de desarrollo impulsada desde el Estado, y por otro, la alianza con fracciones de las burguesías locales como los empresarios industriales. Por su parte Bresser- Pereira, va a insistir en torno a la tasa de cambio como factor central del desarrollo, y las dificultades históricas de controlar el tipo de cambio y retomar las tasas de crecimiento que hubo en Brasil entre 1930 y 1980. Por el contrario, desde la década del '90, estas condiciones se vieron frenadas por las políticas neoliberales. Vemos entonces la centralidad que para el autor adquiere esta variable económica (Bresser- Pereira, 2013).

A su vez, consideramos relevante recuperar la mirada sobre el Palacio del Itamaraty, dado que los actores que mediaron en la estrategia del gobierno del PT desde el Estado son también considerados actores clave en esta tesis. El peso de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que promulgaban la estrategia de gobierno radica en que ellos también se encontraron con varias contradicciones allí, en las disputas que ocurrieron dentro de las propias estructuras estatales. Al igual que la FIESP, lejos de tratarse de una institución monolítica, el Itamaraty es una muestra de la dinámica de los conflictos y las circunstancias que los acompañan, en el plano nacional, regional e internacional. De este modo, existieron fuertes críticas a la política exterior del lulismo radicadas en lo que se consideraba una “mentalidad de sustitución de importaciones”, señalando también a determinadas empresas, como las aquí mencionadas, que preferían el proteccionismo gubernamental a la competencia y apertura. En particular, la llegada de productos importados chinos afectó a sectores de la industria local que la FIESP representaba, motivo suficiente para que se opusieran al proteccionismo en las compras públicas, con contenido local y reclamaran una política cambiaria favorable a la industria de transformación local (Boitio; 2017: 33).

Tres fueron las “herejías” que, para la ortodoxia neoliberal, y, por ende, para algunos de los sectores opositores nucleados en la FIESP, el lulismo impulsó. Por un lado, la recuperación del rol estatal para el estímulo de las inversiones de empresas estatales, centralmente en las áreas de energía, gas y petróleo. En segundo lugar, la utilización de instrumentos financieros públicos para la expansión y el crecimiento de las estructuras productivas, las empresas; es decir, el desarrollo. En tercer lugar, junto con estas variables de crecimiento del mercado

interno, el aumento de la participación de grandes franjas de la población en la renta nacional, dado que el salario mínimo creció un 70% entre 2004 y 2014, a lo que se sumaron las políticas redistributivas como Bolsa Familia, Minha Casa Minha Vida, etc. (Zalhut Bastos, 2017: 79-80). Además, los diplomáticos Sergio Amaral, José Botafogo Gonçalves y Rubens Barbosa¹²⁷ participaban en el año 2006 de un seminario sobre internacionalización de las empresas brasileras, organizado por el Centro Brasilerero de Relaciones Internacionales (Cebri), una ONG. Lo que preocupaba de la política exterior era el vuelco hacia la cooperación con países de América del Sur, que iba en detrimento de las relaciones con otros países. Por ejemplo, apuntaban a la caída de la participación en las exportaciones a EE.UU. de un 25 a un 18%, *“Isso é ruim, pois vendemos para os Estados Unidos produtos com valor agregado, e nesse campo acabamos perdendo espaço para a China”*¹²⁸ (Sergio Amaral, BBC Brasil, 22/11/2006).

Como contrapartida, preferían que Brasil volviese a priorizar en sus vínculos comerciales las relaciones con los mercados de países como EE.UU. y Europa, en lugar del eje sur-sur. Los intereses de estos funcionarios pueden ser comparados con sectores de la economía brasileras que no estaban siendo beneficiados con sus políticas. De esta manera, apoyaban en estos sus expectativas de cambio de rumbo en las políticas del PT. Se referían a que “las mudanzas en la mentalidad del gobierno sólo iban a sucederse a partir de presiones del sector privado”. Este debía ser el motor del “cambio de mentalidad”. Sergio Amaral, ex embajador de Brasil en Londres decía que era favorable al comercio con cualquier país, dado que se vende a todos aquellos que quieran comprar. Pero que lo que no consideraba bueno era priorizar un grupo de países en detrimento de otros. Con esto se apuntaban las diferencias respecto de la política exterior brasileras, y sus ejes de Cooperación Sur-Sur, de integración suramericana y sobre todo, la pérdida de peso primordial que tenía EE.UU.¹²⁹.

Ante el segundo mandato de Lula, la visión de estos sectores era que continuaría la orientación de la política exterior, ratificando su desacuerdo con lo que esto empezaba a significar en la desaceleración del ritmo de relaciones con EE.UU. (BBC Brasil, 28/11/2006).

¹²⁷ Los tres fueron funcionarios del gobierno de FHC, siendo Embajadores brasileros en países como Londres y EE.UU.

¹²⁸ “Eso es malo, porque vendemos a los EE.UU. productos con valor agregado, y en ese campo terminamos perdiendo espacio para China” (traducción de la autora).

¹²⁹ “Sou favorável ao comércio com qualquer país, você vende para todos que queiram comprar. O que eu não acho bom é priorizar um grupo de países em detrimento de outros” (BBC Brasil, 27/11/2006).

Y así fue. Cuando nos referíamos a los actores de las clases dominantes que fueron emergiendo en la reconstrucción de los principales ejes de política exterior, desarrollamos las corrientes autonomista e institucionalista dentro del Itamaraty. Los sectores expresados en Celso Amorim, Marco Aurelio García y Samuel Pinheiro Guimarães, intentaron sostener dicha estrategia siendo una corriente que logró ser dominante, al menos, durante los dos gobiernos de Lula.

“Esa línea ha conducido a partir del gobierno de Lula. Hay una continuidad en la política exterior brasilera, al contrario de Argentina. Tenemos una línea de continuidad, pero hay corrientes. Y esa corriente ha ascendido con Lula. Otros diplomatas se jubilaron, siguieron la línea. Abajo hay mucha pelea sí, pero hay una orientación. Y cuadros claves ascendieron en ese escenario. Mientras Amorim era el Presidente Samuel era el secretario Ejecutivo que coordinaba la estructura interna”. (Funcionario del PCdoB, 23/11/2017, São Paulo).

A su vez, los lineamientos al nivel de las políticas de gobierno y la política exterior también nos permitieron observar alianzas y contradicciones al nivel de las políticas económicas. Así, recuperamos a Souza (2009) en su caracterización de tres grandes agrupamientos que coincidían en las metas de proyección del poder brasilero, desde objetivos disímiles. Aquellos que buscaron, junto con sectores del agronegocio, la inserción internacional vía ampliación del comercio internacional, que en los primeros años de las negociaciones del ALCA no vieron con malos ojos un posible acuerdo. Un sector de “regionalistas”, en alianza con fracciones industriales desarrollistas, que veían en el comercio regional la posibilidad de consolidación con miras al escenario internacional. Y, por último, aquellos sectores que, motivados por las desigualdades que el desarrollo generaba, quisieron ser parte de la administración de dichos recursos, a través de la fuerte presencia estatal, promoviendo el proceso de integración suramericana. Estos diversos actores desplegaron sus estrategias en conjunto, y no, en tanto bloques monolíticos. Las dinámicas políticas en los procesos de integración de la infraestructura generaron movimientos que complejizan una mirada analítica que busque enfocarse sólo en sus intereses cual si estos fuesen inmóviles. Bajo determinadas circunstancias, algunos sectores se agruparon detrás de intereses comunes que encontraron eco en las políticas del PT, mientras que, cuando se trató de la integración regional, no hubo coincidencia entre sectores de las burguesías nacionales y sectores del

gobierno del PT (Fuser, 2017). Es decir que, algunas de las fracciones de la industria que participaban de la FIESP no apoyaron y fueron articulándose como oposición a estas políticas¹³⁰.

¹³⁰ Inclusive, en momentos del golpe parlamentario, estuvieron públicamente posicionados a favor del mismo, mientras que a las empresas les tocó dar respuestas con la operación Lava Jato.

***El BNDES como instrumento para el desarrollo**

“Yo sé que los empresarios argentinos están apasionados por el BNDES. Tuve una entrevista que me dejó shockeado, de un Presidente de un organismo patronal argentino, hace 3 años, y él decía que el sueño del empresariado argentino era tener un BNDES”. (Integrante de la mesa ejecutiva del PT, el 9/9/2015 en São Paulo)

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

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

promovida desde el gobierno, y la integración de la infraestructura, con la derivación en las empresas brasileras. Entre 2001 y 2010, los financiamientos del BNDES para construcciones brasileras en el exterior registraron un alza aproximada de 560%, saltando de 194,5 millones a 1,3 billones de dólares (Wegner, 2018). Entre enero y junio de 2011, los desembolsos sumaron 776 millones de dólares. A su vez, los préstamos en América Latina y el Caribe aumentaron más de siete veces en casi una década; siendo un 80% para infraestructura y 20% para importación y exportación de productos brasileros.

Un tiempo antes, durante el gobierno de FHC, 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 (Bustelo, 2012; Actis, 2011; Diniz y Boschi, 2013). 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 sudamericana.

A su vez, desde el año 2000, podemos identificar una curva pronunciada en el crecimiento de las inversiones del banco hacia la infraestructura regional, junto con el aumento de la presencia de actores brasileros. El foco en la infraestructura era 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. No obstante, el contexto de neoliberalismo implicó un entorno competitivo y un clima de vulnerabilidad externa para la macroeconomía brasileras (Bustelo, 2012: 81). 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, São 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 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 vehiculizar la política de integración suramericana, así como la estrategia de política exterior. 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.

Así, la estrategia de internacionalización de empresas brasileras, utilizó como herramienta clave el BNDES. Empresas como Odebrecht crecieron de la mano de estas políticas. Esto generó una política conjunta con las empresas y la unificación de intereses estratégicos con el gobierno de Lula (Clemente, 2018). 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 ALADI¹³¹, involucrando a 12 Bancos centrales (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). En estos años fueron lanzados 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). Esto se tradujo en el aumento de la participación accionaria y hasta la compra de empresas argentinas por parte de empresas brasileras; tal como los frigoríficos Swift, Finexcor e Quickfood; la cervecería Quilmes, la cementera Loma Negra, entre otras (Bustelo, 2012: 93-94).

A su vez, destinó recursos para inversiones extranjeras 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, transportes. Entre el 2001 y el

¹³¹Disponible 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)

2010, el financiamiento del BNDES a empresas brasileiras en el exterior pasó de 194 millones de dólares a 1,3 billones (BNDES, 2011). Entre las destinatarias podemos mencionar a Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, y Queiroz Galvão, que lograron diversificarse. Así, la estrategia de política exterior brasileira estuvo en sintonía con las políticas del BNDES y las empresas involucradas en los proyectos de infraestructura, como en los casos de corredores comerciales de integración.

El Banco siguió enfocado tanto a los proyectos de largo plazo sobre energía y transporte, así como a petróleo, químicos y metales. Hacia el año 2010 según afirma Clemente (2016), el valor de préstamos desembolsados por el BNDES superó al 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%. Estas cifras eran equivalentes, nada menos que al 7% del PBI brasileiro (Zibechi R., 2012), lo que da cuenta del peso de este agente financiero. 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.

En sus inicios, Carlos Lessa, quien asumió la presidencia del BNDES afirmaba que encontró al banco repleto de funcionarios cuya concepción económica era liberal, afines al PSDB, quienes son denominados “tucanos” en Brasil. Esto implicó un cambio en su orientación, a partir de concursos públicos, para llenar las filas del banco de funcionarios más afines a las concepciones desarrollistas, para contraponer el peso de Meirelles y Palocci. No obstante, en 2004 dejó el cargo. Un tiempo después, Darc Costa¹³² iba a ser el vicepresidente del Banco, reforzando la idea de que este sería una institución para financiar obras de infraestructura del sector público, capaces de generar empleo (Entrevista realizada por Marcio Resende para

¹³² Quien renunció a su cargo en noviembre de 2004 por discrepar con las políticas de altas tasas de interés que el gobierno de Lula estaba llevando a cabo. Para mayor información ver “Darc Costa el padre del gasoducto del Sur”, Entrevista realizada por Marcio Resende para Enernews, el 29/08/2006.

Enernews, el 29/08/2006). Existía por ese entonces la preocupación de que el banco priorizara las políticas desarrollistas desatendiendo la inversión.

Hacia 2008, podemos observar más claramente la nueva composición y las líneas estratégicas del banco a partir del lanzamiento del PDP (Plan de Desarrollo Productivo), que involucró a varios sectores de la industria, en consonancia con el giro neodesarrollista que describíamos antes. Durante el segundo mandato de Lula, con Luciano Coutinho, los desafíos del banco se orientaron con mayor profundidad a promocionar sectores y empresas João Carlos Ferraz, de la CEPAL, fue quien acompañó en la vicepresidencia del banco. Estos defendían el acompañamiento estatal para la modernización de las empresas, la internacionalización mediante la apertura de filiales en el extranjero y las fusiones y adquisiciones, algo que ocurrió en el caso de las empresas aquí mencionadas. Ya en la década del '90, ambos afirmaban que debía combinarse una política de impulso industrial, con modernización empresarial y financiamiento subsidiado, protección gubernamental, tarifas a la importación y estímulos a la demanda. (Coutinho y Ferraz, 1994: 438). Así, la estrategia de campeones nacionales fue una parte inseparable de la política industrial, en la cual el BNDES fue una pieza fundamental (Bresser- Pereira, 2013; Clemente, 2018). Respecto de las empresas beneficiadas, un ex asesor aludía a las condiciones existentes en la estructura productiva brasilera.

“(…) Los bancos privados no van a financiar a las empresas brasileras, entonces la cuestión central del BNDES es que vos tenés empresas fuertes que pueden ser internacionalizables, eso está acertadísimo. ¿Cuáles sectores? Los sectores que es posible hacer. No se inventan. ¿Cuáles sectores? A partir de las empresas que vos tenés. (Entrevista a asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo, São Paulo).

De esta manera, los nuevos financiamientos se dirgieron a empresas en sectores en los cuales existían ventajas comparativas, lo cual implicaba condiciones previas de mayor seguridad. A su vez, luego de la crisis financiera global, el BNDES profundizó su estrategia de aliento a las empresas brasileras. Respecto al resto de los países de la UNASUR, surgieron críticas por la profundización que hubo de las aimetrías entre Brasil y el resto. La dinámica a partir de la cual el banco concedía préstamos para las obras de infraestructura en la región suramericana beneficiaba claramente a las empresas brasileras, dado que tenía como condición para la

contratación la compra a empresas brasileñas y/o insumos del país (Clemente, 2018: 84). No obstante, al recibir los pagos de las deudas en divisas, los países se endeudaban a la par de que Brasil engrosaba su balanza comercial.

Por último, afirmábamos antes que el BNDES llegó a superar al BID en cuanto al volumen de financiamiento. Esto tiene un significado relevante por distintas cuestiones. Pero centralmente, implicó que desde un instrumento nacional se logre financiar una estrategia de crecimiento y desarrollo, favoreciendo determinados sectores. Esto implicó que tanto el diseño como el desarrollo de las políticas de inversión y de créditos, fuesen originadas desde el propio Estado.

“(…) BID ya es otro tipo de banco, que parte del sistema interamericano, de la OEA, aquel organismo de defensa. Panamá, al ser parte del sistema interamericano están bajo la égida de EE.UU., surgido al final de la 2da Guerra Mundial. Entonces siempre tuvo una política que favoreció los intereses del capital internacional y particularmente a los de origen norteamericano. A veces de una manera agresiva, a veces de una manera más negociada. Los que pasaron por allá, normalmente cuando vuelven a sus países de origen, son ministros más probablemente de centro derecha. Hasta el Banco Mundial es más plural que eso. Entonces, si da apoyo a un proyecto yo desconfiaría de ese apoyo. Claro que eso no es un criterio científico, es sólo una alerta que estoy marcando”. (Entrevista a funcionario de la mesa ejecutiva del PT, 9/9/2015 en São Paulo).

Respecto del BID, encontramos grandes diferencias con el BNDES, comenzando por la escala diferente en la que cada uno de los bancos se asentó. Sin embargo, las extraordinarias cifras que el Banco brasileiro muestra, durante el período de estudio, marcan un gran diferencial en cuanto a haber servido, en tanto instrumento estatal, como recurso de relevancia a los fines de la estrategia de desarrollo de los gobiernos del PT.

***El actor internacional: China**

*“China es un actor que trastocó el escenario mundial
y cambió el modo de inserción internacional”.*

(Ex Coordinador del Consejo Empresarial Brasil- China (CEBC), el 25/03/19).

Nuestro período de estudio coincide con el momento en el cual China asume un rol predominante en la escena internacional, conferido por su expansión económica y comercial. Su creciente rol en la región latinoamericana y en el mundo desata amplios debates en todos los ámbitos. Algunos, alertan sobre los nuevos vínculos de dependencia, analizándolo como el nuevo imperialismo al estilo EE.UU., bien conocido en las sociedades latinoamericanas y caribeñas. En el otro extremo se ubican quienes ven positivamente el estrechamiento de relaciones, desde cierta sobreestimación, que tiende a perder de vista las dificultades históricas para el desarrollo, que aún persisten en la región suramericana. Más allá de ambos extremos, no caben dudas de que, durante el período de estudio, -y con vistas a que esto se profundice-; China logró tener un protagonismo sobresaliente en Brasil y la región, que transformó el escenario internacional. El estrechamiento de los vínculos sino brasileros se observa en diversas instancias internacionales, más allá del terreno económico comercial.

En el año 2004, el presidente Lula, junto con centenares de empresarios brasileros, varios gobernadores y ministros de su gobierno, visitó China y la reconoció una economía de mercado. (Berringer, 2015: 178). El interés brasiler por ese entonces residía en el voto para obtener un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU, algo que fue conseguido. Las relaciones diplomáticas se desarrollaron también en instancias como el G20, la ONU, y finalmente, la iniciativa de los BRICS. Una vez rechazado el ALCA, varios de los ámbitos que representaban los intereses empresariales, como la CNI y la CBE, continuaron teniendo vínculo con el Estado brasiler para incidir en las decisiones y acuerdos en la arena internacional. Producto de la incidencia de los intereses de sectores de la construcción civil, energía, alimentos y otros vinculados al comercio de exportación, se creó con ellos el Consejo Empresarial Brasil- China (CEBC) (Berringer, 2015: 192). Desde entonces, los vínculos

entre China y América Latina continuaron un camino expansivo. En el terreno comercial, desde el año 2009, China se convirtió en el principal socio de América Latina y principal destino de las exportaciones. En una curva ascendente, desde el año 2000 al 2011, se constituía en el mayor exportador e importador a nivel mundial, alcanzando el 10,4% del total mundial de exportaciones, y el 9,5% de las importaciones (Cepal, 2017: 9).

Bajo la incidencia de las circunstancias por las que EE.UU. y Asia atravesaban, fue imposible para un país como Brasil, en una región suramericana, no sufrir los efectos de las transformaciones que fueron aconteciendo, tanto las favorables como las desfavorables. Si la crisis del neoliberalismo en 1999 mostró el aumento del poder estructural del capital financiero; desde el año 2003, la economía internacional estuvo signada por el estancamiento del comercio mundial y el boom de las exportaciones industriales para América Latina, junto con el boom de las exportaciones de commodities para China (Zahluth Bastos; 2017: 77).

A contramano de la tendencia de la economía internacional, la economía brasilera lograba crecer, de la mano de los gobiernos del PT, y en relación a la emergencia china. Este país le demandó bienes externos durante 2005 por U\$S 660,10 millones de dólares. Durante el año 2006, las exportaciones desde Brasil hacia China alcanzaron los 8.399 millones de dólares. Entre los productos exportables, se destacaban la soja y el petróleo. (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008).

La demanda China aparecía también, como un elemento clave a la hora de pensar las características del Eje Interoceánico Central, con sus actividades económico productivas. Las obras de infraestructura ponen de manifiesto la marcada presencia de sus intereses, particularmente en aquellas que son de largo plazo, y en corredores bioceánicos¹³³. Durante el período 2003- 2013, se habló mucho del interés chino en construir un sistema ferroviario que ligase la costa brasilera con el océano Pacífico. En ese contexto, varios proyectos fueron presentados, entre los cuales se mencionaba la conexión entre Porto do Açu con el Puerto de Callao, Perú, y la ligazón de Victoria con el Puerto de Ilo, también en Perú (información de ex asesor presidencia del BNDES, entrevista realizada por correo electrónico el 5/09/2018).

¹³³ En este sentido, un entrevistado afirmaba que se trata del único país que se dedica a financiar mega proyectos de infraestructura en el largo plazo, independientemente de los gobiernos, y sin condicionar sus políticas nacionales.

La crisis financiera mundial de 2008, dejó entrever el lugar que comenzaba a tener como financiador, inversor, y socio comercial. Esto implicó necesariamente el desplazamiento de EE.UU. como socio prioritario.

Desde 2011, como consecuencia de la crisis, se desaceleró el crecimiento económico de toda la región suramericana. Una de las contradicciones que esto trajo fue que, mientras China aumentaba su rol de proveedora de productos industriales, competía también con sectores de las industrias locales brasileras, con grandes dificultades para competir con las importaciones chinas. Esto incidió en el comercio intrarregional. Durante el ciclo del boom de los commodities, la demanda china impactó directamente en el precio de las materias primas, al tiempo que aumentó las importaciones de maquinarias, equipos y bienes intermedios desde este país. El aumento y la expansión de la competencia china se tradujo también en la importante llegada de IED. Así, China contribuyó al comercio mundial con sus altas tasas de crecimiento, que sufrió cierta desaceleración desde la crisis económica mundial. Desde entonces, con la caída de la demanda global, el gigante asiático lanzó grandes proyectos de infraestructura, créditos y otras herramientas de estímulo para la reactivación económica (Cepal, 2017: 63).

La emergencia de China en el comercio de América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe (países seleccionados): lugar que ocupa China en el total comercio en valor, 2000 y 2014

País	Exportaciones		Importaciones		Principal producto exportado a China, 2014
	2000	2014	2000	2014	Porcentaje sobre el total de exportaciones hacia China
Argentina	6	2	4	2	Soja (68,1)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	18	7	7	1	Metales preciosos (49,6)
Brasil	12	1	11	1	Soja (41), Hierro (30)
Chile	5	1	4	1	Cobre (79)
Colombia	36	2	9	2	Petróleo (90)
Costa Rica	30	9	15	2	Circuitos electrónicos (92)
Cuba	6	2	3	1	Azúcar (54), mineral de níquel (32,1)
Ecuador	18	12	10	2	Frutas (26), crustáceos (26)
El Salvador	49	31	23	3	Pulpa y desperdicios de papel (21)
Guatemala	43	32	19	3	Azúcar (44,6)
Honduras	54	9	21	2	Minerales metálicos (85)
México	19	3	7	2	Autos (27), minerales metálicos (20)
Nicaragua	35	17	20	2	Madera (58,3)
Panamá	31	3	25	3	Desechos de metales (27,3)
Paraguay	15	30	3	2	Cuero (37,66)
Perú	4	1	9	1	Minerales metálicos y cobre (80,3)
Uruguay	4	3	7	1	Soja (32,1)
Venezuela (República Bolivariana de)	35	2	18	2	Petróleo (96,8)
Antigua y Barbuda	...	47	26	3	Equipo radiológico (84,5)
Belice	...	12	17	3	Otras manufacturas (67,8)
Bahamas	...	39	28	6	Desperdicios de hierro y acero (97,21)
Barbados	42	8	9	3	Otras manufacturas (73,2)
Dominica	...	16	25	4	Bebidas no alcohólicas (58,9)
Guyana	27	10	6	4	Minerales metálicos (67,5)
Jamaica	16	9	10	4	Minerales metálicos (81,3)
República Dominicana	...	6	...	2	Hierro y acero (49,6)
Trinidad y Tabago	...	22	...	3	Alcoholes y fenoles (26,9)

Fuente: Cepal “La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe” (2017: 13).

Ahora bien, las relaciones comerciales no implican necesariamente ser socios estratégicos. De esta manera, el giro hacia Asia Pacífico viene siendo observado por distintos analistas como una nueva etapa en la conflictiva distribución del poder mundial. Esto inauguró nuevas preguntas para indagar en el tipo de vínculos que se construyeron, en el lugar en el que Brasil se colocó en el escenario internacional como consecuencia de estos, y en las nuevas condiciones bajo las cuales la región, y, en particular, Brasil, se relacionaba con EE.UU. Al respecto, algunos entrevistados nos reponían algunas de ellas.

“China puede ser un socio estratégico. Pero esa pareja puede ser tanto para viabilizar la estrategia defendida por los empresarios, como para viabilizar otro tipo de integración. ¿Cuál va a prevalecer? Esto no depende de los chinos, sino de los gobiernos locales. (Secretario de Relaciones Internacionales del PT y Foro São Paulo, 9/11/17).

Aquí podemos marcar una diferencia importante entre China y EE.UU. Mientras que el último, históricamente boicoteó los intentos de unidad a nivel latinoamericano y caribeño, promoviendo sus tratados de libre comercio, y acuerdos bilaterales, el caso chino nos marca algunas distinciones que es posible establecer. La consecución de acuerdos no trajo aparejadas condiciones en materia económica, ni de política monetaria para ninguno de los países. Es un dato el hecho de que las relaciones económico comerciales no implicaron la intromisión en asuntos de la política doméstica de los países que entablan acuerdos con ellos. Un ejemplo son los Foros China- Celac, donde inclusive el gigante asiático participó de negociaciones a nivel de un bloque como la Celac, incluyendo a 33 Estados latinoamericanos y caribeños. Por otra parte, y de gran relevancia, los acuerdos firmados a lo largo del siglo XXI dan muestras de que los grandes proyectos de infraestructura promovidos para el largo plazo, como el Caso del Corredor Bioceánico Central, son sostenidos y popuestos sólo por este actor internacional. Como afirmaba el ex Coordinador del CEBC;¹³⁴

¹³⁴ De sumo interés para el COSIPLAN- UNASUR, el corredor ferroviario de unos 3.755 kilómetros uniría el Puerto Santos de Brasil, en el océano Atlántico, con el puerto de Ilo, en Perú, para conectar el centro de Suramérica con los puertos marítimos y facilitar las exportaciones hacia Asia. Se trataba de un trayecto de 3.755 kilómetros que podía acortar hasta 25 días el transporte comercial entre Brasil y China. “Se realizó importante reunión sobre corredor bioceánico que una los puertos de Santos (Brasil) e Ilo (Perú)”, el 19/09/2017, en Fundación Nuestro Mar. Disponible en: <http://www.nuestromar.org/65298->

“China te va a financiar obras de infraestructura a una tasa menor que el mercado internacional. En el Banco Mundial no tienen visión de desarrollo, las instituciones financieras no la tienen, y eso es una diferencia fundamental”. (Entrevista realizada por la autora el 25/03/19).

En el marco de un nuevo orden multilateral y el giro hacia Asia Pacífico, países en desarrollo como Brasil, y, en mayor medida, China, incorporaron a grandes franjas de su población al mercado de trabajo, y, por ende, al consumo. En el caso brasileiro, la internacionalización de empresas fue un instrumento clave para el desarrollo y la consecución de objetivos de política exterior, que se encontraron con el gigante asiático del otro lado del hemisferio, con una estrategia propia.

“(…) Entonces creo que había más allá de problemas concretos, una orientación general de internacionalizar el capitalismo brasileiro, de hacer de Sudamérica un polo de poder, se ha producido una nueva arquitectura con una dimensión política muy importante. Los conflictos entre los países acá fueron tratados en ámbitos regionales y no en una dimensión hemisférica. Y cuando tu fragilizas todos esos instrumentos, tú estás intentando ¿beneficiar a quién? Entonces, pongo las contradicciones en una dimensión global, que involucra contradicciones locales también, ¿no? ¿Quién irá a financiar la integración de infraestructura acá? O sea, si yo no tengo instrumentos, el mercado va a hacerlo ¿no? A su manera. Pero va a hacer lo que él desea, lo que para él es mejor. Yo no puedo culpar a China por tener un proyecto. Yo no tengo un proyecto, yo tengo que establecer los marcos de las relaciones”. (Funcionario del PCdoB, en entrevista realizada por la autora el 23/11/2017 en São Paulo).

Por otro lado, y a diferencia de los intereses de EE.UU. por evitar que la región latinoamericana generara lazos de unión, a China la integración que se estaba realizando no parecía obstaculizarle sus objetivos. Inclusive, el lanzamiento del BRICS estuvo vinculado a la idea de multipolaridad como emergente del nuevo siglo, tras la pérdida de la bipolaridad resultante de la Segunda Guerra Mundial, y la unipolaridad que EE.UU. venía ostentando en

[09-2017/se-realiz-importante-reuni-n-corredor-bioce-nico-que-una-puertos-santos-brasil-e-ilo](#) (acceso el 10/10/2017).

el último cuarto de siglo (Merino, 2017). Al respecto, resulta interesante conocer desde los actores de la presidencia brasilera qué implicaba para la diplomacia estos encuentros crecientes con el gigante asiático, en términos culturales, pero, fundamentalmente, el significado que tuvo para los objetivos de la política exterior brasilera.

“(…) Después la China empezó a entender la importancia de los BRICS para tener una política más activa, China siempre tuvo una política de bajo perfil, “low profile” en política internacional y eso cambió con la asunción del grupo de Xi Jinping. Y ahí los BRICS eran una pieza de la política exterior de China. Eran un instrumento básicamente. Los otros países van a avalar y analizar qué pueden ganar con eso”. (Ex asesor de la presidencia, el 16/11/2017, en São Bernardo Campo, São Paulo).

No obstante, en tanto actor que nos permite comprender una parte importante de los cambios que se fueron sucediendo en el plano internacional, mencionaremos aquí como una de las contradicciones estructurales para el proceso de integración de la UNASUR, a las ventajas comparativas que este ostentaba. Lo cual significa, que los acuerdos económicos, sin proponérselo inicialmente, terminaban obturando posibilidades de comercio e integración entre los Estados vecinos. A modo de ejemplo, la industria argentina y brasilera se vieron también afectadas por el hecho de que comenzaba a ser más barato comprar productos manufacturados a China que a un país vecino, o incluso producirlo en el propio país. Entonces el obstáculo funcionaba, por un lado, limitando al comercio intrarregional, y por otro, evitando que Brasil coloque algunos de sus productos en Suramérica, dado que era más barato para los Estados vecinos comprar en China. Así, los mercados para la manufactura brasilera eran absorbidos por China. Paradójicamente, el crecimiento brasilero en la región suramericana generaba consecuencias similares para el resto de los Estados de la UNASUR. Como contrapartida, la Secretaria General de la UNASUR, María Emma Mejía, se refería al hecho de que, el aumento de las exportaciones regionales reduciría los intercambios con países como China. En este sentido, apuntaba a que la desaceleración china generaría una situación delicada para la región, pero que podía ser aprovechada para aumentar el comercio intrarregional. A esto agregaba la necesidad de que los Estados suramericanos pasaran a invertir entre el 5 y 6% de su PBI para conseguir una infraestructura de calidad. Respecto de

esto, el ex Coordinador del CECB respondía a estos debates incorporando algunas variables provenientes de la actualidad del mundo financiero, y su impacto en las relaciones económico productivas;

“El debate sobre la reprimarización de las economías latinoamericanas por causa del comercio con China está mal colocado. Brasil tiene un superávit absurdo con China, como 18mil millones de dólares. En términos económicos son dólares entrando a tu economía. Brasil exporta soja porque no tiene otra cosa que exportar. Todos los campeones nacionales, en términos de productividad agrícola, son políticas que están muy bien. El problema de desindustrialización no es por China. Es el tripé económico. Tasas de interés altísimas que obligan al Estado a tener déficit primario constante para pagar intereses de deuda (la famosa “enfermedad holandesa”). El gran problema del desarrollo es el tipo de cambio. Y la depreciación cambial es por la especulación financiera, no es por tasas de cambio”.

De esta manera, el entrevistado nos aportaba una visión crítica en torno a las complejidades con las que la política económica del PT se encontraba a la hora de expandir sus empresas, desarrollar su industria, e insertarse en el mercado internacional de manera competitiva. Por ende, algunas de las limitaciones del comercio intrarregional también se vinculaban con los rasgos financieros que las relaciones económicas crecientemente adquirieron. Esto impacta directamente en la escala nacional, es decir, en los Estados. Así, a lo largo de este siglo, va quedando cada vez más en evidencia cómo el poder también es proyectado a escala global, dada la globalización financiera de la presente fase del capitalismo que transitamos. Esto nos invita a seguir indagando en torno a cómo intervienen los Estados, en un marco en el cual las empresas transnacionales operan con mayor peso y escala, quitando cada vez mayores márgenes de soberanía, y reconfigurando las relaciones entre las clases dominantes. Si bien los Estados-nacionales no han desaparecido, nos encontramos con la limitación que presenta un enfoque analítico acotado únicamente a estos, en un orden internacional en el que las grandes empresas transnacionales, los superan ampliamente en lo que hace al desarrollo de sus estrategias. Este escenario coexiste con la fuerte presencia del Estado chino, dispuesto a financiar y promover grandes planes de infraestructura y desarrollo en Brasil, y en toda la región. Así, enfocarnos sólo en lo ‘nacional’ como unidad analítica nos resulta acotado a la hora de preguntarnos por las relaciones de poder y dominación en el presente. Ahora bien,

lejos de ser lineal, consideramos que este proceso contiene diversas tramas y complejidades que serán retomados en el próximo capítulo como parte de las contradicciones que fueron emergiendo en esta tesis.

CAPÍTULO 5: “Entramados conflictivos”

“Sin embargo, la realidad no se mostró acorde con los avances en términos concretos de integración. En cuanto el gobierno de Lula construyó una política de alto perfil regional y global, la gestión de Rousseff presentó un perfil bajo de acción para la región. La situación doméstica se deterioró en los últimos años por la falta de soluciones del gobierno para los crecientes problemas económicos del país, como la caída del PBI constante desde 2011, el proceso de desindustrialización y reprimarización de las exportaciones brasileñas”.

(Entrevista a Prof. UNIFESP, el 22/10/2017 en São Paulo).

En este apartado nos dedicamos a reponer las relaciones contradictorias entre los actores sociales de las clases dominantes que fueron descriptos en relación a las políticas de los dos primeros gobiernos del PT. Su definición nos orientó en torno a caracterizarlos y saber de quiénes se trataba en relación a la problemática que atraviesa esta tesis, en todas sus dimensiones. De esta manera, hacemos alusión a las clases dominantes para referirnos a los nucleamientos y sectores de interés que impulsaron “desde arriba” los procesos de integración en sus escalas. Reconstruimos la puja de intereses y las relaciones que se dieron entre los propios actores, y cómo se pusieron en juego sus estrategias cuando se trató de las políticas de integración regional. En este ejercicio de recapitulación emergen los nudos analíticos que atraviesan esta tesis, y las contradicciones e interrogantes que se nos presentan en la reflexión sobre el proceso de integración promovido desde el Estado brasilero en la UNASUR; con su consiguiente estrategia de poder “hacia dentro” y “hacia fuera” del territorio nacional. Lo cual nos plantea algunas claves de lo que fue aconteciendo a lo largo del período de estudio, que encontró límites y contradicciones que se corresponden con múltiples determinaciones. Para indagar y reponer estas tramas conflictivas, presentamos un esquema que parte de la escala nacional, y va complejizándose hacia las escalas regional e internacional. Desandamos el recorrido por los entramados conflictivos y los diferentes actores e intereses que involucró, para reflexionar sobre los vínculos entre las clases dominantes y el Estado brasilero entre 2003 y 2011, presentando las primeras conclusiones.

I. ESCALA NACIONAL

5.1 De las empresas a las clases dominantes

Al referimos a la escala nacional para recomponer las relaciones entre los actores de las clases dominantes, tomamos las políticas del Estado lulista como punto de partida. Observamos contradicciones en torno a la conjugación de actores que se articularon bajo los dos gobiernos del PT; el BNDES, empresas como Odebrecht, la FIESP, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y otras instancias estatales. Esto no significa que las contradicciones estén circunscriptas a las fronteras entre los países. Sino que, las divergencias entre actores pueden observarse en una dinámica que atraviesa estas escalas.

Sobre la posibilidad de que sectores dominantes en el plano económico fuesen aliados de la estrategia política impulsada por los gobiernos del PT, se inauguran un sinnúmero de debates hasta el presente. Hay quienes critican la estrategia por considerarla reformista, otros que la reivindican desde el desarrollismo, y quienes la critican desde el neoliberalismo. A grandes rasgos, estas concepciones existieron en Brasil y fueron sostenidas por diversos actores, cuando se trató de la integración suramericana en relación con el esquema de desarrollo propuesto fronteras hacia dentro. Cada uno de estos posicionamientos se correspondió con interpretaciones que los propios actores ensayaron sobre el final del primer ciclo de gobiernos del PT, en 2011. Recorremos este debate, recuperando la postura de un representante de una corriente trotskista, fundador del PT, que aludía a las complejidades de la articulación empresas- Estado, a partir de una anécdota.

“(...) Quien da mejor explicación de eso no analíticamente sino desde los hechos, es Emilio Odebrecht, el viejo Odebrecht, no desde un plano analítico sino desde un plano práctico. Él cuenta una historia sobre el primer negocio que Odebrecht intenta hacer en el exterior, en plena dictadura militar. Las consultoras colaboraron con todos los gobiernos siempre. En el exterior fue difícil. Una historia muy interesante. Un milico amigo de él, que era amigo de milicos chilenos. Con una intensa colaboración con los chilenos y brasileros (el Estado brasilerero tuvo una colaboración bien intensa con el chileno, más que con sus vecinos uruguayos y argentinos). Eso rindió muchas cosas, entre otras, esa tentativa. Él da el nombre del general que ahora no recuerdo. Fue para Santiago, se quedó, discutió negocios, era una

construcción de una hidroeléctrica, asignó el negocio, salió a un restaurante y se fue a dormir. Cuando se levantó, lo llama por teléfono el General chileno, y le dice que el negocio está cancelado porque van a hacer tal acuerdo con tal empresa norteamericana. Él (Emilio Odebrecht) dijo “ahí yo percibí que no iba a ser fácil, que el mercado no es bien así”. La fórmula hoy en día es diferente, no es un general que llama para hacer negocios, para arreglar. Después vinieron todos acuerdos. No funciona más así la realidad del mercado mundial. (Integrante de la mesa ejecutiva del PT, el 9/9/2015 en São Paulo).

De esta manera, el caso brasilero indica las transformaciones en el modelo de internacionalización, con la empresa Odebrecht, la cual tuvo un crecimiento extraordinario durante los gobiernos lulistas. Dentro del Partido de los Trabajadores, hubo otras posturas, también críticas, provenientes de otras perspectivas. Respecto de si hubo oposición entre los intereses del gobierno del PT y las empresas privadas brasileñas, otro miembro del partido afirmaba que;

“En mi opinión, al menos en el período 2003-2010, no hubo esta oposición. Pueden haber ocurrido diferencias, pero no ha habido la oposición. Lo que puede haber ocurrido es una disputa sobre cuál es el papel del Estado y cuál es el papel de las empresas privadas”. (Secretario de Relaciones Internacionales del PT, 16/11/2017).

En este sentido, a lo largo de esta tesis nos preguntamos cómo analizar y caracterizar a los distintos actores de las clases dominantes que fueron parte de la estrategia del PT. ¿En función de su lugar en tanto agentes de la estructura productiva, en tanto representantes de sectores de interés, en tanto sus posicionamientos políticos, sus alianzas estratégicas? Incorporamos a esto condiciones generales, como la crisis mundial, el ritmo de crecimiento que la economía brasilera tuvo, y la emergencia de China; para comprender mejor el cambio en el rol que las empresas comienzan a tener a partir de 2006. En su vínculo con los gobiernos del PT, podemos dilucidar sus intereses y estrategias; que en ciertos casos entraron en contradicción con otros actores sociales.

“Hablando en general, la estrategia de las grandes empresas brasileñas fue ampliar la presencia en los mercados. Los bancos nacionales apoyaron esta estrategia. La dificultad obvia es que el resultado sistémico de esto era limitado, frente a la presencia de otros competidores más bien fornidos de capital y apoyados por estados más poderosos. El

gobierno de Lula -y, en menor escala, principalmente porque la coyuntura era otra- contribuyó, directa y / o indirectamente, a la estrategia de expansión de las empresas brasileñas. Pero la reciprocidad no fue verdadera, es decir, las empresas privadas brasileñas no contribuyeron a los demás objetivos de la política exterior del gobierno de Lula. Es decir, no contribuyeron a una estrategia de integración de otro tipo. A causa de esto, hubo varios conflictos entre empresas y gobierno. Prefiero no listar”. (Entrevista a funcionario del PT, 16/11/2017, São Paulo).

De esta manera, afirmamos que existieron entre estos actores contradicciones de distinto orden. En este caso, cuando se trató de la estrategia de política exterior, y la política de desarrollo, precisaron de un conjunto de actores, como las empresas, para ser llevadas a cabo con ciertos grados de consenso y estabilidad política. Así, el presupuesto de que la integración de la UNASUR la hicieron los presidentes y sus funcionarios de cancillería invisibiliza otros intereses que intervinieron y, en todo caso, dieron como resultado, la decisión política de un Estado en una instancia internacional. Por ende, relaciones de fuerza, intereses corporativos, condiciones que planteó el contexto y características de los actores, resultan en variables fundamentales a la hora de traducir las decisiones de los representantes del Estado brasileiro en instancias de la UNASUR. Ahora bien, sobre la estrategia de articulación con empresas, nos preguntamos por las implicancias que tuvo, y cómo hubiese sido si en lugar de tener inversión pública, el financiamiento hubiese sido provisto desde instituciones financieras del extranjero.

“(…) Hay muchos intereses. A veces se pone en evidencia a quién interesa que América del Sur no sea integrada desde el punto de vista de la infraestructura. ¿A quién interesa que no sean empresas de la región las que hagan inversiones? Esa pregunta debe orientar. Estamos hablando de intereses que están interconectados en nuestra región. Entonces los puntos grises, las contradicciones a lo mejor tu no vas a encontrarlos acá, en la escala nacional. Vas a encontrarlos en la escala de otras disputas, disputas de mercados globales. La expansión del capitalismo brasileiro ha distanciado empresas españolas, norteamericanas, francesas, de infraestructura, por ejemplo. Y si tú quieres, puedes relacionar con lo que está pasando ahora. Todo lo que fue la Lava Jato y sus marcos de cooperación internacional con instrumentos del Estado norteamericano que actúan para criminalizar los principales

agentes económicos brasileiros y los principales instrumentos del Estado brasileño. ¿Por qué? Bueno, ampliación de mercados, el capitalismo en crisis tiene que ampliar mercados, tiene que fragilizar los BRICS. Mire Sudáfrica, Sudáfrica hay un proceso de impeachment también. Y bueno, Trump qué hace ahora, hace provocaciones. Hay un nivel de interdependencia, pero, fragilizó acá”. (entrevista a funcionario del PCdoB, el 23/11/2017 en São Paulo).

En este sentido, autores como Fuser (2018) afirman, luego de analizar los gobiernos populares surgidos al calor del regionalismo postliberal; que hay una vinculación muy estrecha entre los sectores de las burguesías locales con los intereses extranjeros. Dicha relación es caracterizada como de subordinación, y es presentada en tanto rasgo estructural de la burguesía brasileira. Este tipo de lecturas nos acercan a aquellas tensiones y conflictos, a la hora del desarrollo de proyectos de integración más autónomos por parte de otros sectores. Algunos sectores de las burguesías más alineados a los EE.UU., boicotearon estos intentos. Con lo cual, podemos identificar algunos matices en torno a las divergencias de intereses entre la estrategia de política exterior impulsada por el gobierno de Lula en primera instancia, y la respuesta de sectores empresarios que demandaban mayores condiciones para acrecentar sus márgenes de ganancia.

“El consorcio Estado- empresas veían a la integración de una manera, el gobierno-empresas la veían de otra. Parte del gobierno compartía con el Estado y las empresas esta visión, y parte no” (Secretario de Relaciones Internacionales del PT, 16/11/2017).

Las dificultades para conciliar intereses divergentes en una misma estrategia de política exterior y política económica existieron durante los gobiernos de Lula, y atravesaron diferentes momentos en la relación entre actores. Esto se correspondió con un rasgo histórico de las burguesías brasileiras al que otro entrevistado también aludía;

“En nuestros países es muy débil. La economía puede ser gigantesca, pero la burguesía no lo es, aunque sea la octava economía del mundo. Y los sectores que tienen gran peso son los grandes exportadores, los más conservadores, los menos susceptibles al consumo interno de las masas, más redistributiva. Hasta las multinacionales que construyen automóviles –que es una contradicción porque son empresas internacionalizadas- pueden interesarse en la expansión del mercado interno, el exportador no. Bueno, en fin, lo que quiero decir es que

existe una burguesía desde siempre, burguesía asociada es lo mínimo de lo que se puede hablar. Marx habla en El Capital de “burguesía compradora”, un fenómeno que él veía en la burguesía de los enclaves de las costas chinas. Ya en esa época como estaba la presencia de los jesuitas, portugueses, traficaban opio, a escala industrial. Los portugueses comenzaron ese camino, mandaron a los jesuitas, atrás de los jesuitas iban los comerciantes, y vendían opio. Quebraron el monopolio y se abrieron comercialmente. Ahí Marx estudió esa burguesía de los enclaves y decía que era burguesía compradora¹³⁵, es un fenómeno situado históricamente, solo compraba y vendía, no tenía interés. Quién sabe si tenía interés en financiar una ferrovía para abaratar el costo y que el producto llegara más rápido. Típica burguesía que América Latina tiene, Brasil más que Argentina y más que México. Los empresarios, bueno, tienen el BNDES. Los militares tuvieron un poco ese sueño, la ideología de la burguesía nacional, de lo que veían de los norteamericanos en esa época. Querían espacio para construir una burguesía aquí, y encontrar un lugar en el mundo, y no fue posible”. (Entrevista a integrante de la mesa ejecutiva del PT, el 9/9/2017, en São Paulo).

De esta manera, este rasgo conflictivo que enmarca históricamente los vínculos entre Estado y burguesías locales, e inserción al capitalismo internacional, emerge también en nuestro período de estudio. Las fracciones se contituyeron en actores de las clases dominantes al calor de los períodos de gobierno lulista, y del contexto, en un movimiento de reconfiguración, como resultado de las políticas de integración, del nuevo regionalismo, de su expansión en el caso de las empresas, y de las políticas de desarrollo. La correspondencia entre la política exterior y los márgenes de autonomía necesarios para que empresas brasileñas pudieran expandirse en el mercado mundial, contribuyó a la conformación de un frente neodesarrollista (2015: 188-189). Este encontró, dentro de la formación social brasileña, a sectores de la economía, actores políticos, ideológicos y estratégicos (Berringer, 2015: 63).

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. Así, 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 fue

¹³⁵ Para profundizar la idea de burguesía compradora, leer Berringer Tatiana, A burguesía brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula. 1ed. Curitiba, Appris, 2015, pp. 68-69.

económica y financiera -por las características que hoy tienen el comercio y las economías a nivel internacional-, pero a su vez formaron parte de políticas de gobierno y estrategias específicas si lo vemos en las tres escalas propuestas en este abordaje –nacional, regional, global. En la estrategia de alianza con sectores específicos del empresariado industrial, el lulismo destinó sus esfuerzos, más marcadamente desde el año 2005, por vertebrar el capitalismo brasileiro como un nuevo desarrollismo (Bresser- Pereira, 2013). En esta, se encontró con limitaciones para sostener en el tiempo dicha estrategia, y profundizar los rasgos estructurales de la estrategia en un sentido de mayor autonomía.

****Capital industrial, agrario, financiero?***

Respecto de este aspecto vinculado con la caracterización y composición de las fracciones del capital que formaron parte del entramado entre empresarios y gobierno, aludimos a un debate que surge en torno a cómo se dio este vínculo. ¿Se logró construir una coalición de clases desarrollista entre empresarios industriales, trabajadores y la burocracia pública? El consorcio generado entre el gobierno, el BNDES y las empresas privadas, ¿compartía una visión integracionista bajo una misma estrategia? ¿En qué aspectos necesitaban coincidir para avanzar? En el despliegue de algunas de las limitaciones con las que el gobierno lulista se encontró, podemos también pensar en cómo se dio el vínculo con los empresarios y fracciones del capital, y qué rol tuvo cada uno. Si tenemos en cuenta el contexto general, y algunos rasgos históricos de la economía brasileira, era inevitable que no prevaleciera la lógica del capital. En todo caso podemos preguntarnos en qué medida y qué tipo de capital, y en qué áreas se encontró coincidencia para el avance de la estrategia de desarrollo, la política exterior y las políticas de integración.

“Los gobiernos de Lula y Dilma tenían algunos intereses coincidentes y otros intereses conflictivos con los intereses del Estado brasileño. Por ejemplo: más allá del slogan, los gobiernos y el Estado no tenían visiones comunes sobre cómo implementar el desarrollo con integración. Dicho de otra forma: el consorcio Estado + empresas privadas veían la integración de una manera, los gobiernos veían de otra manera. O, si usted quiere complicar aún más: parte del gobierno veía de la misma forma que el Estado y el capital privado, otra

parte del gobierno veía de manera diferente. (Secretario de Relaciones Internacionales del PT, 16/11/2017).

Así, reafirmamos que hubo contradicciones en el orden de lo político institucional; es decir, en el propio armado del gobierno del PT, producto de las alianzas establecidas con sectores de las clases dominantes. Particularmente, en la presidencia del Banco Central con Henrique Meirelles, quien ocupó dicho cargo hasta el año 2011. Con antecedentes de haber trabajado para FHC y para el FMI, ser presidente del Bank Boston y diputado federal del PSDB, la coalición del PT recibió duras críticas con su nombramiento¹³⁶. Otro de los funcionarios que dan cuenta del armado heterogéneo y contradictorio es Antonio Palocci, Ministro de Hacienda del gobierno y miembro de la estructura dirigenal del PT (Paulani, 2017). Con un espectro político ideológico heterogéneo, con partidos de izquierda y derecha, y con corrientes neoliberales y desarrollistas, se conformó la coalición suprapartidaria comandada por el PT en 2003, que comenzaba ya conteniendo estas contradicciones. Por otra parte, como ya lo hemos mencionado en el capítulo 4, la distinción entre empresariado industrial y rentista resulta útil a los fines de poder identificar las diversas demandas que estos le hicieron al gobierno, y, por consiguiente, sus posicionamientos y matices, a la hora de identificarse con los gobiernos del PT.

“Siempre fueron críticos. Criticaban la tasa de interés alta, la apreciación de la moneda, es un interés bien industrial. La tragedia es que la burguesía industrial tiene una alianza fuerte con la burguesía financiera. En vez de invertir el excedente lo aplican en el mercado financiero. La burguesía industrial, en el fondo, está financierizada. Le piden al Estado protección comercial, pero el esquema les cierra en términos financieros, porque la aplican la 6, 7% en los títulos brasileiros y ya está”. (Ex Coordinador del Consejo Empresarial Brasil-China, el 25/03/19).

Este fragmento de la entrevista nos aporta una visión más compleja en torno a las dificultades en torno a poder, de manera nítida, caracterizar y distinguir los intereses de fracciones industriales brasileras, en un contexto internacional que nos muestra un sistema capitalista cada vez más financierizado y mundializado. A su vez, como observamos en el capítulo

¹³⁶ Unos años después, el propio Meirelles ocupó el cargo de Ministro de Hacienda en el gobierno de Michel Temer, una vez destituida Dilma Rousseff.

anterior, los representantes de la FIESP nucleados en estos sectores, se convirtieron en actores políticos de las clases dominantes, colocándose en un lugar diferente del de la mera defensa de sus intereses corporativos. Esto es un rasgo resultante de nuestra indagación en las fracciones de clase dominantes y sus vínculos con el Estado lulista en el período elegido.

No obstante, el acuerdo que se sostuvo entre empresarios y burocracia de Estado, que Bresser- Pereira llama de Pacto Nacional Popular, fue distinto al pacto liberal dependiente que signó la década del noventa hasta entrado el siglo XXI. Porque la política industrial volvió a ser un instrumento básico de la promoción del desarrollo económico. El Estado obtuvo resultados que aquí hemos mencionado, a la hora de su intervención activa en sectores productivos. Sin embargo, y paradójicamente, su estrategia de desarrollo no alcanzó a cambiar condiciones estructurales referidas al mundo económico financiero¹³⁷.

“(…) La parte del gobierno que intentaba implementar el programa de integración del PT tuvo éxito parcial en el intento de implementar una integración de nuevo tipo. Hemos tenido un éxito razonable desde el punto de vista político, pero no hemos tenido éxito en aplicar cambios estructurales más profundos. Entre éstas, los cambios desde el punto de vista económico”. (Secretario de Relaciones Internacionales del PT, 16/11/2017).

De esta manera, lo que a lo largo de estos capítulos hemos denominado burguesías locales, se erigieron en actores de las clases dominantes, y compartieron la estrategia impulsada por los gobiernos del PT en el Estado cuando coincidió con la búsqueda de nuevos mercados, su expansión y sus negocios. Esto no se tradujo en niveles de articulación en múltiples planos, y mucho menos, en que el Estado interviniese en las decisiones de los empresarios. Al mismo tiempo, el gobierno tuvo que ceder ante el lobby de los sectores empresariales, en detrimento de las políticas de integración con otros países. Dicho en palabras de un funcionario del Pcdob;

¹³⁷ Al respecto, un investigador de la UFRJ afirmaba durante un seminario de posgrado; *“En el caso de Brasil, el gobierno no estableció el monopolio del comercio exterior, por eso hubo mucho fraude y contrabando con las importaciones. El gobierno manejaba un tipo de cambio devaluado que reducía las importaciones, y uno que daba capacidad de importación. Este entregaba este cambio a los importadores que debían importar productos esenciales para la economía venezolana. En este proceso hubo mucha corrupción. Se fugó mucho capital, la gente recibía los dólares, y en vez de comprar los productos enviaba los dólares por fuera del país. Bajo esta forma hubo mucha fuga de capitales y bajo los indicadores oficiales de la balanza de pagos”* (22/10/18, La Plata).

“En Brasil supuestamente la burguesía nunca quiso la integración, la burguesía solo quiere vender. Y hay un enorme desinterés por parte de las elites económicas, porque solo quieren vender. Si no les das más para vender manufacturas, ellos venden la fábrica y van a importar productos chinos, ponen el dinero en interés. No tienen ningún compromiso con el proyecto de país. La integración es parte de un proyecto de país. (Entrevista a ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo, São Paulo).

En este sentido, otra entrevistada nos aportaba su perspectiva en una línea similar;

“(…) Algunas veces Brasil cedió. Por ejemplo, el caso de Itaipú con Paraguay y del gas con Bolivia. El gobierno fue fuertemente criticado en esas ocasiones, dado el lobby de las elites económicas y su discordancia con esa estrategia de integración que implicaba retroceder en términos de otros intereses brasileros. Las elites empresariales consideraban que la estrategia de integración haría retroceder al Brasil a una integración aduanera, perdiendo la posibilidad de establecer acuerdos comerciales con otros actores, incluso otros países. Brasil así, se encontraría preso”. (Profesora UNIFESP, el 22/10/2017, en São Paulo).

Ahora bien, más allá de estas contradicciones, no perdemos de vista el cambio relevante que hubo entre la política exterior de FCH, subordinada al imperialismo, a una de “subordinación conflictiva” (Berringer; 2015: 104). En el punto de inflexión que significó la política exterior de Lula, existió una nueva configuración de un bloque de poder compuesto 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 (Berriger, 2015). Si bien esta estrategia recibió críticas, por colocar a determinados sectores en situación favorable, el hecho de tratarse de empresas de origen brasilero evitó una mayor concentración de capitales extranjeros.

Por último, ante la idea de la profundización del paradigma agroexportador durante los gobiernos lulistas, tanto por las condiciones del comercio internacional –el boom de los commodities-, como por la propia estrategia, es preciso hacer una salvedad. El caso brasilero muestra, justamente, que cuando se trata de los intereses de las clases dominantes es difícil

poder referirse de manera pura al sector agroexportador, dado que algunos actores de la industria también se involucraron en la estrategia de desarrollo. Retomando la tesis de Actis (2011), enfatizamos, una vez más, la hibridez de la estrategia y los rasgos específicamente nacionales a la hora de entender el fenómeno lulista en el Estado brasilero, logrando la conjugación de políticas que aparecen como contradictorias. Esto fue logrado en los terrenos económico, en la política, en sus alianzas de gobierno, en los acuerdos de integración, en su política exterior, entre otras. Aquí aparece nuevamente la dificultad en torno a caracterizar a sectores de las clases dominantes a partir de la estructura económico productiva solamente. Si bien, los empresarios industriales tuvieron un rol histórico en Brasil, la articulación de estos y otros actores de las clases dominantes en la coalición que se sostuvo a lo largo de los dos gobiernos de Lula, se compuso de una heterogeneidad de los mismos, y de fracciones de clase que se fueron transformando junto con el contexto.

“(...) Los países de acá Brasil, Argentina y los demás a lo mejor por el problema de la urgencia, no lograron enfrentar problemas estructurales a lo interno. Una economía muy dependiente de commodities, Brasil tenía un arreglo macroeconómico, cambio, control de inflación que quebraba la industria; y en el período Lula se amplió el proceso de desindustrialización de Brasil, el cambio era muy sobrevaluado y afectaba a la industria. Entonces las contradicciones estaban, a lo mejor, en otro sitio. Mire la política macroeconómica, tu vas a encontrar ahí algunas respuestas para ver por qué el proyecto no dio un salto de calidad, por qué demostró fragilidades también. La política de cambio y la política de la tasa de interés. Argentina sufrió una lucha intensa por el problema de la tasa de cambio. Entonces el mundo es hegemonizado por el rentismo, ¿no? Y el rentismo tiene sus intereses, que no están en la producción. (Entrevista a funcionario del PCdoB, 23/11/2017, São Paulo).

De este modo, retomando la heterogeneidad que existió en la composición de los actores de las clases dominantes que provinieron de empresas de ingeniería y federaciones industriales, asistimos a limitaciones provenientes del carácter que estos asumieron en el plano económico, dadas las transformaciones del capitalismo internacional. Al mismo tiempo, esto implicó posicionamientos en el escenario nacional brasilero, que en algunas ocasiones generaron la oposición a los objetivos propuestos desde el gobierno del Estado. Por esto

hablamos de tramas, que se cruzan, y que, en algunas circunstancias nos muestran a los actores de las clases dominantes alineados con las políticas del gobierno lulista, mientras que en otras no. Aquí radica la complejidad del estudio de las expresiones de las clases dominantes cuando se trata de identificar y hacer visibles las contradicciones y los matices.

5.2 Fracciones de clase y gobierno lulista

Ahora bien, más allá de los matices, existió toda una estructura institucional, instrumentos y recursos, que dieron cuenta de las transformaciones que el gobierno lulista realizó para avanzar con políticas estatales de promoción a la industria, crecimiento e impulso al mercado interno, estabilidad macroeconómica y financiamiento de sectores estratégicos para actividades tecnológicas (Bustelo, 2012: 43). Estas marcaron un punto de inflexión en cuanto a la trayectoria de desarrollo, logrando un crecimiento sostenido con distribución de la renta, sin generar rupturas que alertaran a los actores económico financieros (Bustelo, 2012: 146). Las condiciones favorables que otorgó el boom de los commodities explican una parte de este fenómeno. Retomamos entonces la pregunta acerca de qué grado de coincidencia hubo, por parte de las empresas como Odebrecht, hacia la política exterior del PT, y su política económica, dado que se entrelazaron.

Durante el primer gobierno de FHC, existió un tipo de cambio fluctuante, altas tasas de interés, metas de inflación y metas de superávit primario; el famoso “tripé”. Durante su segundo mandato, estas se profundizaron. Sin embargo, la gran diferencia entre una gestión macroeconómica y la otra es que, en el caso de FHC, el Estado se retiró del terreno de intervención, dejando libre el espacio a las fuerzas del “mercado”. Por el contrario, el Estado lulista fue activo en el incentivo al crecimiento, a pesar de no tener un control sobre el Banco Central. A partir del 2003, aumentó un 2,7% el PBI en relación al año anterior, junto con el crecimiento de las exportaciones, el descenso de las importaciones, la depreciación de la tasa de cambio, y el aumento de la tasa de interés del 25 al 25,5% (Maringoni, 2017: 39, de Boletín Focus 25/01/03). En un contexto donde se acentuaban los rasgos financieros del sistema económico internacional, el nuevo gobierno daba continuidad a las políticas de inversión y promoción a la industria, volviéndolas parte de su política económica (Maringoni, 2017: 40).

Esto implicó, para algunas corrientes, la contradicción entre una agenda liberal –por el BC y la macroeconomía- y la agenda redistributiva o social y política (Paulani, 2017: 96; Maringoni, 2017). Estas identifican en el contenido de la *Carta ao povo brasileiro*, el anuncio de la concesión con sectores del empresariado. Estas señales, luego materializadas en algunos aspectos de la política económica del PT, se observaban, por ejemplo, en las metas de superávit primario alto (Maringoni, 2017: 38). Varios autores retomados en el capítulo anterior, distinguen dos ciclos en el marco de los gobiernos lulistas para comprender mejor

estos condicionamientos. Paulani (2017: 98) se refiere a un “momento desarrollista” entre el 1er y 2do gobierno (2005- 2008). En este marco se lanzaba el PAC, y se destinaba un 13% del PBI para infraestructura, es decir, que en un contexto de crecimiento económico, se aumentaba considerablemente la inversión pública. Así, los años desarrollistas coinciden con los cimientos de la UNASUR y la conformación del COSIPLAN. Por otro lado, el mantenimiento de la política económica heredada de FHC llevó al gobierno del PT, a continuar también con la política fiscal (Kliass; 2017: 101), buscando el superávit primario. No obstante, el cambio de rumbo en materia de desarrollo y crecimiento, evitó las vulnerabilidades externas a las que la economía brasilera se enfrentaba en los años finales del segundo gobierno de FHC.

De este modo, la contradicción que algunos analistas enfatizan proviene de haber dado continuidad al tripé macroeconómico (Kliass, 2017: 102-103; Maringoni, 2017: 44; Fevereiro, 2017: 108; Singer, 2017: 9; Valente, 2017: 64, Paulani, 2017: 96). Estos argumentan que, se sostuvo una política económica neoliberal, que fue combinada con políticas de redistribución del ingreso. Cuando el contexto fue favorable para todos los sectores de la sociedad, es decir, cuando la fórmula fue “ganar ganar” (“win win”), el lulismo se sostuvo en el tiempo. Con la crisis económica, esto se frenó, con lo cual, la conciliación de clases que dio origen al lulismo se encontró, desde la perspectiva de estos autores, con varias limitaciones en momentos de crisis.

A pesar de esto, impulsar una estrategia de gobierno implicaba necesariamente un sentido de la coyuntura y las condiciones reales. La pregunta que surge es, cómo sortear las ya habituales crisis externas por las que los países suramericanos -hasta los más industrializados., pasan históricamente, evitando los parámetros macroeconómicos impuestos por el mundo financiero, que, en su momento, resultaron necesarios para dar ciertos niveles de estabilidad política a la población y a los agentes económico financieros, post FHC.

Otros estudios se refieren a las dificultades de considerar a la protección del mercado interno, la reducción de las tasas de interés y la promoción del crédito como pilares centrales; dado que los mismos beneficiarios de estas políticas no siempre acordaron con la redistribución de las ganancias hacia las capas más bajas, ni con las reformas que el gobierno estaba llevando a cabo (Berringer, 2015: 161). Cuando el contexto fue cambiando, y los recursos comenzaron

a escasear, el lulismo se encontró en un difícil “brete”, que abrió paso a la dificultad de sostener las ganancias extraordinarias para las clases dominantes, y continuar redistribuyendo los ingresos hacia toda la población brasilera.

No caben dudas del cambio que significó, el hecho de que, desde el Estado se intentase tutelar y configurar las relaciones económicas entre los distintos actores de las clases dominantes, priorizando, en diferentes niveles, los beneficios compartidos “por arriba” y “por abajo”. Es decir, ganancias importantísimas para las empresas, junto con la posibilidad de ser parte de la distribución de esa renta, a un conjunto muy grande de la población brasilera, cambiando radicalmente sus condiciones de vida. Esto también, fue parte de las tramas conflictivas que enmarcaron los años de gobiernos lulistas.

II. ESCALA REGIONAL

“Son diplomáticos. Es que una cosa es la retórica. Como la estructura del MERCOSUR tiene cero supranacionalidad se precisa para todo del encuentro de los presidentes. Entonces cuando los presidentes están ahí, perfecto, cuando Celso Amorim está en la sala, perfecto. Ahora cuando Lula o Celso Amorim se retiran de la sala, se terminó. No se habla más. Los programas eran óptimos, se iban a implementar muchas cosas. Las ideas eran buenas. Celso Amorim, Marco Aurelio, tenían buenas ideas. Pero no había claridad sobre los tamaños de los obstáculos internos, estructurales”. (ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo, São Paulo).

5.3 Las contradicciones en el proceso de integración suramericana

Tomamos lo regional como factor explicativo, con lo cual, reflexionamos sobre las políticas de integración regional, preguntándonos en qué decantaron, a qué actores sociales involucraron, y qué consecuencias tuvieron estos procesos. Respecto de la política exterior, bajo la consideración del territorio suramericano como espacio propicio para llevar a cabo las políticas de integración, se dio cauce a las estrategias de desarrollo industrial y la venta de productos exportables, es decir, la integración para el crecimiento. Si, según un entrevistado, el Estado Brasileño, desde el Itamaraty, independientemente de sus corrientes internas, *“va a pensar la dimensión de la industrialización como factor central, va a mirar la política exterior como instrumento del desarrollo nacional”* (Funcionario del PCdoB, el 23/11/2017 en São Paulo). ¿Qué podemos decir sobre la consecución de estos objetivos? ¿Qué conflictos hubo?

Por un lado, las contradicciones e intereses divergentes dentro del propio cuerpo diplomático pusieron de manifiesto algunas de las dificultades y limitaciones para la consecución de los objetivos de integración. Y no sólo las limitantes, sino, sobre todo, las disputas que se tradujeron en una oposición a las políticas de integración, por parte de los actores políticos que tenían a su alcance alguna cuota de poder en materia de política exterior y relaciones diplomáticas internacionales; es decir, la denominada corriente institucionalista. A su vez,

sus acciones encontraron eco en otro conjunto de sectores de la sociedad brasilera, que compartían la oposición a los gobiernos de Lula.

“Yo participé del primer gobierno de Lula y no tenía esta visión tan clara, y cuando fui alertado no creí, no acredité que el personal de Itamaraty estaba en la práctica boicoteando las políticas de integración. No por una visión contraria, sino más por una defensa de lo que ellos consideraban los intereses brasileros. Por ej. yo siempre insistí “vamos a hacer una campaña en la televisión para defender nuestras políticas, mostrar en las escuelas, mostrar el programa Minha Casa Minha Vida, vamos a hacer una por la integración”. Hice una cartilla sobre MERCOSUR para distribuir en las escuelas, hacer educación. Pero todo conspiró en contra. (ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo, SP).

En el caso de las relaciones bilaterales entre Brasil y Argentina, cuyas bases industriales tienen relaciones muy estrechas y de mutua reciprocidad, emergía como contradicción el complejo vínculo entre burguesías locales y Estado, a lo que se agregaba el comercio intrarregional. En este sentido, el nuevo contexto de regionalismo postliberal abrió la posibilidad de desarrollo de sus respectivas industrias, pero, paradójicamente, inauguró nuevas contradicciones y conflictos entre sus clases dominantes (Paikin, 2012: 67).

“Mercosur fue el principal vehículo de la integración, es la base de la UNASUR. Y el problema es que Itamaraty no consigue imaginar que Brasil abre más su soberanía. Entonces en la retórica de Brasil, en todos los países de América Latina, desde hace 200 años todos los gobiernos hablan de integración. Casi literalmente hablan de la misma cosa. Y había una idea de que como Néstor Kirchner se estaba aproximando, Uruguay, entonces algunas ideas iguales entre amigos, políticos, podía ser más fácil. De la misma forma en que Temer cree que con Macri va a ser más fácil. Pero no es así. Sobre todo no fue así porque los dos gobiernos, después del desgate del neoliberalismo, querían apostar a un reconstituir una base industrial. Entonces Argentina jamás podría aceptar las importaciones de Brasil y un déficit comercial crónico. Porque Brasil impone un déficit comercial a todos sus vecinos. Entonces era una esquizofrenia total. Cada vez que Argentina intentó defender sus intereses y salir del déficit con sus industrias, las empresas paulistanas, la burguesía brasilera reclamaba por el proteccionismo de Argentina. Entonces la burguesía no quería la integración, quería vender” (ex asesor de presidencia, 16/11/2017, São Bernardo Campo).

Este testimonio nos da la pauta de algo que venimos afirmando a lo largo de la tesis, respecto de los objetivos e intereses disímiles entre empresarios y Estados ante el proceso de integración suramericano. El hecho de que a sectores de la burguesía paulista les favorecían las políticas de promoción del Estado brasilero no significa que irían a apoyar el ideario integracionista, y mucho menos, la estrategia del gobierno del PT. Y aquí emerge nuevamente el entrecruzamiento con intereses y actores extranjeros. La pregunta que se desprende de esto, se vincula a poder comprender por qué el lulismo no pudo contra esto; qué intereses y entramados hubo.

“Entonces los puntos grises y las contradicciones no están solamente en el capitalismo brasilero o argentino. Sí hay grises. Brasil compró gran parte de los frigoríficos de Argentina y eso genera contradicciones. Pero las contradicciones son de otro nivel. ¿Por qué golpear una de las mayores productoras de proteínas del mundo? ¿Qué era la JBSS John B. Sanfilippo & Son? Disputa de mercado. O sea, vivimos un escenario de guerras asimétricas y que se producen no solamente con el poder militar. Hablamos de la oferta, de instrumentos jurídicos para una guerra política. Instrumentos de una guerra económica. Mira las barreras fitosanitarias, son instrumentos de una guerra comercial. Entonces yo miro ese escenario dentro de ese”. (entrevista a funcionario del PCdoB, el 23/11/17, en São Paulo).

Coincidiendo con la idea de que los puntos clave que explican algunas de las limitaciones, encuentran su explicación indagando más allá de los márgenes nacionales; analizamos otras dimensiones del proceso de integración promovido desde la UNASUR, para agregar elementos a nuestras preguntas.

5.4 Fragmentación regional

Entre las dificultades y contradicciones provenientes del espacio regional que Brasil compartía con el resto de los países suramericanos, nos encontramos con el Banco del Sur, una propuesta para los países de la UNASUR. En función de lo que varios entrevistados nos confirmaron, las dificultades para que Brasil aportara los fondos necesarios para el funcionamiento del Banco provinieron de distintos factores de índole interna y externa. Algunos investigadores afirman que, desde el estado brasileño, se intentó “vaciar” la propuesta” (Maringoni, 2017: 43). En este sentido, la pertenencia en simultáneo de Brasil al Banco del BRICS, fue un asunto de relevancia que retrasó la aprobación del parlamento brasileño, a contramano con el resto de los países de la UNASUR. Esto implicaba que se destinen fondos financieros importantes en otro bloque, de peso internacional. Por otra parte, el funcionamiento del BNDES como agente financiador de la estrategia brasileña “hacia dentro”, conllevó a que se perdiera el interés por apoyar –y financiar- un banco suramericano. Aquí las proporciones de aportes entre los países desbalanceaban la relación, dada la situación de superioridad de la economía brasileña en relación al resto de los países suramericanos. De este modo, los representantes brasileños pretendían aportar una cifra menor en proporción al resto de los países del bloque, tomando como unidad de medida el PBI.

“El Banco fue impulsado por Brasil, Argentina, Ecuador, Venezuela, Uruguay, Paraguay y Bolivia. Colombia, Perú, Chile no, y Guyana y Surinam tampoco. Los aprobaron los parlamentos argentino, boliviano, uruguayo, ecuatoriano y venezolano. Sólo Bolivia y Uruguay querían aportar sus cuotas, mucho menores, 2 billones de dólares. Argentina, Brasil y Venezuela eran los que más ponían. Pero el BID y la CAF acabaron decidiendo todo. Actuaron contra el Banco del Sur siempre”. (Asesor de UNASUR, 22/09/2017 en São Paulo).

Si bien la referencia del entrevistado es del año 2017, tiempo posterior al período que abarca esta tesis, podemos observar las dificultades en materia de financiamiento y los debates que esto generaba. Finalmente, a pesar de conseguir los consensos necesarios para ser aprobado, el Congreso Brasileño nunca votó el Banco del Sur. En este sentido, otro aspecto a considerar son las diferencias en torno a las composiciones políticas, de Brasil, y su sistema de partidos.

En este hay una enorme multiplicidad de partidos de amplio espectro, donde las alianzas son muy importantes, y varían.

“Una de las razones es la política exterior brasileña, ya que tiene que poner más cuota, pero a la hora de decidir su voto vale lo mismo que el de Suriname. A su vez, en términos de política interna Brasil está en un brete porque no hay consenso en su Congreso respecto de la agenda de integración. -y es un congreso “tarifado”, con lo cual, sale muy caro aprobar lo que se quiere. (...) En definitiva, hoy, el Banco del Sur es “papel mojado” (Ex Coordinadora Nacional Alterna ante la UNASUR, 21/03/ 2016, Bs. As.).

Por otro lado, las discusiones respecto de conformar o no un Banco suramericano abrían el juego a decisiones más estratégicas, que atañen a características más estructurales de la región suramericana y de los Estados miembros de la UNASUR.

“Acá se ve la disputa entre los países que vienen del MERCOSUR y los de la APA (línea Pacífico). El Consejo Suramericano de Economía y Finanzas es un parte aguas, y esto se ve previo a su conformación, desde el Grupo de Trabajo que avanzó mucho¹³⁸. Sin embargo, todo ese trabajo no termina por llevarse a la práctica, y en el contexto actual es muy difícil que tenga posibilidades reales de llevarse a cabo. Propuestas de un fondo anticíclico, de intercambio comercial en moneda local y no en dólares, y Banco de Desarrollo y Fomento - además del Banco del Sur. No se llega al consenso mínimo requerido para aprobarlo, que es nueve votos. Si se tienen siete, lo cuales sería un antecedente importante para MERCOSUR, pero difícilmente para UNASUR.” (entrevista a ex Coordinadora Nacional Alterna ante la UNASUR, el 21/03/ 2016, en Bs. As.).

En este fragmento, la entrevistada nos daba ejemplos de contradicciones que tuvieron como telón de fondo, a aquellas políticas estatales en relación a su inserción internacional, sus vínculos con otros organismos financiadores y con otros países y zonas del mundo. La UNASUR no era un bloque consolidado a tal punto que generase coincidencias en materia de integración económica y financiera. Tampoco existía consenso respecto del método; un país, un voto, cuando los aportes económicos eran desiguales. En este sentido, Ecuador y Venezuela prevían un banco de desarrollo regional, con reservas de los Estados, y con un

¹³⁸ “todos los consejos tienen como antecedente un grupo de trabajo que, cuando logra densidad llega a la instancia de ser un consejo -esto pasa con el de solución de controversias por ejemplo”.

accionar bajo los objetivos públicos y no privados. Brasil no coincidía con la equiparación de voto y terminó aceptando bajo la condición de que su cuota sería menor en términos relativos¹³⁹. Si bien prevaleció la idea de que el banco debería tener una suscripción inicial de fondos públicos y luego captar recursos del sector privado, más semejantes a otros bancos privados, no terminó desarrollándose como un instrumento para la integración. Y podemos agregar otra complejidad en este aspecto que es que, en el caso de Brasil, la inversión pública siguió siendo capturada también por parte del sector financiero, algo que fue difícil de evitar.

Respecto del financiamiento de la infraestructura, un banco de desarrollo con fondos regionales podría haber sido una posibilidad para evitar las desigualdades entre los países de la UNASUR; dado que, una estrategia de integración económica regional de largo plazo requería de instrumentos que pudieran aminorar las asimetrías. Y hubiese implicado otra dinámica del crecimiento y las inversiones al nivel suramericano (Wegner, 2018: 927). En el caso del COSIPLAN, algunos de los bancos financiadores de las obras, tuvieron mayor interés en apoyar proyectos locales, que en obras de mayor envergadura. Esto se observa en el caso del BNDES y su rol en la realidad brasilera, generando recursos para el financiamiento de la inversión. Acerca de la pregunta en torno a por qué Brasil no logró aprobar el Banco del Sur, y si tuvo que ver con preferir la participación en el Banco de los BRICS, un entrevistado respondía y ampliaba esta perspectiva con las contradicciones entre actores político institucionales que eran parte del Estado brasilero;

“Claro eso es obvio, fue así. Pero no fue Economía, el Banco Central, el Min. de Planificación. Son personas, formadas, que no tienen confianza en Latinoamérica. Ellos estudiaron en escuelas de EE.UU., y pensaban ¿quién va a controlar? Van a gastar. Estas personas no confiaban ni un poco en Kirchner. Es complejo un gobierno, Brasil es complejo. Lula nunca tuvo mayoría en el congreso, hay que entender eso, no es como Argentina. Lula nunca tuvo más del 20% en el Congreso; un 20% comprometido con el proyecto nacional del gobierno. Más otro 20% que ideológicamente estaba en contra. Y tenés un 60% “picareta”¹⁴⁰, que habla cualquier cosa, dice que pagás, negociás, entonces no se consigue

¹³⁹ “Si ponía 0.4% de su PBI para la formación del Banco del Sur, Venezuela y Bolivia pondrían un 1%”. (22/10/18, La Plata).

¹⁴⁰ Picareta es una palabra en portugués que refiere a aquellas personas malintencionadas; en el caso de funcionarios públicos, alude a quienes fingen que trabajan y no lo hacen, que engañan, etc.

hacer todo, y eso es lo que pasa con la integración”. (ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, São Bernardo Campo).

Así, encontramos en el repaso de algunas de las diferentes contradicciones y conflictos que se desataron al nivel de la integración suramericana, una multiplicidad de factores explicativos. Algunos provinieron de intereses económicos de sectores de las burguesías, en particular, la burguesía paulista en el caso de Brasil. Pero no son suficientes para entender el entramado de relaciones que se construyeron en el proceso de integración suramericano, sin circunscribir los matices en un marco histórico, político y hasta cultural.

“El pueblo aprende en la televisión que Argentina es enemigo, por causa del fútbol. La prensa braislera no habla nada de América Latina. En Argentina saben diez veces más de Brasil, que en Brasil sobre Argentina. En otros países ni se habla. Entonces las propias currículas, escuelas; Samuel Pinheiro tenía la idea, de que los diplomáticos tenían que ir primero a América Latina. Pero era casi un castigo, todos querían ir a París, a Londres. Entonces, la pregunta es ¿se perdió una oportunidad histórica? Tal vez, tal vez. Cuando llevamos a cabo el proyecto de “Ciencia sin fronteras”, el alumno podía optar para dónde ir. Casi nadie fue para América del Sur. Se deberían haber puesto algunas cuotas, para generar que determinado porcentaje vaya a América del Sur, entendés”. (ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, São Bernardo Campo).

Durante los gobiernos de Lula, existieron condiciones favorables en lo económico, que marcamos al menos hasta el año 2009 y 2010, cuando empiezan a sentirse los efectos de la crisis. A esto acompañaron decisiones políticas del gobierno del PT, recursos, y ciertos niveles de consenso que se sostuvieron. Sin embargo, en el terreno de la política exterior emergieron contradicciones como resultado de lobbys, trabas burocráticas, y, en gran medida; diferencias político estratégicas, entre muchas otras que involucraron a los actores de las clases dominantes. Por otro lado, la proyección del poder brasilero generó efectos concretos sobre el resto de los países de la región. Cuando se trató de los proyectos de infraestructura, hubo conflictos entre algunas empresas brasileras y los Estados de la UNASUR, como el caso de Odebrecht con Ecuador. De este modo, recuperamos lo que nos indicaba el funcionario del PCdoB, respecto de la conflictiva relación entre gobiernos, integracional regional y empresas;

“A escala local hay contradicciones. La Camargo Corrêa ha hecho una obra mal hecha en Ecuador y Ecuador demandó contra esa obra. Ahí cabe al país tener patrones de control sobre lo que está contratando. Hay contradicciones adicionales, eso existe. Repito, son relaciones que se dan en el marco del capitalismo. La integración también tiene una dimensión del capital, entonces, mismo el bolivarianismo es capitalismo de Estado. Un poco más generoso, pero...”. (Funcionario del PCdoB, en entrevista realizada por la autora el 23/11/2017 en São Paulo, Brasil).

Además de Ecuador, otro de los casos polémicos fue el de Bolivia, con la obra del TIPNIS (Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure). Ambos ejemplos nos permiten recuperar los matices que existieron en cuanto a las divergencias que hubo entre actores gubernamentales, representantes del sector privado, del ámbito financiero, sectores productivos, empresas, poblaciones y movimientos sociales. Todas estas contradicciones se entramaron en el proceso de integración física del COSIPLAN- UNASUR que se desarrolló por esos años. Generando por un lado la consecución de objetivos de desarrollo e internacionalización de las empresas brasileras, y por otro, efectos de cierta fragmentación regional, que también observamos en el terreno comercial. Al respecto, en los últimos años algunas de las problemáticas del comercio intrarregional se vincularon con que, para algunos países de la UNASUR, resultaba más barato venderle a China que a otros países vecinos. Esto implicó relaciones comerciales individuales, por encima de las posibilidades del comercio dentro de la región suramericana. En el caso de Brasil, independientemente de las decisiones políticas del gobierno, su mayor tamaño y sus condiciones económicas generaban una relación deficitaria para sus pares de UNASUR que comerciaban con sus productos.

“Porque tenés una cuestión evidentemente más allá de la estructura económica – que es que el mercado impone el déficit para todos los países- entonces ¿qué líder es ese?” (entrevista a ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo, São Paulo).

Por ende, la definición de comercializar por separado, e inclusive de priorizar mercados de otras zonas del mundo, iba en detrimento de los objetivos de la UNASUR. Un entrevistado lo graficaba de este modo los condicionamientos provenientes de las características que el mercado internacional asumía por esos años con la presencia china;

“Entonces el estado brasileiro ya es por definición muy sutil a muchas influencias, muchos lobbys, lobby de leche, lobby de arroz en Río Grande do Sul, consigue impedir la entrada de arroz o leche a Uruguay. ¿Por qué Uruguay va a comprar unas máquinas de bienes de capital a Brasil si consigue comprarle a China y no tiene nada de intercambio? ¿Sólo porque vamos todos por la integración, porque somos hijos de Simón Bolívar?” (funcionario del PCdoB, el 23/11/17, en São Paulo).

Otro caso emblemático es el del petróleo en Venezuela;

“Brasil empezó a tener un superávit fantástico con Venezuela, y estos empezaron a comprar productos brasileiros. Pero Brasil no compró nada de los venezolanos. Con el aumento del consumo de la población, se ampliaba la producción y el consumo, entonces no se reducía la dependencia de importación de alimentos para las necesidades básicas de Venezuela. Y otro punto débil en la región de Venezuela, fue que Chávez fijó un término de reservas que nunca modificó. Venezuela no podía pasar ese nivel de reservas con la expansión del consumo. Se quedó más dependiente de un volumen bruto de importaciones, y el intento de reservas no se actualizó para el crecimiento de las importaciones que acompañaba el propio crecimiento del consumo. No se frenó la fuga de capitales”.

De esta manera, los objetivos de desarrollo de la región suramericana a partir de ejes de integración que generaran también la potencial inserción en el mundo, se encontraron con algunas limitaciones provenientes de las contradicciones entre los intereses de los Estados, los de sectores corporativos, y los de otros actores externos a la región. En este sentido, emergen varias miradas críticas de este período, a partir de la profundización del carácter primario exportador de las economías sudamericanas. Desde estas posturas se afirma que la integración había sido mayormente promovida “hacia fuera”, con foco en los mercados internacionales, que hacia dentro de la región. Y que esto ha sido posible dado el “boom de los commodities” y la consiguiente reprimarización de las economías regionales.

“(…) La crítica de la izquierda es que la infraestructura era favorable para el flujo de materias primas. Esa era la crítica. Crear corredores que dieran dinamismo, las fronteras, por ejemplo, se avanzó en bastantes cosas. El problema es que Brasil entró en crisis. (entrevista a ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo, São Paulo)

De este modo, el peso que tiene lo regional como factor explicativo deriva justamente de considerar que la reprimarización de las economías suramericanas es parte de condiciones previas que son hoy estructurales. Así, indagar en el alcance de políticas que buscaron el desarrollo de la región, sirve a los fines de analizar en qué resultaron, pero teniendo en cuenta este dato histórico fundamental. Además, a diferencia de otros países basados exclusivamente en el sector agroexportador, los recursos de las exportaciones fueron administrados desde el Estado brasilero en dirección a su mercado interno. El Estado brasilero intentó mediar entre los capitales internacionales y los sectores productivos locales. En todo caso, las dificultades que existieron provinieron de los límites para ingresar en sectores comerciales de cadenas productivas de valor, y profundizar el desarrollo de tecnología ligado a esto. A su vez, esto nos conduce a pensar en las dificultades de pensar a la región como un bloque homogéneo. Mucho menos, en la coincidencia en torno a un modelo de desarrollo. Por el contrario, los puntos en común, a finales del siglo XX, en pleno ciclo de regionalismo abierto, estuvieron dados por las agendas neoliberales y dependientes en todo el continente. Lo que introdujo el regionalismo postliberal fue la apertura de condiciones para la emergencia de coaliciones de gobierno y fuerzas sociales que intentaron impulsar otros proyectos de desarrollo que intentaron, de mínima, poner un freno a la dependencia y el saqueo neoliberal que se acumulaba en nuestras sociedades y economías. Por esto, la fragmentación regional, también se explica por desigualdades estructurales de distinta índole, entre los doce países que componían el bloque.

Por último, con las muertes de Néstor Kirchner y Hugo Chávez, sumado a las contradicciones en la política nacional brasilera y del resto de los Estados de UNASUR, y sus situaciones económicas, el contexto empezó a generar mayores dificultades para el avance de proyectos regionales con una impronta similar a la de este bloque. De esta manera, el peso de los liderazgos presidenciales y el consenso como método para la toma de decisiones, se convirtieron en aspectos de debilidad extrema para la continuidad del rumbo de la integración¹⁴¹. La UNASUR fue un organismo intergubernamental y, como tal, dependía del devenir del presidencialismo predominante en los países de la región, sujeto a los constantes recambios de la correlación de fuerzas al interior de los mismos. Con lo cual, la sostenibilidad

¹⁴¹ Mientras esta tesis termina de escribirse, Ecuador se retira de la UNASUR, quedando solamente cinco de doce países; Bolivia, Venezuela, Uruguay, Guyana y Suriname.

de los procesos de integración en el tiempo reflejó una dinámica que terminó resultando muy frágil en términos institucionales.

A estas dinámicas se incorpora como tercer factor, la participación de Brasil en el BRICS, y su política exterior en vinculación con otras zonas del mundo, coincidente con el giro hacia Asia Pacífico. Ya avanzado el lulismo en el gobierno, con las cadenas de valor que generaba el desarrollo de empresas nacionales, los niveles de empleo, el crecimiento y la dinámica de su mercado interno; mostró que podía lograr la combinación entre la extracción de materia prima e industrialización, con el Pre Sal como paradigma¹⁴². Con estas condiciones favorables para la economía brasilera y su posición como jugador global en el escenario internacional, el Estado profundizó el acercamiento a otros actores geopolíticos.

“Lo que sucede es que cuando el gobierno de Lula empieza a ir en una línea acertada, durante su segundo gobierno, ahí Brasil no precisa más. La sociedad brasilera ya percibe que Brasil es muy grande, entonces no precisa conversar tanto con Uruguay, Paraguay, Argentina, porque está conversando con China, Rusia África del sur, India. Es reconocido internacionalmente, está creciendo mucho, atrae muchos capitales, con el Pre Sal, entonces el Mercosur se torna una más entre muchas políticas -cuando durante el 1er gobierno era la única forma de crecer. Y como fue después el conflicto entre Uruguay y Argentina por las papeleras, Brasil se quedó mirando no sabía qué hacer, era difícil. Claro usted no va a jugar afuera del Mercosur porque tiene intereses, pero no era más el vehículo para profundizar. (ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo).

La apertura a otras zonas del mundo puede ser interpretada como un freno en el proceso de integración regional promovido desde la UNASUR. Sin embargo, la apuesta, por parte de los actores del gobierno brasilero, por el estrechamiento de relaciones entre zonas emergentes, no tuvo como premisa desacelerar la UNASUR. En todo caso, se pensaba a China como un socio estratégico. Con el cambio en la correlación de fuerzas en Brasil, el énfasis en la cooperación sur- sur propio de los gobiernos de Lula, se debilitó de manera significativa¹⁴³.

¹⁴² Para conocer en profundidad sobre el Pre Sal, recomiendo la lectura de Fuser Igor (2017). Grandeza e miseria do Presal, particularmente p. 182-185. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. “Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo”. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.

¹⁴³ Un ex funcionario del PT opinaba al respecto; *“Existía una visible convergencia, afinidades electivas entre UNASUR y los BRICS. Pero el cambio de la correlación de fuerzas políticas, la derrota de los gobiernos Dilma*

III. ESCALA INTERNACIONAL

“Ahí viene la crisis de 2009, que empieza a tener, en fin, los países de la UNASUR no tenían entendido el impacto de China, que se torna rápidamente en el principal socio comercial, el principal financiador, fuentes de inversiones directas, y tiene una fuerza centrífuga enorme. EE.UU. tiene intereses geopolíticos fuertes en contra de la unidad de América Latina”.

(Ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo)

5.5 Los elementos extranjeros en la región

La atención a los fenómenos de carácter global nos proporciona un marco analítico que vuelve inteligibles o, al menos, más comprensibles estos fenómenos de gran complejidad. Visto desde el caso brasilero, las inversiones chinas con América Latina y África son, junto con el avance de la iniciativa BRICS, un dato de suma relevancia. Otro aspecto importante es que la presencia china también se puso de manifiesto en el terreno financiero, con el Banco de los BRICS; a lo que podemos incorporar el estrechamiento de vínculos diplomáticos para inversiones clave en los terrenos de la energía, las telecomunicaciones y la infraestructura (Bruckmann, Dos Santos, 2015). A su vez, los vínculos comerciales crecientes con China nos indican la preeminencia que este país asume en cuanto al comercio exterior brasilero, teniéndolo por destino mayoritario (Staine Prado, 2018)¹⁴⁴. El debate que se abre es si fue o no compartida una visión estratégica junto con el gigante asiático, o si se trató de vínculos asimétricos en el marco de una nueva configuración internacional.

y Kirchner, hicieron que la UNASUR perdiera potencia y, con ello, las inversiones chinas continuaron viniendo, pero sin vínculo con una estrategia de otro tipo”.

¹⁴⁴ Para el año 2017, de 26 Estados, 12 se destacaban por tener a China como su principal destino exportador; Pará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Río de Janeiro, Paraná, Minas Gerais, Goiás, Bahía y Río Grande do Sul. A su vez, 6 Estados importantes exportaban mayoritariamente a EE.UU. (São Paulo, Espírito Santo, Santa Catarina, Ceará, Paraíba y Amapá). Entre otros destinos, el Estado de Amazona exportaba a Argentina, mientras que Hong Kong era el mayor destino de las exportaciones de los Estados de Acre y Rondonia; Roraima de Venezuela, Maranhão de Canadá, y Río Grande do Norte y Sergipe de Holanda. Estos datos ratifican el giro hacia Asia Pacífico que el comercio brasilero ha dado. Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Servicios de Brasil en Staine Prado. (2018: 71).

“China es un país muy importante, vos estás junto con China, vas a evaluar, es interesante. Tenés canales privilegiados para negociar con China, discutir con China, es muy importante. En los BRICS China e India estaban conversando, y claro, la relación Rusia-China vivió una cosa muy fuerte. Pero para Brasil todavía es una cosa importante. De cualquier forma, India perdió. Todo el mundo se quedó un poco pequeño ante el tamaño de china mucho mayor, más cambió su carácter”. (ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo).

A los fines de los objetivos propuestos por esta tesis, nos abocamos a desarrollar brevemente, los motivos por los cuales consideramos que, algunos elementos del escenario internacional fueron muy significativos en el proceso del lulismo, y en tiempos de regionalismo postliberal. Así, ante la irrupción china en el escenario internacional, fueron varios los movimientos que se dieron. Como abordamos en el apartado anterior, para algunos actores de la política exterior brasilera, significó un cambio de alineamiento que fue en detrimento de las históricas relaciones con EE.UU. Independientemente del debilitamiento norteamericano como única potencia mundial hacia inicios del siglo XXI, no estaba del todo claro el rol que los países emergentes irían a tener en un escenario tan dinámico. En este marco, Brasil supo configurar su política exterior de manera de conjugar su política de desarrollo con la consecución del objetivo de ser un jugador global. Así, participó en terrenos geopolíticos importantes, entablando nuevas alianzas geopolíticas que alertaron a EE.UU.

“Entonces creo que más allá de problemas concretos, había una orientación general de internacionalizar el capitalismo brasilero, de hacer de Sudamérica un polo de poder, se ha producido una nueva arquitectura con una dimensión política muy importante. Los conflictos entre los países acá fueron tratados en ámbitos regionales y no en una dimensión hemisférica. Y cuando tu fragilizas todos esos instrumentos, tú estás intentando ¿beneficiar a quién? Entonces, pongo las contradicciones en una dimensión global, que involucra contradicciones locales también, ¿no? ¿Quién irá a financiar la integración de infraestructura acá? O sea, si yo no tengo instrumentos, el mercado va a hacerlo ¿no? A su manera. Pero va a hacer lo que él desea, lo que para él es mejor. Yo no puedo culpar a China por tener un proyecto. Yo no tengo un proyecto, yo tengo que establecer los marcos de las

relaciones”. (Funcionario del PCdoB, en entrevista realizada por la autora el 23/11/2017 en São Paulo).

En este sentido, la discusión por el tipo de asociación estratégica que se entablaba con China persiste hasta el presente. Lo que se modificó fue que, después de los ciclos lulistas, quedó en claro el giro, y, la ampliación en nuevos ámbitos de coincidencia con países del Pacífico. A su vez, en el plano nacional, algunos autores afirman que el modelo de desarrollo que el lulismo pregonó, intentó imitar al Estado chino (Álvarez, 2017). Esto trajo consecuencias para sectores de las burguesías locales.

“Los EE.UU. tienen intereses geopolíticos contra la unidad de América Latina, pero China no. Por la propia asociación económica ella desintegra completamente. Porque una cosa es para Argentina pagar una heladera brasilera porque ella quiere producir su propia heladera, pero otra cosa es que Argentina pague una heladera porque ella quiere comprarle a China más barato. Entonces China empezó a destruir la industria aquí también a robar los mercados para la manufactura brasilera en América del sur. (ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo, São Paulo).

Como consecuencia, actores de las clases dominantes brasileras nucleados en la FIESP, protestaban en el año 2004, en contra del otorgamiento, por parte de Brasil, del status de “economía de mercado” al gigante asiático. Lo hacían homologando las pretensiones hegemónicas de Gran Bretaña al nuevo marco internacional en el que colocaban a China, alegando que China no era una economía de mercado (Folha de São Paulo, 13/11/2004). Las preocupaciones de los sectores industriales provenían de una posible competencia desleal¹⁴⁵.

Acerca de las asociaciones estratégicas con China, observamos que, la posibilidad de que UNASUR hubiese negociado con China como bloque, se vio imposibilitada por no construirse como una fuerza económica importante, con una base compartida de consensos. Entonces los Estados, de manera individual, y como unidades contradictorias, dieron rienda

¹⁴⁵ La nota de la FIEP decía; *“A súbita decisão governamental que considera a República Popular da China uma economia de mercado, conta com a desaprovação da indústria de São Paulo”* (“La súbita decisión gubernamental de considerar a la República Popular China una economía de mercado, cuenta con la desaprobación de la industria de São Paulo”). En Folha de São Paulo, “Fiesp diz que acordo com China prejudica a indústria nacional”, 13/11/2004.

suelta a las negociaciones con este país. De ser un bloque más consolidado, hubiese podido generar otros vínculos sino suramericanos.

“China impone que tiene que ser soja. Brasil quería soja, vender aceite de soja, productos de soja. Mínimo sería formar un cartel, una alianza entre Argentina, Uruguay, Brasil montan un propio trader. Toda producción está acá, si no se organizan juntos. Y China negocia bilateralmente con cada uno. Muchos factores conspiraron en contra”. (ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo, São Paulo).

En este sentido, las nuevas condiciones que el escenario internacional predisponía, fueron, a la par de las dinámicas de fragmentación regional, en detrimento del proceso de unidad suramericana. Algunas de estas limitaciones provienen de las propias características que el comercio internacional ostenta en la fase actual del sistema capitalista internacional y sus reglas de juego, con economías crecientemente financierizadas. Cabe preguntarse si los vínculos que Brasil comenzaba a tejer con China lograban contrarrestar esta fuerte tendencia. Encuadrando estos fenómenos desde una perspectiva que los inscribe en un escenario más general (Santos, 2000: 23), la globalización de la segunda posguerra, trajo como resultado los procesos de mundialización e internacionalización del capital (Amin, 2001). Esto fue parte de una agenda surgida primero desde EE.UU., Japón y Alemania, y adoptada por los diferentes gobiernos desde las políticas de desregulación, liberalización, privatizaciones (Chesnois, 2003). Hacia la década del '80, la internacionalización se desarrollaba desde la IED, buscando la ampliación de mercados. Lo que cambió en el nuevo siglo es que, dentro de las propias empresas, se reconfiguró su organización en forma de Red. Esto generó la deslocalización del comercio y las empresas, lo cual junto con las nuevas tecnologías de la información (TIC'S), comenzaron a proyectarse internacionalmente, ya no suponiendo sólo la ampliación de los mercados de consumo multinacionales, sino subordinándose a una agenda global. Lo cual modificó todo el escenario internacional, y en particular la economía global comenzó a centrarse cada vez más en activos ficticios como modo dominante de acumulación y valorización del capital (Chesnois, 2018), afectando los modelos de desarrollo estructurados en base a sectores productivos de la economía como la industria. La apropiación de valor por parte de las empresas iba a afectar directamente el poder de los Estados Nación. Y la reacomodación tributaria e institucional en favor de las transferencias

de valor, sirvió a estos fines. Estos procesos implicaron reconfiguraciones en torno a la geopolítica del siglo XXI y un momento de transiciones y desequilibrios inestables entre actores de las clases dominantes a nivel global (Merino, 2016).

A su vez, desde los años 2009, los efectos de la crisis internacional empezaron a afectar el desarrollo brasileiro (Actis, 2011). No obstante, la presencia china en el comercio brasileiro colaboró en mitigar los efectos de la misma. Si bien, con la crisis del precio de los commodities, se reforzó la dependencia de las exportaciones, hubo una importantísima recuperación del sector industrial en Brasil y Argentina. Esto no significó un cambio estructural en términos de control de los propios recursos, traduciéndose en mayor soberanía y autonomía. A su vez, la industrialización se enfrentó con contradicciones, dado que las piezas de los componentes se compraban a China. Las importaciones a empresas proveedoras asiáticas también colaboraban en un vínculo que, de alguna manera generaba dependencia. Entonces las inversiones públicas del Estado lulista se encontraban con limitaciones propias de no contar con burguesías locales en alianza con un proyecto político estratégico.

Ahora bien, una diferencia importante en los históricos vínculos centro-periferia de los cuales Brasil y toda Suramérica era parte, se encuentra en la impronta china en el nuevo contexto. Las economías latinoamericanas, proveedoras de alimentos y minerales, se relacionaban comercialmente con países centrales como EE.UU., quienes no suspendieron su producción de materias primas, sino que, por el contrario, mantuvieron su sector agrícola con políticas proteccionistas. Dado que China se encuentra en otra situación, creó una división del trabajo diferente. En el largo plazo, estos precisan descentralizar una parte de sus industrias para tener una economía de servicios de conocimiento, y así disminuir la compra de materias primas. Aquí encontramos coincidencia con la necesidad de despegue de nuestras industrias, en un potencial vínculo de complementariedad (Bruckmann, Dos Santos, 2015). Ante la globalización y financierización imperantes, los Estados Nación como el brasileiro, podían intentar un camino de mayor autonomía desde la profundización de las políticas de desarrollo (Bustelo, 2012). Para esto, la integración con China podría haber sido un elemento para diversificar, agregar valor y tecnología a la economía brasileira, ampliando los márgenes de autonomía.

Por otro lado, la participación en la iniciativa de los BRICS, significó otro aspecto que nos da cuenta de las transformaciones que existieron en el período de estudio, y que abrieron condiciones para que el Estado brasileiro conformara alianzas que acompañaban de manera positiva sus objetivos de política exterior.

“Los BRICS tuvieron varias fases. Fueron muy importantes desde el inicio, fue una gran idea, para Brasil fue una cosa espectacular. Ayudaron a Brasil a proyectarse internacionalmente de una forma. Cuando Brasil empezó a participar no había ninguna idea de qué sería eso, para qué sería. Rusia tenía claridad, tenía efecto en Georgia, la cuestión del aislamiento de Putin, la cuestión de la crisis 2008. China estaba medio desconfiada en el inicio, no estaba África del Sur, entonces en la primera reunión Brasil estaba completamente fuera de su hábitat. Tenías a China, India, Rusia, que se conocen desde hace años y son potencias vecinas que se conocían hace siglos. Tuvieron guerras, paz, amor, peleas, se estudian, tenés personas en la India que estudian Rusia, etc. La delegación que llegó de Brasil se sintió totalmente fuera de lugar. Entonces fue una apuesta acertada porque eso potencializó mucho la participación de Brasil en el G20. El BRICS fue eso. Fue una articulación desde el inicio. En el G20 vos tenías el grupo de los BRICS que preparaba su posición, los G7 preparaban su posición. Entonces fue muy importante para Brasil, por el propio reconocimiento. Después la China empezó a entender la importancia de los BRICS para tener una política mas activa, China siempre tuvo una política de bajo perfil en política internacional y eso cambió con la asunción del grupo de Xi Jinping. Y ahí los BRICS eran una pieza de la política exterior de China. Eran un instrumento básicamente. Los otros países van a avalar y analizar qué pueden ganar con eso” (ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, en São Bernardo Campo).

Como parte de un proceso que se inició en 2006, con incipientes reuniones informales entre Brasil, Rusia, China e India, en el marco de la Asamblea General de la ONU, se formalizaron ya diez cumbres desde 2009, incorporando en la III Cumbre, durante el año 2011, a Sudáfrica Año a año, con la realización de las cumbres y la profundización de las agendas de coordinación política y económica financiera, fueron logrando resultados como el Banco de Desarrollo (NDB) y el Acuerdo Contingente de Reserva (ACR). Brasil fue el primer país

latinoamericano en ser parte del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, en el que participan otros 57 países.

“Brasil fue el actor que logró consolidar el BRICS. Si tu miras la trayectoria del BRICS fue la insistencia de Brasil de hacer las reuniones, que tenían páginas muy limitadas, esas agendas fueron ganando complejidad y el encuentro de los BRICS en Fortaleza ganó ápice. Porque por primera vez desde el momento URSS, se ha pensado en una nueva estructura financiera internacional. Eso es desconcentración de poder, ¿no? Tu estás jugando en otra dimensión acá. En las relaciones bilaterales la pauta era muy asimétrica. Que bueno, ahí. China- Brasil o Latinoamérica- Brasil, bueno por otros problemas. (Entrevista a funcionario del PCdoB, 23/11/2017, São Paulo).

De esta manera, en el marco de la política exterior brasilera, la incorporación al BRICS mostró una alianza que formó parte de un nuevo reordenamiento internacional, con la construcción de una nueva arquitectura que puso en un lugar de mayor relevancia a los países emergentes. Ya en el año 2003, como síntoma de los nuevos tiempos que se abrían, Lula reclamaba en la OMC que los países desarrollados tuviesen una política de comercio exterior en la cual todos sean tratados con igualdad (OMC, Cancún, 2003). Así, la novedad respecto de la participación en instituciones internacionales provino, no sólo de una demanda por ser parte del libre comercio, sino de la discusión en torno a condiciones de igualdad. A esto se sumó un rasgo ya mencionado en el capítulo anterior, que nos indica que los acuerdos del largo plazo que se establecieron con China, tuvieron como particularidad la planificación de grandes obras de infraestructura, sin que esto significara una intromisión en la política interna del país. A diferencia de las históricas instituciones financieras internacionales como el BM o el FMI, que definieron para nuestras sociedades una agenda neoliberal, el nuevo actor chino no dio muestras de ello en el período de estudio. Y, además, contribuyó en un nuevo ciclo internacional donde se asomaron dinámicas más asociadas a un orden internacional multipolar, que permitió para Brasil, mayores márgenes de autonomía. Por ende, con la escala internacional enmarcamos un ciclo que se encontró con contradicciones de distinto nivel, mientras que la alianza con China y los BRICS apuntó a la desconcentración del poder internacional en favor de otras zonas emergentes, que favoreció la estrategia del Estado brasilero

Conclusiones parciales

“Es un orden contradictorio, estamos en un momento defensivo, acá en Brasil hay múltiples grises; tenemos una crisis política, económica, social, institucional, grave, que puede incluso llevar a una crisis del Estado. Pero el juego está siendo jugado”.

(Funcionario del PCdoB, 23/11/2017, São Paulo).

En esta tesis nos propusimos indagar en torno a los actores sociales de las clases dominantes en su relación con la estrategia impulsada desde el Estado brasileiro, en el período 2003- 2011. La reconstrucción de la política exterior, las políticas de desarrollo e infraestructura, y la política económica, desde el Estado brasileiro, fue abriendo diferentes trayectos de análisis en los que definimos traducir la estrategia de los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva.

En este complejo entramado de actores que emergió a lo largo de los capítulos, pudimos observar la conjugación entre el Estado, sus políticas y los actores involucrados, como parte del problema de la integración suramericana. Desde una concepción sociológica del poder, la articulación de distintas dimensiones y escalas, nos permitió comprender las relaciones entre el Estado y las clases dominantes. En el marco de una estrategia metodológica cualitativa, que se sirvió de datos cuantitativos, encontramos en el contenido de las entrevistas realizadas, un soporte de gran relevancia que complejizó el análisis y la lectura de las fuentes secundarias.

En este proceso, fuimos encontrando un heterogéneo cruce de actores sociales que compusieron las tramas de la integración suramericana. Enmarcamos sus acciones en múltiples circunstancias y condiciones que encuadraron los conflictos y las divergencias que existieron, desde la ambigüedad de sus acciones. A la estrategia de política exterior se incorporaron las políticas de integración de la infraestructura en materia de transportes, energía y comunicaciones. Estas resultaron ser parte inseparable de los objetivos de construcción de un espacio económico y político suramericano, y de las políticas de desarrollo hacia adentro del propio Brasil.

Nos referimos a la escala nacional, dado que recompusimos las relaciones entre los actores de las clases dominantes, desde las políticas del Estado lulista como punto de partida. Allí marcamos contradicciones en torno a la conjugación de actores que se articularon bajo los dos gobiernos del PT; el BNDES, empresas como Odebrecht, la FIESP, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y otras instancias estatales. Las fracciones se constituyeron en actores de las clases dominantes al calor de los períodos de gobierno lulista, y del contexto, en un movimiento de reconfiguración, como resultado de las políticas de integración, del nuevo regionalismo, de su expansión en el caso de las empresas, y de las políticas de desarrollo. La correspondencia entre la política exterior y los márgenes de autonomía necesarios para que empresas brasileras pudieran expandirse en el mercado mundial, contribuyó a la conformación de un frente neodesarrollista (Berringer, 2015: 189).

A su vez, afirmamos que existió una correlación entre la estrategia de expansión geopolítica brasileras y el impulso al desarrollo capitalista a partir del apoyo y la internacionalización de empresas nacionales (Padula, 2010; Berringer, 2015; Boito, 2017). En esta estrategia, la infraestructura y las finanzas jugaron roles específicos. Los recursos con los que se contaron para expandir a Brasil en la escena internacional, le permitieron también competir con las potencias hegemónicas históricas.

Al indagar en las clases dominantes que fueron parte de la estrategia impulsada por el Estado brasileras, indicamos que, los actores que aquí hemos mencionado conformaron un sector de las mismas; es decir, una fracción que logró articularse circunstancialmente (Berringer, 2015). Por ende, en esta tesis, pudimos identificar determinados actores que jugaron un rol específico en el proceso de integración suramericana. Así, los esfuerzos analíticos y metodológicos se orientaron al trabajo de poder recomponer parte de una clase social, que se comportó como fuerza social articulada en pos de una estrategia (Kan, 2015a).

En este sentido, en torno a cómo analizar y caracterizar a los distintos actores de las clases dominantes que fueron parte de la estrategia del PT, asumimos su rol en tanto agentes de la estructura productiva ligada a la región de São Paulo, pero, además, en tanto sectores de interés; es decir, como actores políticos que desarrollaron sus estrategias en articulación con los gobiernos lulistas. Esto los hizo conformar una parte de las clases dominantes brasileras.

En la formación social brasilera, el frente neodesarrollista encontró aliados a actores de la economía, actores políticos, ideológicos y estratégicos (Berringer, 2015: 63).

1. Política exterior: conflictos y contradicciones

En el capítulo 2 presentamos los diferentes lineamientos y dimensiones de la política exterior brasilera entre los años 2003- 2011. En este ejercicio se fue conformando el entramado de actores sociales y estrategias que se articularon y relacionaron en base a sus intereses, en los marcos de la política exterior brasilera. A su vez, emergieron algunos de los conflictos y contradicciones que la estrategia impulsada desde los gobiernos del PT conllevó, en relación a diferentes escalas de nuestro análisis. Nos preguntamos por la relación entre la retórica integracionista promovida por los discursos provenientes de las corrientes autonomistas del Itamaraty, y los efectos prácticos, de acuerdo a las condiciones que existieron. Afirmábamos que, lo que aparecía en discursos oficiales como la defensa de un “interés nacional”, fue resultante de disputas entre sectores del propio estado y fracciones de clase que operaron como nucleamientos corporativos desde sectores económicos, políticos y otros núcleos de poder.

En primer lugar, podemos afirmar, que América del Sur fue parte de la agenda prioritaria en la política exterior brasilera. Esto generó tensiones en el doble juego entre su proyección global y la conformación de una comunidad suramericana a nivel regional. A su vez, esto implicó la multiplicación de actores que formaron parte de la política exterior, ya sea por su peso en la estructura económico productiva de Brasil, por su participación en instancias diplomáticas del Estado, como por el rol que ocupaban en la articulación de fuerzas sociales que sostuvieron al lulismo en su alianza de gobierno. Durante los gobiernos del PT, la estrategia conllevó la necesidad de articular sectores y actores de las clases dominantes a nivel local e internacional, que fueron parte de las contradicciones que luego emergieron.

En este sentido, el liderazgo particular que la figura de Lula ejerció, tanto en tiempos de construcción de consenso para la UNASUR, como a la hora de articular sectores y fuerzas sociales heterogéneas en su gobierno; resulta ser un aspecto de gran relevancia para destacar. También, su rol en el terreno internacional fue algo que se notó en las instancias de cumbres,

foros y reuniones internacionales, tanto en representación de Brasil como en relación a otras zonas emergentes como África. El renovado interés en coincidir con otros países emergentes ha sido un símbolo clave de los objetivos de Cooperación Sur- Sur. Vinculado con los objetivos de integrar el Consejo de Seguridad de la ONU, la cooperación sirvió como medio para los fines de ser un jugador de peso global. La participación en organismos multilaterales fue un instrumento de relevancia para vertebrar dicha estrategia. Se llevaron a cabo acciones en dirección a asociarse con determinados socios y bloques, buscando cambiar el multilateralismo tradicional. Esto se observa también en la participación en los BRICS, en tanto parte de una estrategia que buscó tener una participación activa en ámbitos internacionales como parte de la construcción de asociaciones estratégicas. Aquí, las relaciones bilaterales con Argentina posibilitaron una postura en conjunto en diversas coyunturas internacionales y regionales.

No obstante, el cuestionamiento al rol de EE.UU., desde la promoción de su agenda neoliberal, no significó una ruptura en los vínculos diplomáticos ni del diálogo con dicho país. En el terreno de las relaciones bilaterales, se mantuvieron los principios de “no indiferencia” y “no injerencia” (Amorim, 2014: 40). Ahora bien, en relación al poder norteamericano, afirmamos que por esos años existió una relativa pérdida de su peso en la agenda de política exterior brasilera, especialmente en términos económico comerciales. Esto fue aprovechado por los funcionarios diplomáticos brasileiros en la aceleración de las propuestas y reuniones de Presidentes Suramericanos y, una vez rechazado el ALCA, en la consecución de la UNASUR. A pesar de los reiterados intentos por parte de EE.UU. de evitar esto, no sólo se dio el aumento del comercio brasileiro con países latinoamericanos y con otras zonas del mundo como China, sino que, además, esta desplazó a EE.UU. como principal socio comercial. La nueva relación con China se tradujo, también, en otras instancias.

En términos regionales podemos afirmar que Brasil tuvo un rol activo en el proceso de integración suramericana, participando y siendo parte de la reorientación del MERCOSUR, apoyando el ingreso de Venezuela, e integrando los nuevos bloques como la UNASUR y la CELAC. Particularmente la UNASUR y el MERCOSUR se convirtieron en pilares de la estrategia de política exterior en relación a la integración suramericana. Así, la estrategia se vertebró en el plano regional, optando por la región suramericana como terreno posible para

el despliegue de políticas que fueran en el sentido de una mayor integración en los márgenes de la UNASUR. Y no sólo por una proximidad geográfica, sino también, y, sobre todo, por un sentido de la oportunidad histórica, y la coincidencia de objetivos de desarrollo y estrategias con el resto de los Estados (Padula, 2010: 12).

Enfatizamos el cambio que hubo entre la política exterior de FHC, subordinada al imperialismo, a una de “subordinación conflictiva” (Berringer; 2015: 104). Con la política exterior de Lula, existió una nueva configuración de un bloque de poder compuesto por el gran capital nacional, empresas estatales y en ocasiones empresas multinacionales. El acercamiento del Estado brasileiro con determinadas empresas promovió su internacionalización y expansión a los fines de su inserción en el mercado suramericano y global. Esto fue posible gracias a la conjugación de una estrategia que buscó proyectar su liderazgo en Suramérica, a partir de diversos instrumentos. El BNDES, como ente financiador de los proyectos de infraestructura y las empresas constructoras brasileñas, vía relaciones interestatales que permitieron licitaciones, trazando así los caminos económico comerciales de la integración regional.

De este modo, durante la etapa del regionalismo postliberal, la UNASUR posibilitó nuevos horizontes de integración más amplios. Sin embargo, coexistieron los modos más tradicionales de articulación entre Estados—como lo venía siendo el MERCOSUR— con otros novedosos, como el intento por generar una ciudadanía suramericana desde la UNASUR. Desde Brasil; el Estado, sus bancos nacionales y determinados grupos de empresas, combinaron sus esfuerzos en una ecuación que permitía que todos “ganen” bajo el paraguas de la integración suramericana. Los conflictos entre actores de las clases dominantes en cuanto a la política exterior impulsada durante los gobiernos de Lula, se correspondieron con las diferentes estrategias de integración impulsadas en alianza con posicionamientos y circunstancias puntuales.

Así, coexistieron dos corrientes internas bien diferenciadas dentro del Itamaraty que han sido desarrolladas en esta tesis; los institucionalistas y los autonomistas. La predominancia de la corriente autonomista en las acciones de política exterior, generó enfrentamientos con los actores y sectores políticos que sostenían otras visiones; particularmente desde la corriente institucionalista, obstinada en hacer de la política exterior expansiva para con la región, un

asunto bilateral a resolver con los EE.UU. y la UE. Respecto de las clases dominantes, y en particular, sectores y fracciones económicas; estas tuvieron una posición oscilante ante el proceso de integración suramericana promovida desde el Estado. Su interés en la integración se vinculó con la necesidad de comercializar, instalar sus productos, y obtener ganancias. Concebir la integración como proyecto gubernamental clave a los fines de su ideario político, económico, estratégico y hasta identitario fue asunto de quienes se identificaron con el proyecto político estratégico de Lula y con las directrices del partido de gobierno –el PT.

De esta manera, reafirmamos que la política exterior se convirtió en uno de los pilares de la estrategia de gobierno de Lula, involucrando las agendas de desarrollo económico, relaciones internacionales, y articulando a una multiplicidad de sectores de la sociedad brasilera –y por fuera de ella-, desde una abarcadora presencia estatal. Así, con el conjunto de cambios que fueron aconteciendo, la opción por un tipo de integración suramericana, se dio en el marco de una estrategia de política exterior más amplia, bajo nuevos parámetros provenientes de una situación de relativa multipolaridad como emergente.

Podemos concluir, que existieron tres grandes perspectivas respecto de las políticas de integración regional desde el Estado brasilero, que agruparon a diferentes actores, sectores y dimensiones. Por un lado, sectores del BNDES, más desarrollistas, protagonistas del impulso a la política industrial y de internacionalización de empresas, que concebían el crecimiento del banco de desarrollo como necesidad para la expansión del capitalismo brasilero, tutelado por el Estado. Esto implicaba un rol de liderazgo indiscutible en la región, dadas las características del país en relación al resto, en términos de recursos, indicadores económicos, inversión y crecimiento. Así, Brasil se imponía, dado su liderazgo económico y geopolítico. Dominante en los gobiernos de Lula, como la postura más neodesarrollista, fue aquella que, paradójicamente, habiendo promovido el crecimiento exponencial de las empresas brasileras, recibió como contrapartida la feroz reacción de los sectores que terminaron destituyendo a Dilma Rousseff. Esta postura, de mucho peso durante los gobiernos de Lula, y en disputa con los sectores que impulsaban políticas neoliberales, cosechó críticas vinculadas con la idea del subimperialismo brasilero, en relación al resto de los países suramericanos (Zibechi,2012).

Por otro lado, la perspectiva que agrupaba aquellos sectores más liberales que ocupaban el Banco Central –con Meirelles como presidente, quienes no veían la integración con la relevancia con la que otros actores sí lo hacían. Antes que esto, se priorizaría el pago de intereses de la deuda pública a los acreedores financieros internacionales y nacionales, desde el uso de los recursos provenientes del superávit primario. Con la mirada enfocada en la macroeconomía y el tripé heredado de FHC; las políticas más ortodoxas en términos de las finanzas, no eran compatibles con una agenda de política exterior que enfatizaba la integración. Y mucho menos con una política de aliento a determinados sectores de la industria (Diniz y Boschi, 2013). Esta corriente se volvió menos dominante a partir de los años 2005 y 2006, donde empieza a materializarse el giro desarrollista dentro del gobierno.

Por último, aquellos sectores del Itamaraty que ostentaban las posturas más radicalizadas respecto del compromiso de la política exterior con la integración suramericana y la cooperación Sur- Sur, que podemos personificar en la figura de Marco Aurelio García. Con miras a un mayor acercamiento al tan criticado, por parte de las posturas institucionalistas, Eje Habana- Caracas, no se tradujo en la postura mayoritaria que dio cauce a la política exterior por esos años.

De esta manera, a la hora de indagar en torno a los conflictos, las contradicciones y limitaciones con las cuales la estrategia iba a encontrarse, la escala nacional y las diferencias con fracciones de la clase dominante, se hallan desbordadas por aquello que sucedía a nivel regional e internacional. En este sentido, el impulso a la Alianza del Pacífico, junto con otros hechos de relevancia, tuvo relación con los factores que se conjugaron a la hora de frenar el desarrollo y la profundización de la UNASUR (Barrenengoa, 2017a).

Los cambios en los gobiernos de Dilma (2011-2016), también introdujeron un conjunto de variables que impactaron en el escenario de la política exterior aquí descrito. Se modificó la centralidad dada a la integración suramericana en el marco de la política exterior, y, por ende, los recursos que se dirigían al Itamaraty. Cambió también el rol de Celso Amorim, y se frenó el énfasis en una política más antiimperialista, para pasar a ocupar un rol más de mediador en las relaciones internacionales. Esto implicó que, al encontrar apoyo en sectores de la diplomacia internacional, Brasil pusiera una pausa en su juego respecto de América Latina a partir de los mandatos de Dilma Rousseff. Y las causas de estas limitaciones con las

que la estrategia comenzaba a encontrarse provienen del ámbito de la política exterior, de la política económica, y de las políticas de integración, sin que ninguna ostente mayor peso explicativo. Con esto queremos decir que, el freno fue puesto al proyecto político estratégico del PT en Brasil, independientemente de los elementos particulares que evaluemos para dar comprender lo que ocurrió.

2. Políticas de integración y desarrollo: debates emergentes

En la recuperación de la estrategia de desarrollo brasilero, pudimos vislumbrar la articulación entre las esferas de la política y la economía, lo público y lo privado, el Estado y el mercado. Esto transformó las estructuras productivas desde los acuerdos político institucionales que se fueron forjando en los márgenes de UNASUR y el COSIPLAN; aumentando el comercio intrarregional y promoviendo una mayor autonomía relativa para la región, derivada de esto. Así, hemos retomado los antecedentes recientes de la integración física suramericana, promovidos desde la IIRSA y el COSIPLAN. Los actores de las clases dominantes que fueron emergiendo a partir de las estrategias de política exterior e integración física, fueron analizados en un encuadre nacional, regional e internacional.

Lo característico de la estrategia brasilera tanto en lo que atañe a sus ejes de política exterior como a las políticas de integración física, es que ambas sirvieron a los fines de su crecimiento “hacia dentro” y “hacia fuera”. Es decir que, la IIRSA y el COSIPLAN fueron instrumentos de los que se valió Brasil para el desarrollo de sus objetivos de integración de la infraestructura, y, por ende, de ampliación y expansión de sus propias empresas e instrumentos financieros. Podríamos afirmar así, que la participación de Brasil en UNASUR y en COSIPLAN contribuyó al despliegue de su política de crecimiento nacional y de internacionalización de sus empresas. Esto le otorgó un rol privilegiado tanto a las empresas de la construcción y a las empresas de ingeniería.

La estrategia brasilera respondió, entre otros objetivos, a la necesidad de reducción de los costos de transporte, para el acceso a los mercados globales. Esto conllevó el fortalecimiento de los mercados en los cuales se producían las materias primas y los commodities, pero también manufacturas y actividades industriales. A su vez, no es posible deslindar los

resultados de la integración en infraestructura del transporte de los modelos socio económicos que se impulsaron desde el Estado. Ante la falta del financiamiento de la infraestructura como un problema histórico, se agregaba la situación de endeudamiento de la gran mayoría de los países de la UNASUR, como corolario de los años de regionalismo abierto. Como contrapartida, y ante las cifras extraordinarias del financiamiento público destinado a la infraestructura, notamos la centralidad que el Estado brasilero le otorgó.

Por ende, 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 para la estrategia de dicho país, desde la promoción estatal. Coincidimos con Wegner (2018) en marcar como distinción central entre la IIRSA y el COSIPLAN, la concepción sobre la integración económica regional en la que se circunscribió, y el rol que el Estado brasilero tuvo allí. Distinguiendo la integración comercialista del período de regionalismo abierto, con el BID como mayor financiador; y el COSIPLAN en un nuevo contexto emergente, junto a la reconstitución de los Estados nacionales en la planificación de la infraestructura regional (Padula, 2010; Wegner, 2018). El COSIPLAN se correspondió, al menos desde sectores de los gobiernos brasileros, con una estrategia de tipo neodesarrollista.

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

Así, hubo correlación entre los intereses estratégicos de ampliación de infraestructura y la presencia en los mercados regionales y globales. No obstante, para algunos países, se reforzaron las asimetrías entre Brasil y el resto de los países suramericanos, dada la diferencia

de agregado de valor en los productos comercializados. Entre los años 2003-2009, la balanza comercial fue superavitaria para Brasil, lo cual supuso una división del trabajo a nivel intrarregional, que asignó roles específicos (Carcanholo, 2010). De esto se desprende que, la región suramericana fue una plataforma fundamental a los fines de la estrategia brasilera.

A su vez, en el marco del momento actual por el que el capitalismo viene atravesando, la necesidad de mejorar la infraestructura regional vino a responder a la búsqueda de creación de nuevos espacios de “valorización para el capital excedente” (Carcanholo, 2010: 3). 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. Es decir que, sectores dentro del propio Brasil buscaron su posicionamiento como líder, dado que se correspondía con su situación de excepcionalidad en comparación con el resto de las economías de la UNASUR. Sus bases económicas, sumadas a sus características como país, daban motivos suficientes, para considerar que Brasil podía erigirse como líder suramericano.

Otro de los aspectos sobresalientes, que aparece como emergente en el caso del Corredor Interoceánico Central, es la dimensión geopolítica y geográfica, en términos de la búsqueda de integración comercial entre los océanos Atlántico y Pacífico. Esta variable internacional complejiza el escenario de actores sociales, dado que incorpora intereses estratégicos externos a la región suramericana, pero que comparten el objetivo de ampliación de la infraestructura para dinamizar los mercados en dirección a Asia- Pacífico. A su vez, dadas las transformaciones en la internacionalización de los territorios y las empresas, la geografía de la región se vio profundamente modificada. No obstante, no perdemos de vista la dimensión nacional del capitalismo y las tensiones que ello genera en el estudio del Estado (García Linera, 2010). Esto genera profundos debates en torno a cómo indagar y reflexionar estas dinámicas de poder en un plano territorial, signado por el conflicto.

Reflexionar sobre América del Sur a partir de pensar las relaciones entre actores de las clases dominantes y los Estados en términos de la integración física regional, nos lleva a pensar en procesos sociales e históricos particulares. Es decir, estudiar los territorios dentro de una división internacional del trabajo, circunscriptos en una dinámica internacional desreguladora que buscó atravesar los márgenes nacionales –cada vez más porosos. Los debates actuales nos invitan a seguir indagando en los modos en los que se ejerce la

dominación en el mundo actual, desde la reactualización de lo que en el siglo XX fue el auge de las teorías de la dependencia (Dos Santos, 2002).

Podemos pensar cómo se entremezclaron conflictivamente en nuestro período de estudio actores que buscaron, desde el Estado, proyectos de mayor soberanía e integración autónoma, con otros que promovieron la profundización de las asimetrías históricas entre zonas periféricas y desarrolladas, mediante acuerdos de libre comercio y una agenda neoliberal. En un escenario mundial en el cual, además de la búsqueda del control de los recursos naturales, el capital más avanzado imprime su lógica de acumulación con centro en el capital ficticio.

Afirmamos que los actores sociales presentes en las tramas de la integración, intentaron explotar estos recursos desde su participación en las obras de infraestructura regional. También, el nuevo regionalismo postliberal planteó un cambio en las agendas de integración para la región, en un período que abarcó grandes transformaciones al nivel de las sociedades y los Estados latinoamericanos. El caso brasileño aquí estudiado nos muestra que, ante las recurrentes dificultades en cuanto a la falta de financiamiento de la infraestructura, la participación activa del Estado desde una estrategia en articulación con otros actores y recursos estatales, resultó en un camino posible para la consecución de los objetivos de integración física, e integración en general, desde un plano nacional y otorgando otros sentidos.

Por último, afirmamos que la integración regional promovida desde el COSIPLAN-UNASUR, guardó relación con las estrategias y acciones de los diversos actores de las clases dominantes en el escenario suramericano. Esto dio lugar a posicionamientos, tensiones y conflictos entre representantes gubernamentales, actores empresariales y corporaciones. Por ende, a la par de los procesos impulsados por los Estados Nación, nos encontramos con todo un entramado de actores de la clase dominante que complejizó el cuadro de la integración que se logró construir, desde los proyectos de infraestructura del COSIPLAN- UNASUR. Por último, el COSIPLAN posibilitó la estrategia de proyección del poder brasileño desde el Estado, en una triple dirección; hacia los márgenes nacionales, hacia la región suramericana y hacia el mundo.

3. Estado, empresas y territorio: tramas conflictivas

En el período 2003-2011, podemos confirmar la estrategia articulada que hubo entre el Estado, determinadas empresas de la burguesía local, y el BNDES como promotor del desarrollo, en un camino donde prevaleció una estrategia de tipo neodesarrollista.

Respecto de los representantes de la burguesía industrial paulista, no fue la misma la apuesta; presentando posturas divergentes de acuerdo a la coyuntura. En escenarios de crecimiento, animados por las políticas del gobierno del PT, se atrajeron intereses privados, conformando asociaciones público privadas. En los dos gobiernos del PT, asistimos a niveles bajos de inflación, una política económica que transmitía estabilidad, así como marcos jurídicos y legales que promovían la inversión del sector privado en la economía. Al mismo tiempo, los países receptores de dichas inversiones también ofertaban para las empresas condiciones de cierta “estabilidad” política y económica que las colocaba como destinos elegidos para colocar sus negocios. Por esto, la combinación entre la política exterior promovida por el PT, junto con las políticas de desarrollo, integración e infraestructura, dieron como resultado la internacionalización de estos grandes sectores de las burguesías locales, que comenzaron siendo empresas nacionales y se convirtieron en empresas multinacionales. En dicho proceso, el rol del Estado brasileiro fue clave.

Al abordar la relación entre la expansión económico productiva de Brasil en la región, y la necesidad de crecimiento y competitividad de las empresas brasileiras, observamos cómo la conjugación de esta proyección generó una alianza entre ambos, Estado y empresas. El énfasis en la región suramericana, fue de algún modo una necesidad para poder ampliar la estrategia de internacionalización y de Campeones Nacionales, desde objetivos que provinieron del Estado brasileiro (Clemente, 2018). Esto generó la búsqueda del aprovechamiento de los recursos naturales, así como la especialización en industrias de commodities que serían las destinatarias de las inversiones brasileiras (Cerqueira, 2014). La región suramericana se encontró, en algún punto, subsumida bajo dicha estrategia territorial que modificó el mapa económico comercial de América del Sur. Así, la internacionalización de dichas empresas fue una política de Estado, con lo cual podemos afirmar que, lo característico del caso brasileiro es que, el crecimiento de empresas privadas fue producto de la confluencia entre políticas públicas y política exterior (Berringer, 2015, Iglesias, 2008).

Ahora bien, la alianza entre fracciones de las burguesías locales y sectores que administraban el Estado brasilero tuvo correspondencia con dinámicas previas que provinieron tanto de las discusiones en torno al ALCA, por parte de los diferentes empresarios y Estados de América Latina, como por transformaciones en el escenario internacional que tendieron a torcer la balanza en favor de proyectos neodesarrollistas. De esta manera, sin que mediara un acuerdo explícito, se articularon desde las políticas del Estado, a actores sociales y estrategias en común, a pesar de que sus intereses particulares podían ser divergentes. En el horizonte de la inserción internacional de Brasil como actor de peso, y en la internacionalización de sus capitales desde la política estatal, todos estos coincidieron, por distintos motivos.

Dado que el proceso de inserción al mercado mundial, por parte de Brasil, fue subordinado a los grandes capitales financieros (Maringoni, 2017; Merino, 2018), la estrategia lanzada desde el Estado, buscó responder a los desequilibrios que estos sectores de las clases dominantes tuvieron durante el ciclo neoliberal. Las políticas de flexibilización legal, la conformación de consorcios público- privados, y la liberalización comercial fueron alientos estatales concretos para la consecución de estos objetivos (Cerqueira, 2014, Paulani, 2017: 94). A esto se agregaron los cambios que se produjeron en la relación de histórica subordinación y tutelaje de EE.UU. hacia América Latina y el Caribe.

En este sentido, el hecho de que quien ocupara la vice presidencia de Brasil fuese un ex vicepresidente de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) -José Alencar Gomes da Silva, nos muestra la articulación entre sectores de la burguesía industrial y de partidos como el PMDB con el nuevo gobierno del PT. Esto da cuenta de la estrategia neodesarrollista (Berringer, 2017; Merino, 2018:226), en tanto pone de manifiesto la articulación entre sectores de las burguesías locales y trabajadores, como ha sucedido en los casos de gobiernos desarrollistas nacionalistas y nacional populares en otros países de la región.

En el caso puntual de Odebrecht y otras empresas de ingeniería, estas se expandieron desbordando la escala nacional, internacionalizándose, en conjunto con la estrategia promovida desde el Estado, a pesar de no compartir de manera intrínseca un carácter de decidido “antiimperialismo”. Considerar que contribuyeron en alcanzar los objetivos de consolidación del sur emergente es diferente a afirmar que, empresarios y Estado compartían esta búsqueda. Por esto, la idea intermedia de burguesías locales –dado que su origen lo es-,

nos parece ser la que mejor ilustra la hibridez de su posición. Enmarcamos el apoyo empresarial recibido, como resultado de la crisis que algunos de estos sectores habían atravesado en los últimos años del gobierno de FHC. Sumado a la desvalorización del real en 1999 y la inestabilidad económica, generaron un panorama que terminó generando condiciones favorables para acompañar a Lula antes que, a Serra, el candidato con quién compitió en las elecciones presidenciales de 2002. Así, todo un conjunto de sectores perjudicados buscó entablar una nueva alianza política. De esta manera, el lulismo pregonó la asociación con fracciones de capital vinculadas a los sectores de la industria que fueron golpeados durante el neoliberalismo, dada la primacía del capital financiero (Bresser- Pereira, 2013). A su vez, la FIESP, tuvo participación en este período apoyando algunas de las iniciativas del IIRSA- COSIPLAN, para la ejecución de los proyectos prioritarios. Esto generó que estos sectores conjugaran intereses con el nuevo gobierno del PT, como parte de un heterogéneo entramado que también involucraba sectores del capital financiero transnacional y multinacional, y la burguesía agraria. Por otro lado, junto con estas fracciones de las clases dominantes, acompañados por Palocci y Meirelles, la demanda china de commodities se tornó un elemento central para el crecimiento que se obtuvo en el período. En este se combinaron la demanda externa con la dinámica del mercado interno.

Recuperando los tres niveles de análisis, 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.) monopolizaron el mercado de exportación con una fuerte agenda y constituyéndose en un sector de gran peso. En el caso del sector industrial, por su mayor heterogeneidad, se vuelve más dificultoso delimitar un único interés corporativo, por sus diversas ramas y grados de concentración.

Durante los primeros años del gobierno de Lula, dada la continuidad del esquema monetarista heredado del gobierno de FHC, una parte de los sectores industriales no acompañaron (Merino, 2018). A esto se agregó como complejidad el peso fuerte de la FIESP, conteniendo

sectores que rechazaban el ALCA (Kan, 2015b), en contraposición con fracciones que lo apoyaban. El conflicto se desató cuando el crecimiento se encontró con límites. Estos surgieron desde la crisis financiera global, pero empezaron a hacerse visibles a partir de 2011. 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.

Afirmamos entonces, que los intereses en la integración por parte de la heterogeneidad de empresarios, no provino de un espíritu bolivariano, claro está, sino de sus lógicas de acumulación. No obstante, esto no impidió que se unieran en una alianza estratégica con quienes efectivamente pensaban la integración suramericana como parte de su ideario político. De esta manera, el Estado brasileiro acompañó determinados sectores económicos y empresas con el financiamiento del BNDES y del Banco do Brasil. Esto logró varios objetivos a la vez, pero aquí resaltaremos uno que fue estructurante; el de financiar con sus instrumentos a las empresas locales desde la estrategia de integración, evitando que fuesen empresas extranjeras quienes se hicieran cargo de los recursos y las ganancias de dichos negocios –con todo lo que esto implicaba. En un orden mundial cada vez más globalizado y financierizado, consolidar empresas locales era una vía elegida para hacer más competitivas e insertas en el mercado mundial a quienes sin el Estado brasileiro probablemente serían absorbidas por capitales de mayor escala (Bresser- Pereira, 2013).

Coincidimos, con un conjunto de autores (Barbosa y Pereira de Souza, 2010; Actis, 2011; Bresser Pereira, 2013; Paulani, 2017; Merino, 2018), en caracterizar un primer ciclo con predominio del sostenimiento de una macroeconomía más ortodoxa (2003-2005), y un siguiente ciclo de despegue claramente neodesarrollista, a partir de 2006. Este coincidió con políticas de desarrollo económico y aprovechamiento del potencial productivo, tutelado por el Estado en términos de financiamiento y lanzamiento de instrumentos como el PAC, el PDP y el Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) (Maricato y Royer, 2017: 153).

La importancia de marcar los intervalos dentro de los dos gobiernos de Lula radica en que nos permite notar cómo la articulación con sectores de las burguesías locales fue elegida por sobre los sectores asociados al capital internacional. La diferencia entre uno y otro radica en la mediación estatal que allí existió. Esto no significa que la alianza construida, y el grado

exponencial de crecimiento que estos grupos obtuvieron, no haya generado conflictos al interior de la coalición de gobierno. Por esto, preferimos caracterizarlos como fracciones de clases, dado que la burguesía no actúa como un bloque homogéneo, sino que, de acuerdo con circunstancias, conflictos e intereses, observamos posicionamientos diferentes. Los sectores asociados al capital internacional fueron la oposición al lulismo, articulados en los partidos PSDB y DEM. Armando Boito menciona como canales de expresión de sus posiciones, a las instituciones internacionales como la OMC, el FMI, la UE, y, en Brasil, asociaciones como el Instituto Brasileiro del Petróleo (IBP) (Boito, 2017: 29).

Así, a lo largo de este siglo, va quedando cada vez más en evidencia cómo el poder también es proyectado a escala global, dada la globalización financiera de la presente fase del capitalismo que transitamos. Esto nos invita a seguir indagando en torno a cómo intervienen los Estados, en un marco en el cual las empresas transnacionales operan con mayor peso y escala, quitando cada vez mayores márgenes de soberanía, y reconfigurando las relaciones entre las clases dominantes. Si bien los Estados-nacionales no han desaparecido, nos encontramos con la limitación que presenta un enfoque analítico acotado únicamente a estos, en un orden internacional en el que las grandes empresas transnacionales, los superan ampliamente en lo que hace al desarrollo de sus estrategias. Este escenario coexiste con la fuerte presencia del Estado chino, dispuesto a financiar y promover grandes planes de infraestructura y desarrollo en Brasil, y en toda la región. Así, enfocarnos sólo en lo ‘nacional’ como unidad analítica nos resultaría acotado a la hora de preguntarnos por las relaciones de poder y dominación en el presente.

Por último, afirmamos que existieron entre estos actores contradicciones de distinto orden. Comenzábamos con la idea de que, bajo el presupuesto de que la integración de la UNASUR la hicieron los presidentes y sus funcionarios de cancillería, se tiende a invisibilizar otros intereses que interviniere y, en todo caso, dieron como resultado, la decisión política de un Estado en una instancia internacional. Por ende, las relaciones de fuerza, los intereses corporativos, junto con las condiciones que planteó el contexto y las características de los actores, resultaron en variables fundamentales a la hora de traducir las decisiones de los representantes del Estado brasileiro en instancias de la UNASUR.

¿Mudar para valer? Consideraciones finales

“O ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva propôs uma utopia aparentemente irrealizável aos brasileiros. E, no entanto, ela aconteceu¹⁴⁶”.

(Gilberto Maringoni, 2017: 36).

El objetivo de esta tesis ha sido indagar en los procesos de integración suramericana, a partir de la estrategia impulsada desde Brasil, por los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 y 2011. Nos preguntamos por los entramados de la integración, para analizar el cruce entre el Estado brasileiro y las clases dominantes, a partir de la política exterior, las políticas de desarrollo e infraestructura y la política económica.

El lulismo fue una coalición de clases, en una coyuntura particular, en un mundo que se estaba transformando hacia la multipolaridad. El anuncio en su *Carta ao povo brasileiro* fue materializado con contradicciones, limitaciones y múltiples contingencias.

De acuerdo al desarrollo de esta tesis, afirmamos que, en el período 2003- 2011, la situación de Brasil nos mostró una dinámica de transformaciones muy importantes. Por esto, confirmamos la ida de “*Mudar para valer*”, considerando que, entre los vaivenes de la época, la estrategia impulsada por los gobiernos del PT, desde el Estado brasileiro, conllevó a un cambio radical de la situación nacional. A su vez, el rol de Brasil contribuyó a la reconfiguración del escenario integracionista suramericano, y fue partícipe de los movimientos que hubo a nivel internacional, con un rol claro.

Si inscribimos la *Carta ao povo brasileiro* en su contexto de enunciación; afirmamos que esta anticipó un giro respecto del crítico clima en el que Brasil se encontraba a finales y comienzos de siglo, terminando el mandato de Fernando Henrique Cardoso. Se trató de un cambio en la estrategia de gobierno, impulsado por un proyecto político que, con vaivenes y contradicciones, se propuso –y logró– “mudar para valer”. Realizar la utopía. Es decir, marcar

¹⁴⁶ “El ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva propuso a los brasileiros una utopía aparentemente irrealizable. Y, sin embargo, realizó” (traducción de la autora).

un hito en la historia de la formación social brasilera, que se destacó por los niveles de empleo, por el dinamismo del mercado interno, los altos niveles de inversión estatal y la reconfiguración que esto conllevó, en torno a colocar al Estado en el centro de la agenda económica y productiva.

A su vez, la estrategia promovida por el PT, se tradujo en los niveles de crecimiento, las políticas de desarrollo, la infraestructura, la integración regional, la política exterior, y el aprovechamiento de las condiciones emergentes del orden mundial. Esto nos muestra, además, elementos que matizan la idea de haberse tratado de un ciclo desarrollista homogéneo. Se trató más bien de un híbrido compuesto de momentos neodesarrollistas (Flias, 2017: 102; Actis, 2011), con disputas hacia el interior del propio gobierno, entre el neoliberalismo y el neodesarrollismo.

En esta tesis, indicamos el énfasis que hubo en la reconstitución del Estado para los roles de impulso a las estrategias de desarrollo y planificación. Esto permitió el despliegue de una estrategia de política exterior en una doble dirección; hacia la región suramericana y hacia el escenario internacional. Hacia las filas del propio país significó políticas de desarrollo e inversión que generaron el dinamismo del mercado interno. Por ende, la expansión del empleo, el consumo, y una política redistributiva que disminuyó las desigualdades (Maringoni, 2017: 37). Y una política económica de promoción de la industria que dinamizó sectores económicos de gran relevancia. A su vez, en el terreno de la macroeconomía, se lograron reducir las vulnerabilidades externas.

Por ende, reafirmamos la necesidad de construir marcos analíticos que nos permitan indagar en los procesos de integración desde el foco en los Estados, pero también a partir de la pregunta por el rol que otros actores sociales de las clases dominantes, han tenido en estos procesos, tantas veces invisibilizados. Esto abre reflexiones y discusiones teóricas más amplias, en torno a cómo pensar la integración y desarrollo en los márgenes de un mundo capitalista, con sus características actuales. A su vez, ratificamos la relevancia de incorporar la variable geopolítica en el estudio del Estado en el regionalismo postliberal, dado que las nuevas reconfiguraciones internacionales tuvieron un rol clave en esta tesis.

Consideramos que en el trabajo aquí desarrollado se abren líneas de investigación posibles, a ser continuadas en el futuro. Como hemos señalado, hacia el final del período de estudio elegido, emergían un conjunto de contradicciones provenientes de distintas dimensiones. Una de ellas, aludía a la pausa respecto del proceso de integración suramericana, a partir de los mandatos de Dilma Rousseff. En un sentido más general, el freno al proyecto político estratégico del PT en Brasil, más notable hacia el año 2016, inaugura un conjunto de preguntas de interés, a ser retomadas en futuras investigaciones.

Por otro lado, la creciente presencia china en toda Latinoamérica, y sus disputas con EE.UU. nos invitan a profundizar en la indagación en un amplio campo de problemas emergentes, en el marco de dinámicas de grandes transformaciones a las que asistimos.

Bibliografía citada

- Acevedo a., Trenchi (2016) La política exterior brasileña durante el gobierno de Lula 2003-2011: El papel de los organismos multilaterales regionales en el liderazgo regional de Brasil. Tesis de Licenciatura.
- Actis Esteban (2011). La estrategia "híbrida" de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo Heterodoxo. En Revista Temas debates (En línea) no.22 Rosario dic. 2011.
- Actis Esteban (2015). Estrategias de desarrollo e internacionalización de capitales: pasado y presente del caso brasileño. En Revista tempo do mundo Vol. 1 2/07/2015
- Amorim Celso (2014). Breves Narrativas Diplomáticas. 1ª ed. Buenos Aires: Taeda, 2014.
- Álvarez Alvaro (2017). Los corredores del extractivismo. En “El Neodesarrollo en debate: crisis, transición y alternativas”. Mariano Félix. 1ª ed. pp. 53-76. Buenos Aires, El Colectivo, 2017.
- 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 Gusmao. 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>
- 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.
- Ardissone C. M. P. (1999). “Percepções e ações do empresariado industrial brasileiro no contexto do Mercosul. Dissertação de mestrado apresenta ao Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, PUC-RJ, Rio de Janeiro, 1999.

-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.

-Arditi, Benjamín. (2009). “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?” En Ciências Sociais Unisino, 45(3), pp. 232-246.
<http://www.redalyc.org/pdf/938/93812729006.pdf>

-Barbosa dos Santos, Fabio Luis A. (2014). Problemática brasiguaiia e os dilemas da projeção regional brasileira Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 13, núm. 39, 2014, pp. 1-16. Universidad de Los Lagos Santiago, Chile.

-Barbosa N. y Pereira de Souza J. A. (2010). “A inflexão do governo Lula: Política Económica, crescimento e distribuição de renda”. En Sader Emir y Marco Aurelio Garcia. Brasil entre o Passado e o Futuro; Editora Fundação Perseu Abramo y Boitempo, São Paulo, 2010.

-Barrenengoa, Amanda (2017a). El proceso de integración latinoamericano desde la experiencia de UNASUR: un análisis crítico. Revista Realidad Económica IADE n° 305, p. 11-32. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico IADE. Buenos Aires, 2017.
<http://www.iade.org.ar/articulos/el-proceso-de-integracion-latinoamericano-desde-la-experiencia-de-la-unasur>

-Barrenengoa, Amanda (2017b). Entramados de la integración suramericana: Estados y actores en la UNASUR. Revista electrónica de estudios latinoamericanos e-l@tina, Vol. 15, num. 58, p. 86-78. Buenos Aires, enero-marzo 2017.
<http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2153>

-Barrenengoa, Amanda (2015) “El proceso de integración latinoamericana: claves, conflictos y perspectivas de análisis”. Revista Cuestiones de Sociología, Número 13.
<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn13a06>

-Bernal Meza, R. (2008) “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”. Revista Brasileira de Política Internacional 51, pp. 154- 178.

- Bernal Meza, Raúl (2013). Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. pp. 1-22. Instituto Ibero-Americano Fundación Patrimonio Cultural Prusiano. <http://www.iberonline.de>
- Berringer Tatiana (2015) A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula. 1ed. Curitiba, Appris, 2015.
- Bieler A. y Morton A. (2013). “Hegemonía, orden mundial y cambio histórico: siguiendo el camino de la teoría crítica”. Perspectivas neogramscianas en las relaciones internacionales”. En Kan J. y Pascual R. “Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea”. 1ra. Edición Imago Mundi. Buenos Aires. Cap. 2, p. 23-43.
- Boito, Armando (2017). “O legado dos governos do PT”. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. “Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo”. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- Braga, Jorge Luiz Raposo (2013a). O BNDES e o projeto de integração regional: internacionalização de empresas brasileiras no jogo político da América do Sul. In: Encontro de Geógrafos de América Latina, 14., 2013a, Perú. www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Geografiaeconomica/15.pdf
- Braga, Jorge Luiz Raposo (2013b). O papel do BNDES no projeto de potência regional do governo Lula da Silva (2003-2010). In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações internacionais, 4., 2013b, Belo Horizonte, Brasil. www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1369532007_ARQUIVO_trabalho_final4abri.pdf
- Botto Mercedes (2006) “Gobernanza regional: notas para un análisis sobre el MERCOSUR”. Revista Estudios Avanzados, N° 18. Córdoba: CEA/ Universidad Nacional de Córdoba.

- Briceño Ruiz, J. (2014) “Del Regionalismo Abierto al Regionalismo Poshegemónico en América Latina”. En *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. San José (Costa Rica): Willy Soto Acosta Editor-FLACSO, pp. 23-34.
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017): “La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales”, En: *Estudios Internacionales*, N° 186, pp. 39-89, Instituto de Estudios Internacionales.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2013). “Empresários, o governo do PT e o Desenvolvimentismo”, en *Revista de Sociologia Política*, vol. 21, N° 47, pp. 21-29, septiembre 2013.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007). “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
- Bruckmann Mónica (2015). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Luxemburg. Imago Mundi.
- Busso Anabella (2016). *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011 / Esteban Actis; Coordinación general de Anabella Busso*. 1ª edición. Rosario. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2016.
- Bustelo, Santiago (2012). *Desenvolvimento e políticas industriais: um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008)*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economía. Rio de Janeiro, 2012.
- Bywaters, C. y Rodríguez, I. (2009). *Unasur y la integración latinoamericana: propuesta de un nuevo modelo del regionalismo post liberal*. *Revista Encrucijada Americana*, Año 3 n° 1, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Urtado, pp. 4-26.
- Cabria, J. V. B. (2015). *Multilatinas y estrategias de desarrollo. El papel del Estado en la internacionalización de los grupos empresariales en Brasil y México*. *Estudios internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, 2(2), 343-363.

- Cardoso, FH y Faletto, E (1969). Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Casanova, L. (2010). La inversión extranjera directa en América Latina y las multinacionales emergentes latinoamericanas. Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), (137), 1.
- Castells, M. (1997). “La era de la información: economía, sociedad y cultura”. Ed. cast.: Alianza Editorial, S. A., Madrid.
- 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.
- Ceceña Ana Esther (2009). Os caminhos e os agentes do saqueio da América Latina. En “Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário. Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. 1 ed. (Cap. 5 Crédito e integração Regional, p. 205-218. São Paulo Expressão Popular, 2009.
- Chesnois (2018). Uma análise do investimento das Empresas Transnacionais no Brasil a partir das contribucoes de Francois Chesnais. En Revista de la sociedad brasileira de economía política, n° 49, enero- abril 2018.
- Cerqueira Franci D. (2014). Brasil en el proceso de integración con América del sur: una política destinada a consolidar la lógica de acumulación del capital. XIV Jornadas de Economía Crítica Perspectivas económicas alternativas. Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014.
- Clemente, 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. 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.

-Colombo, S. y Roark, M. (2012) “UNASUR: integración regional y gobernabilidad en el siglo XXI.” En Revista Densidades, N° 10. Versión electrónica, pp. 21-40.

-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.

-Costa Darc (2005). Estrategia nacional. La cooperación sudamericana como camino para la inserción internacional de la región. 1ª ed. Buenos Aires; Prometeo Libros, 2005.

-Cox, Robert (1986). “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales”. En Jhon Vasquez (Ed): Relaciones Internacionales: Pensamiento de los Clásicos. Barcelona: Limusa.

-Cox, R. (1996). “Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method”, en Approaches to World Order. Cambridge: Cambridge University Press.

-Delgado J. y Ferraz E. (2010). Política de Competencia, Política Industrial y Campeones Nacionales en Tiempos de Crisis. El derecho de la competencia en tiempos de crisis, Madrid: Fundación Rafael del Pino.

-Diniz E. y Boschi R. (2013). "Uma nova estratégia de desenvolvimento?, en Bresser-Pereira, org. O Que Esperar do Brasil?. Rio de Janeiro: Editora FGV: 27-60. Trabalho apresentado no 8o. Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 26-27 de setembro de 2011.

-Dos Santos, Theotônio (2002) Teoría de la Dependencia: balance y perspectivas (México: Plaza & Janes).

-Dupuy H., Morgante M., Salessi M. L. (2014). “Las economías emergentes: nuevos escenarios en la integración y la cooperación sur- sur”. Ponencia presentada en VII Congreso del IRI, I Congreso del CoFEI, II Congreso de la FLAEI. UNLP.

- Ferrer, Aldo (2007) Globalización, desarrollo y densidad nacional. En “Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización”. Homenaje a Celso Furtado. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo. (comp). Enero 2007.
- Ferrer, Aldo (2008) “Densidad nacional y densidad regional”, Revista Densidades N° 1, pp. 7-11.
- Ferreiro, José Luis (2017). “Dívida pública, problema ou solução”. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. “Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo”. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- Fiori, José Luís (2014). História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo. 1 ed. São Paulo, Boitempo, 2014.
- Fiori, José Luís (2011). Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.
- Fontes, Virginia (2009). O Brasil e seu “desbordamento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. En “Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário. Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. 1 ed. (Cap. Final Pela abertura do debate), p. 219-245. São Paulo Expressão Popular, 2009.
- Formento W., Dierckxsens W., Bilmes J., Barrenengoa A., Del Negro L., Schulz S. (2018). “La crisis mundial”. 1ra ed. Editorial Fabro, Buenos Aires, mayo de 2018.
- Furtado Celso (1971) “Dependencia externa y teoría económica” en: “Obras escogidas. Celso Furtado”, Edic. Plaza&Janes, Bogotá, Colombia, 1985.
- Fuser Igor (2017). Reflexões sobre as burguesias sul-americanas e a integração regional. Revista estudos internacionais, Belo Horizonte, ISSN 2317-773X, v.5 n.3 (2017), p.112 – 125.
- Fuser Igor (2017). Grandeza e miseria do Presal. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. “Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo”. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.

- García Linera A. (2010). “El Estado en transición: Bloque de poder y punto de bifurcación”. En Revista Casa de las Américas Nos 259- 260, p. 90-110.
- Giacalone Rita (2006) “¿Una alianza entre izquierda y empresarios? En Revista Nueva Sociedad, 202, marzo- abril de 2006.
- Giacalone Rita (2011) Iniciativa IIRSA y gobernabilidad en Mercosur, p. 29-50. En Mellado: Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el Mercosur. Editor Manuel Cienfuegos Mateo. Lemer Editora, Córdoba, 2011.
- Gudynas, Eduardo (2009). “Estado y Mercado en América Latina: una pareja dispareja”, en Nueva Sociedad, No. 221, mayo-junio, pp. 54-65.
<http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasMercadoEstadoNvaSociedad09.pdf>
- Hirst Monica, Pinheiro Leticia, Soares de Lima Maria Regina (2010). “A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. Diciembre de 2010, ISSN: 0251-3552, www.nuso.org. Revista Nueva Sociedad en portugués.
- 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.
- Jiménez Cortés Elizabeth (2015). “Dilemas ecoterritoriales de la integración regional: IIRSA en las sociedades de Bolivia y Chile”. Informe Proyecto Becas de Investigación CLACSO-Asdi. Nivel B. Consolidación Académica.
- Kan, Julián (2010). De la apertura comercial y la soberanía y autonomía regional. Un análisis de las tendencias de la integración latinoamericanas de las últimas décadas. El caso de UNASUR. En Ideação, Revista de Educação y Letras da Unioeste do Paraná, Volumen N° 12, N° 1, pp. 79-100.
- Kan J., Pascal R. (2013) “Integrados (?). Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea”. 1ra. Edición Imago Mundi. Buenos Aires.

- Kan, J. (2015a). “La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA. 1a Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.
- Kan, J. (2015b). “Y los empresarios también. El cuestionamiento al ALCA de las clases dominantes locales durante la reciente reconfiguración política regional. Un análisis de las fracciones industriales de Argentina y Brasil”. Revista electrónica de estudios latinoamericanos e-l@tina, Vol. 13, núm. 52, p. 35-59. Julio-septiembre. Buenos Aires, 2015.
- Katz, Claudio (2006). “El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA”. 1a Ed. Buenos Aires, Luxemburg.
- Kliass, Paulo (2017). Aspectos da política fiscal. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. “Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo”. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- Lamas I., Finazzi J., y Nasser R. (2017). “Entre Porto Alegre e Davos”. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. “Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo”. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- Maricato E. y Royer L. (2017). “A política urbana e de habitação”. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. “Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo”. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- Marini Ruy, Mauro (1977). “La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo”. Cuadernos Políticos, número 12, editorial Era, México, D.F.
- Marini, R. M. (2008). “Procesos y tendencias de la globalización capitalista”, en América Latina, dependencia y globalización. Bogotá: Siglo del Hombre - CLACSO, 2008
- Martínez Paola (2013). Bolivia frente a la IIRSA- COSIPLAN ¿Entre el extractivismo y la integración? Buenos Aires. CLACSO. Editorial
- Martins, Carlos Eduardo (2011). Globalização, dependencia e neoliberalismo na América Latina, São Paulo, Ed. Boitempo.
- Martins, C. E. (2015). “El Sistema Mundo Capitalista y los Nuevos Alineamientos Geopolíticos en el Siglo XXI: una Visión Prospectiva”, en Gandasegui, M. Martins, C. e

Vommaro V. (coord.) Soberanía, hegemonía e integración de las democracias en revolución en América Latina, 2015, Quito, p.p 19-50.

-Merino Gabriel (2016). “Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. Perspectivas para América Latina”. En Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder, 7(2) 2016, pp. 201-225.

-Merino, Gabriel (2017). “Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo”, en Relaciones Internacionales, Vol. 26 N°52, IRI, pp. 17-37.

-Merino, Gabriel (2018). “Del apogeo “lulista” a la destitución de Dilma. El devenir popular neodesarrollista en Brasil”, en Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos, N°66, UNAM, México, enero 2018.

-Mendoza, Cecilia (2014). "UNASUR, un modelo de integración regional con identidad propia". En “De Cadencias y Disonancias Representaciones alternativas de la integración regional en el siglo XXI: América Latina, Asia y Europa del Este”, adaptado por Nicolás Matías Comini; compilado por Tomás Andrés Bontempo. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad del Salvador, 2014.

-Mignolo Walter (2009). La idea de America Latina (la derecha, la izquierda y la opcion decolonial). CyE Año I N° 2 Primer Semestre 2009. Disponible em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/secret/CyE/CyE2/09idea.pdf>

-Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2002). As políticas neoliberais e a crise da América do Sul. Rev. Bras. Polít. Int. vol.45 no.2 Brasília July/Dec. 2002. Disponible em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200007

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

-Motta Veiga, P. y Ríos S. (2007). “O regionalismo post-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”. CEPAL, Serie Comercio Internacional, 82, p. 3-48.

- Musacchio Andrés (2003) Comercio exterior, inserción internacional y estrategias de desarrollo. Informe Económica, IMA, Buenos Aires.
- 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.
- Neves, B. C (2017). Política Externa Brasileira e Integração da Infraestrutura Sul-Americana: Perspectivas atuais no âmbito IIRSA/COSIPLAN. IN: Simpósio de Pós-graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas - Unesp, Unicamp, PUC-SP. Anais Eletrônicos do SIMPORI. 2017. ISSN 19849265.
- Novoa Luis Fernando (2009). O Brasil e seu “desbordamento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. En “Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário. Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. 1 ed. (Cap. 5 Crédito e integração Regional, p. 187-204. São Paulo Expressão Popular, 2009.
- Ochoa Raúl (2007). "Internacionalización de empresas translatinas de Brasil y Chile: aprendizaje o aterrizaje para el caso argentino", Conferencia dictada el 26/10/07 en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.
http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=5611804&pid=S1853-984X201100020000700026&lng=es
- Padula Raphael (2010). *Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. Tesis de Doctorado. COPPE/UFRJ, 2010. 311p.
- Padula, Raphael (2014). Da IIRSA ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. (Org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. p. 291-352.
- Páez Pérez Pedro (2012). "La nueva arquitectura financiera regional premisa, indispensable para la integración latinoamericana". En *Perspectivas para la integración de América Latina*. Instituto de Investigación Económica Aplicada ipea. Brasilia.

- Paikin Damián (2012) “Integración productiva y desarrollo regional: tensiones en el marco de la crisis global”, en Aportes para la Integración Latinoamericana, Año 18, N° 2, pp. 59-74.
- Paikin, D. y Gil L. (2013) Mapa de la Integración Regional en América Latina. Procesos e instituciones. Fundación Friedrich Ebert; Nueva Sociedad; 9-2013; 1-34.
- Paulani Leda Maria (2017). Desenvolvimentismo, planejamento e investimento público nos cinco mil dias do lulismo. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. “Cinco mil dias: o Brasil na era do Lulismo”. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- Pedreira Campos Pedro H (2009). “As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras”. En “Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário”. Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. 1 ed. (Cap. 2 Construtoras, p. 103-114). São Paulo Expressão Popular, 2009.
- Pinheiro Guimarães, Samuel (2006). Desafios brasileiros na era dos gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto. Partido dos Trabalhadores. A política internacional do PT, resoluções do 3º Congresso do Partido dos Trabalhadores. In: www.pt.org.br
- Pinheiro Guimarães Samuel (2015) O mundo multipolar e a Integração Sudamericana. En Revista Comunicação&política, v.25, n°3, p.169-189.
- Pomar, Valter (2015) (integração sul-americana. Revista Comunicação&política, v.25, n°3, p.169-189.
- Poulantzas Nicos (1977). Poder político e classes sociais. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1977.
- Quijano, Aníbal (2000) “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina” en Lander, Edgardo (ed.) La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales (Buenos Aires: CLACSO).
- Rapoport, Mario (1984). “El factor político en las relaciones internacionales. ¿Política Internacional vs. Teoría de la dependencia? Un comentario”. Desarrollo Económico, vol.23, N° 92, pp. 617-636.

- Rapoport, Mario (2008). “UNASUR, contracara del panamericanismo. Publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía”. www.viva.org.co.
- Rapoport Mario (2010). “Las Políticas Económicas de la Argentina. Una Breve Historia”. Editorial Booket, Buenos Aires.
- Rascovan, Alejandro (2017). ¿Qué pasa con la infraestructura de transporte en América Latina? En Nueva Sociedad. Fundación Foro Nueva Sociedad.
- Rocha Neto, L. A. (2009). Determinantes da internacionalização produtiva da construtora Norberto Odebrecht (1990-2006) / Luiz Alberto Sampaio Rocha Neto. – Salvador, 2009. 69f. II. tab. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia.
- Rofman, Alejandro (1999). Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos de petróleo, el carbón y el azúcar. Buenos Aires: Ariel.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012) “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”, en Pía Riggirozzi y Diana Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America* (Vol. 4, pp. 1-16). Dordrecht: Springer.
- Santos, Milton (2012). *Por uma Economia Política da Cidade: O caso de São Paulo*. 2da edição 1 reimpr- São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- Santos, Milton (2012). *Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. 6ed. 2 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- Santos, Milton (2014). *Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia*. Em colaboração com Denise Elias. 6ed. 2reimp. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2014.
- Santos, Marcelo (2013). A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. Resultado de investigação finalizada. GT 12 - Globalização, integração regional e sub-regional. XXIX Congreso ALAS, Chile.

- Sanahuja, J. A. (2009). ‘Del regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración latinoamericana. En Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe, n.º 7, pp. 11-54.
- Sanahuja, J. A. (2011). Multilateralismo y Regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR. En “Pensamiento propio: Los desafíos del multilateralismo en América Latina”. Edición Especial: CRIES- Universidad de Guadalajara- Universidad Iberoamericana, año 16. Bs. As. Argentina, pp. 117- 158.
- Sanahuja J. A. (2012) Regionalismo post liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez, & H. R. Júnior, 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 2012 (19-72). Buenos Aires: CRIES.
- 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.
- Seitz Ana Emérica (2014) “Integración, recursos naturales e infraestructura”: el caso IIRSA-COSIPLAN. Universidade Federal de Santa Maria. Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global; 4; 1; 12-2015; 4-22.
- Singer André (2017). A ideia de lulismo. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. “Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo”. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- 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.
- Soares de Lima Maria Regina (2013). “Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o brasil” en *Lua Nova*, São Paulo, 90: 167-201, 2013.

- 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.
- Souza, Amaury de. O Brasil na região e no mundo: percepções da comunidade brasileira de política externa. Rio de Janeiro: CEBRI, 2008.
- Staine Prado Carlos Roberto (2018). Do isolamento à integração desgovernada da Amazônia: a “febre do ouro” e o “outro estado dentro do Estado” no caminho da rodovia Interoceânica por Madre de Dios: Um estudo dos primeiros anos de impacto socioambiental da rodovia Interoceânica na Amazônia do Peru. Tesis de doctorado Programa de pós-graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Valente Iván (2017). O colapso da conciliação de classes. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. “Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo”. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- Varesi, Gastón (2013). “Modelo de acumulación y hegemonía en la Argentina post-convertibilidad, 2002-2008”. Tesis de Doctorado. Doctorado en Ciencias Sociales. Memoria Académica, FaHCE-UNLP. La Plata.
- Wallerstein Immanuel (2005) Análisis de sistemas- mundo: una introducción. Traducción de Carlos Daniel Schroeder. Siglo XXI Editores, México.
- Wegner Rubia Cristina (2018). Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. Economía y Sociedad, Campinas, vol. 27 n° 3 (64), p. 909-938. Setembro-dezembro 2018.
- Yaffar De La Barra Mario Antonio (2012). UNASUR: un camino hacia la integración física para el desarrollo. En Perspectivas para la integración de América Latina. Instituto de Investigación Económica Aplicada ipea. Brasilia.
- Zahluth Bastos Pedro Paulo (2017). Que horas ela volta?- Economia política e política económica de Lula a Dilma. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. “Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo”. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.

-Zibechi Raúl (2006) IIRSA: la integración a la medida de los mercados, ALAI.
<http://alainet.org/active/11812&lang=es>

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

-Zibechi Raúl (2016) Interconexión sin integración: 15 años de IIRSA. Centro de Derechos Económicos y Sociales. Publicado en web. <http://cdes.org.ec/web/interconexion-sin-integracion-15-anos-de-iirsa/>

Documentos consultados:

-Acta de Buenos Aires (1990).

-Tratado de Asunción (1991).

-Protocolo de Ouro Preto (1994)

-Consenso de Buenos Aires (2003)

BID

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

BNDES

-Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (2011).

Corredor Bioceânico Ferroviário – Estudos técnicos referentes ao eixo de capricórnio. Rio de Janeiro, BNDES.

-BNDES Internacional. Internacionalización de empresas. Disponible en: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Institucional/BNDES_Internacional/internacionalizacion.html (acceso el 30/9/2018).

-Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (2014).

BNDES Transparente. Disponible en:

www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparent

(acceso el 26/9/18).

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

CEPAL

-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.

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

-CEPAL (2017). La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe, José Durán Lima Andrea Pellandra. Serie Comercio Internacional n° 131, año 2017. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf (acceso el 19/03/2019).

-CEPAL (2017). Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel. Documentos de Proyecto. Diciembre de 2017. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41021/1/S1700028_es.pdf (acceso el 20/03/2019).

-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)

COSIPLAN- IIRSA

-IIRSA (2000) “Comunicado de Brasilia”.

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

-Fórum de Liderança para Proyectos IIRSA (2008). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). Puerto de Santos. Ernesto Carrara Jr. Cartagena, 2/12/2008. Ministerio Brasil.

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/foro_cartagena08_br_porto_de_santos.pdf

-Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización 2008. Pedro M. Sosa Pinilla. Preparado para el Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), en el marco de la IIRSA. Abril de 2008, Buenos Aires, Argentina.

-IIRSA (2011) “10 años después: logros y desafíos”.

-IIRSA (2012) "Ejes de Integración y Desarrollo".

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

-IIRSA (2013^a) Eje Perú-Brasil-Bolivia 2013.

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

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

-COSIPLAN-IIRSA (2015). Proyectos concluidos de la Cartera de COSIPLAN. Cartera de proyectos concluidos. Reunión del GTE para la Actualización de la Cartera de Proyectos y de la API, 15 de abril de 2015, Montevideo, Uruguay.

-COSIPLAN-IIRSA (2017). Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración 2017. Presidencia Pro Témporte Argentina 2017-2018. Foro Técnico IIRSA. CCT. VII Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN 7/12/2017. Bs. As., Argentina. (impreso).

-COSIPLAN- IIRSA (2017). Cartera de Proyectos 2017. Presidencia Pro Témporte Argentina 2017-2018. Foro Técnico IIRSA. CCT. VII Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN 7/12/2017. Bs. As., Argentina. (impreso).

-COSIPLAN- IIRSA (2017). Insumos para elaborar una estrategia que facilite la Integración Ferroviaria de Suramérica. GT sobre Integración Ferroviaria. Coordina República Oriental del Uruguay. Secretaria CCT. Foro Técnico COSIPLAN-IIRSA. Impreso en Argentina, noviembre 2017.

-COSIPLAN-IIRSA (2017). Informe de Actividades. Presidencia Pro Témporte Argentina 2017-2018. Foro Técnico IIRSA. CCT. VII Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN 7/12/2017. Bs. As., Argentina. (impreso).

FIESP

FIESP & CIESP. O Brasil de todos nós. Proposta da FIESP/CIESP para Discussão com a Sociedade- Janeiro 2002.

Revista da Indústria. Ano 1, nº5, 05 de agosto de 1996.

Cunha, F. Um bom porto para os negócios, en FIESP. Revista da Industria, Ano 4, nº102, dezembro 2004.

Itamaraty. Min. Rel. Exteriores Brasil

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

-Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2007). Declaración de La Paz: “Construyendo la integración de la infraestructura para nuestros pueblos: corredor interoceánico Bolivia, Brasil y Chile”. 16/07/2007. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/construyendo-la-integracion-de-la-infraestructura-para-nuestros-pueblos/minrel/2008-07-16/165211.html> (acceso el 3/09/2018).

Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios

-Estadísticas de Comercio Exterior. Series Históricas. Disponible en: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas> (acceso el 8/10/2018).

IPEIA (Instituto de Pesquisa Económica Aplicada)

-Discurso de asunción Presidente Lula Da Silva, 1/01/2003, Brasilia. Extraído de: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view> (acceso el 2/5/18).

UNASUR

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

-Declaración de Cochabamba Colocando la piedra fundamental para una integración suramericana (2006). II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. 8 y 9 de diciembre de 2006.

-Tratado Constitutivo UNASUR (2008).

-UNASUR, 2009 “Acuerdo de la I reunión de ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR” (2013).

Fuentes oficiales consultadas:

-ALBA <http://www.alba-tcp.org>

-Agencia Brasileira de Cooperación (ABC)

-BNDES <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home>

-Banco Central do Brasil (<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/home>)

-BID <https://www.iadb.org/es>

-CAF <https://www.caf.com/es/sobre-caf/quienes-somos/>

- Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción (CBIC)
- Camargo Correa <http://www.camargocorreainfra.com/>
<http://www.infraestruturaeppps.com.br/organiza-es.html>
- Conselho Empresarial Brasil- China <http://cebc.org.br/>
- COSIPLAN www.sig.cosiplan.unasursg.org/
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe <http://www.cepal.org/es>
- Centro das Indústrias do Estado de São Paulo <http://www.ciesp.com.br/>
- Confederação Nacional da Indústria <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>
- Central Única dos Trabalhadores (CUT) <https://www.cut.org.br/>
- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo <http://www.fiesp.com.br/>
- Grupo Queiroz Galvão <https://www.grupoqueirozgalvao.com.br/>
- Grupo Andrade Gutierrez <http://www.andradegutierrez.com.br/>
- IIRSA www.iirsa.org
- FONPLATA <https://www.fonplata.org/>
- UNASUR www.unasursg.org
- Ministerio de Relaciones Exteriores Brasil <http://www.itamaraty.gov.br/es/>
- Odebrecht <https://www.odebrecht.com/es/home>
- Programa de Aceleración del Crecimiento <http://www.pac.gov.br>
- PT Partido dos Trabalhadores <http://www.pt.org.br>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Noticias periodísticas y portales informativos:

- **“Acuerdan un Corredor Interoceánico”**, en BBC Mundo, 17/12/2007. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7147000/7147367.stm (acceso el 20/08/2018).
- **“América do Sul investirá US\$ 21 bilhões para integrar países da região”**. En Portal Fiesp. Noticias. 18/04/2012. Disponible en: <http://www.fiesp.com.br/noticias/america-do-sul-investira-us-21-bilhoes-para-integrar-paises-da-regiao/> (acceso el 12/10/2018).
- **“Brasil toma el Consejo de Infraestructura de Unasur y relanza la IIRSA”**, en Observatorio Petrolero Sur, Argentina, 18/02/2012. Disponible en: <http://www.opsur.org.ar/blog/2012/02/28/brasil-toma-el-consejo-de-infraestructura-de-unasur-y-relanza-la-iirsa/> (acceso el 14/10/2017).
- **“Brasil Bolivia y Chile quedarán unidos por una carretera interoceánica”**. En Radio La Primerísima (varias Agencias). La Paz, Bolivia. 16/12/2007. Disponible en: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/22933/brasil-bolivia-y-chile-quedaran-unidos-por-una-carretera-interoceanica/> (acceso el 20/08/2018).
- **“Brasil, Chile y Bolivia impulsan corredor bioceánico”**, en El País, prensa Bolivia, 17/12/2007. Disponible en: <https://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia37127.asp> (acceso el 20/08/2018).
- **“Brasil relanza la IIRSA”**, en Bolpress, 16/02/2012. Disponible en: <https://www.bolpress.com/?Cod=2012021601> (acceso el 2/10/2017).
- **“Carta ao Povo Brasileiro”**, presentada por Luiz Inácio Lula da Silva en tanto candidato a la Presidencia de la República por el PT, en São Paulo, 22/06/2002. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml> Portal Folha de Sao Paulo (acceso el 20/10/2017).
- **“Celso Amorim, excanciller de Brasil: "Salir de la UNASUR es como quemar nuestra catedral”**, en Portal de Noticias NODAL, 23/04/2019, Madrid. Disponible en: <https://www.publico.es/internacional/unasur-celso-amorim-excanciller-brasil-salir-unasur-quemar-nuestra-catedral.html?fbclid=IwAR3BkTuIJWY9YwuYZzy-gXxGeOFwyaqBdsQ3yRG03213ztJx11RTBYm4nY> (acceso el 24/04/19).

- **“Cenário de crescimento atrai interesse privado”**, en Valor Económico, 27/04/2012
Disponibile en: www.valor.com.br/especiais/2635344/cenario-de-crescimento-atrai-interesse-privado (acceso el 23/09/2018).
- **“China tropieza en Sudamérica”**, por Raúl Zibechi, en Resumen Latinoamericano, 22/02/2018. Disponible en <http://www.resumenlatinoamericano.org/2018/02/22/147608/> (acceso el 25/02/2018).
- **“Continente interligado”**, Bracier, Comité Brasileiro da Cier. 18/04/2012
<https://www.bracier.org.br/noticias/brasil/2806-continente-interligado.html> (acceso el 12/10/2018).
- **“Corredores de exportación garantizan la competitividad del sector productivo”**, en Portal Fiesp. 18/11/2009. Disponible en: <http://www.fiesp.com.br/noticias/corredores-de-exportacao-garantem-competitividade-do-setor-productivo/> (acceso el 15/10/2018).
- **“Darc Costa el padre del gasoducto del Sur”**. Entrevista realizada por Marcio Resende para Enernews, el 29/08/2006. Disponible en:
<http://www.miningpress.com/nota/17551/darc-costa-el-padre-del-gasoducto-del-sur> (acceso el 5/12/2018).
- **“El banco brasileño que mueve América Latina”**. BBC Mundo. 9/11/2011. Disponible en:
http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/11/111109_brasil_bndes_influencia_america_latina (acceso el 18/6/2018).
- **“El impeachment fue posible porque la política económica desmovilizó a las bases”**, por Valter Pomar en Resumen Latinoamericano, 31/10/2016. Disponible en:
<http://www.resumenlatinoamericano.org/2016/10/31/valter-pomar-ex-miembro-de-la-comision-ejecutiva-del-pt-en-brasil-el-impeachment-fue-posible-porque-la-politica-economica-desmovilizo-a-las-bases/> (acceso el: 4/05/2018).
- **“Empresas nunca ganharam tanto, diz Lula”**, en Folha de São Paulo, 22/05/2009. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2205200903.htm> (acceso el 28/02/2019).

- **“Entrevista de NODAL a Ernesto Samper, ex secretario general del organismo: “UNASUR en estos momentos es más que relevante”**. NODAL, Noticias de América Latina y el Caribe. 23/4/2018. Disponible en: <https://www.nodal.am/2018/04/ernesto-samper-ex-secretario-general-de-unasur-y-expresidente-de-colombia-unasur-en-estos-momentos-es-mas-que-relevante/> (acceso el 1/7/2018).
- **“Ex-embaixadores criticam política externa do governo Lula”**, en BBC Brasil. 28/11/2006. Disponible en: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2006/11/061128_itamaraty_dg.shtml (acceso el 26/11/2018)
- **“FHC e Lula, políticas externas divergentes”**, por Rubens Barbosa para Instituto Teotônio Vilela, del PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira). 2/12/2015. Disponible en: <http://itv.org.br/opiniaolquofhc-e-lula-politicas-externas-divergentesrdquo-por-rubens-barbosa> (acceso el 30/11/2018).
- **“Fiesp diz que acordo com China prejudica a indústria nacional”**, en Folha de São Paulo. 3/11/2004. <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u90708.shtml> (acceso el 25/02/2019).
- **“Integración divide a Sudamérica”**, en BBC Mundo, 9/12/2006. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6165000/6165501.stm (acceso el 14/10/2018).
- **“Las urgencias de la Unasur”**, en Suplemento Cash, Diario Página 12. 4/2/218. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/93520-las-urgencias-de-la-unasur> (acceso el 20/9/2018).
- **“Marcelo Odebrecht sale de la cárcel tras permanecer solo dos años y medio”**, El País, 20/12/2017. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/12/18/actualidad/1513607230_658500.html (acceso el 13/12/2018).
- **“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> (acceso el 12/10/2017).

- **“Perfil: Embaixador Rubens Antobio Barbosa, Presidente do Coscex da Fiesp”**, en noticias Fiesp, Agência Indusnet Fiesp, 19/02/2013. Disponible en: <https://www.fiesp.com.br/noticias/perfil-embaixador-rubens-antonio-barbosa-presidente-do-coscex-da-fiesp/> (acceso el 20/12/2018).
- **“Plan Puebla Panamá”**, por Ana Esther Ceceña, 6/5/2017. Enciclopedia Latinoamericana. Boitempo, São Paulo, Brasil. Disponible en: <http://latinoamericana.wiki.br/es/entradas/p/plan-puebla-panama> (acceso el 15/11/2018).
- **“Por una agenda estratégica de América Latina”**, Mónica Bruckmann, Theotonio Dos Santos (2015). En Alainet, 26/05/2015. <https://www.alainet.org/es/articulo/169906> (acceso el 5/07/2017)
- **“Puerto de Santos, el todopoderoso”**, en Diario La Nación, 26/04/2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1891941-puerto-de-santos-el-todopoderoso> (acceso el 11/11/2018).
- **“Rota vai do Chile ao Rio de Janeiro”**. En Valor Económico, 27/04/2012. Disponible en: <https://www.valor.com.br/especiais/2635358/rota-vai-do-chile-ao-rio-de-janeiro> (acceso el 23/09/2018).
- **“Sudamérica se une en bloque”**, en BBC Mundo, el 8/12/2004. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4079000/4079177.stm (acceso el 19/09/2018).
- **“Se realizó importante reunión sobre corredor bioceánico que una los puertos de Santos (Brasil) e Ilo (Perú)”**, el 19/09/2017, en Fundación Nuestro Mar. Disponible en: <http://www.nuestromar.org/65298-09-2017/se-realiz-importante-reuni-n-corredor-bioce-nico-que-una-puertos-santos-brasil-e-ilo> (acceso el 10/10/2017).
- **“Un frigorífico brasileño compró la empresa Swift”**, en Diario La Nación, Argentina, 30/5/2007. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/912992-un-frigorifico-brasileno-compro-la-empresa-norteamericana-swift> (acceso el 2/5/2018).

Material audiovisual consultado:

- Documental “**El Renacimiento de la Patria Grande - 10 años de No al ALCA**” (2015), por Martín Granovsky - 05-11-15. Disponible en: <http://www.typublica.com.ar/articulo/el-renacimiento-de-la-patria-grande-10-anos-de-no-al-alca/>

-Documentário “**Brasil Entreatos**” (2004), dirigido por João Moreira Salles. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=g2YGl_Q2jv0&t=4949s

Entrevistas realizadas (2016-2019)

- 1) Asesor de la Presidencia en materia de Relaciones Internacionales, durante los gobiernos de Lula da Silva. Entrevista realizada por la autora el 16/11/2017 en São Bernardo Campo, São Paulo, Brasil.
- 2) Secretario de Relaciones Internacionales del PT y Foro São Paulo (2005- 2009). Miembro del Directorio Nacional del PT. Miembro del Directorio estadual del PT, por São Paulo. Entrevistas realizadas por la autora el 9/11/17 y el 16/11/17 por correo electrónico.
- 3) Funcionario del PCdoB. Asesor en Relaciones Internacionales del PCdoB. Coordinador del equipo de campaña presidencial de la candidata a vice presidenta Manuela D'Avila, en la fórmula con Fernando Haddad, en 2018. Entrevista realizada por la autora el 23/11/2017 en São Paulo, Brasil.
- 4) Director de Asuntos Económicos de la UNASUR. Entrevista realizada por la autora el 22/09/2017 en São Paulo, Brasil.
- 5) Miembro de la Mesa Ejecutiva PT. Miembro del directorio municipal de SP. Delegado del Congreso de fundación de la Central Única de los Trabajadores (CUT). Entrevista realizada por la autora el 9/9/2017 en São Paulo, Brasil.
- 6) Coordinadora Nacional Alterna ante el Consejo de Delegadas y Delegados de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en representación de Argentina, hasta el año 2010. Entrevista realizada el 21/03/ 2016 en Buenos Aires, Argentina.
- 7) Vicepresidente del BNDES entre 2003-2004. Miembro del Consejo Director del Centro Brasileiro de Estudios Estratégicos (CEBRES). Especialista en Planificación, Estrategia Nacional e Infraestructura de América del Sur. Entrevista realizada por correo electrónico el 5/09/2018.
- 8) Profesora de la Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) de la Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), especialista en integración latinoamericana, Política Internacional, Relaciones Internacionales y Política Exterior Brasileira. Entrevista realizada por la autora el 22/10/2017 en São Paulo, Brasil.

9) Profesora Adjunta de la Universidad Federal de ABC, especialista en Política Exterior Brasileira, Integración Suramericana, Teoría del Estado y Teoría de las Relaciones Internacionales. Entrevista realizada el 9/02/2018, por correo electrónico.

10) Profesor del Departamento de Ciencia Política y del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo. Especialista en Relaciones Internacionales y Política Exterior en América Latina, políticas de seguridad de EE.UU. para América del Sur, y actores “no estatales”. Entrevista realizada por la autora el 30/11/2017 en São Paulo, Brasil.

11) Profesor de la Universidad Estadual de São Paulo. Especialista en infraestructura y sistema de transportes en Brasil, Integración Económica Regional. Entrevista realizada por la autora el 10/08/2018 en São Paulo, Brasil.

12) Coordinador de análisis del Consejo Empresarial Brasil-China (CEBC), entre 2014-2017. Entrevista realizada por la autora por Skype el 25/03/2019.

Siglas y abreviaturas

ABC: Agencia Brasileira de Cooperación

ABEMI: Asociación Brasileira de Ingeniería Industrial

AI: Área de Influencia

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas

ALCSA: Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur

APEX: Agencia estatal de Promoción de Exportaciones e Inversiones

API: Agenda de Proyectos Prioritarios

ASPA: Cúpula América do Sul-Países Árabes

ASA: Cúpula América do Sul-África APEX: Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones

BB: Banco do Brasil

BCB: Banco Central de Brasil

BCIE: Banco Centro Americano de Integración Económica

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

BNDES: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

BRICS: Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica

CAF: Corporación Andina de Fomento

CAN: Comunidad Andina

CBIC: Câmara Brasileira de la Industria de la Construcción

CEB: Coalición Empresarial Brasileira

CEBC: Consejo Empresarial Brasil- China

CEF: Caixa Econômica Federal

CII: Corporación Interamericana de Inversiones

CMN: Conselho Monetário Nacional

CNO: Constructora Norberto Odebrecht S.A.

CSD: Consejo Suramericano de Defensa

CSN: Comunidad Sudamericana de Naciones

CNI: Confederación Nacional de la Industria

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

COSIPLAN: Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento

Copom: Comitê de Política Monetária

CNI: Confederación Nacional de la Industria

CUT: Central Única dos Trabalhadores

EID: Ejes de Integración y Desarrollo

EIC: Eje Interoceánico Central

EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria

ESG: Escuela Superior de Guerra

FIESP: Federación de Industrias de São Paulo

FOCALAL: Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste

FOMIN: Fondo Multilateral de Inversiones

FONPLATA: Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata

FOCEM: Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR

IBAS: Foro de Diálogo entre India, Brasil y África del Sur

IBP: Instituto Brasileiro del Petróleo

IED: Inversión Extranjera Directa

IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

JJ.OO.: Juegos Olímpicos

LEA: Liga de los Estados Árabes

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MIDC: Ministerio de Industria, Desarrollo y Comercio Exterior

MRE: Ministerio de Relaciones Exteriores

NAFTA: North American Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio de Norteamérica)

OEA: Organización de los Estados Americanos

OMC: Organización Mundial del Comercio

PAC: Plan de Aceleración del Crecimiento

PAE: Plan de Acción Estratégico

PCdoB: Partido Comunista de Brasil

PDP: Política de Desarrollo Productivo

PITCE: Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior

PPA: Plan Plurianual de Inversiones

PPP: Plan Puebla Panamá

PROEX: Programa de Financiamiento a la Exportación

PSDB: Partido de la Social Democracia Brasileira

PMDB: Partido del Movimiento Democrático Brasileiro

PT: Partido dos Trabalhadores

RR.II.: Relaciones Internacionales

SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.

SINICON: Sindicato Nacional de la Industria de la Construcción Pesada

SP: São Paulo

TIPNIS: Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UA: Unión Africana

UE: Unión Europea

UNASUR: Unión Suramericana de Naciones

Anexos

Carta ao povo brasileiro

O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político. Se em algum momento, ao longo dos anos 90, o atual modelo conseguiu despertar esperanças de progresso econômico e social, hoje a decepção com os seus resultados é enorme. Oito anos depois, o povo brasileiro faz o balanço e verifica que as promessas fundamentais foram descumpridas e as esperanças frustradas. Nosso povo constata com pesar e indignação que a economia não cresceu e está muito mais vulnerável, a soberania do país ficou em grande parte comprometida, a corrupção continua alta e, principalmente, a crise social e a insegurança tornaram-se assustadoras. O sentimento predominante em todas as classes e em todas as regiões é o de que o atual modelo esgotou-se. Por isso, o país não pode insistir nesse caminho, sob pena de ficar numa estagnação crônica ou até mesmo de sofrer, mais cedo ou mais tarde, um colapso econômico, social e moral. O mais importante, no entanto, é que essa percepção aguda do fracasso do atual modelo não está conduzindo ao desânimo, ao negativismo, nem ao protesto destrutivo. Ao contrário: apesar de todo o sofrimento injusto e desnecessário que é obrigada a suportar, a população está esperançosa, acredita nas possibilidades do país, mostra-se disposta a apoiar e a sustentar um projeto nacional alternativo, que faça o Brasil voltar a crescer, a gerar empregos, a reduzir a criminalidade, a resgatar nossa presença soberana e respeitada no mundo. A sociedade está convencida de que o Brasil continua vulnerável e de que a verdadeira estabilidade precisa ser construída por meio de corajosas e cuidadosas mudanças que os responsáveis pelo atual modelo não querem absolutamente fazer. A nítida preferência popular pelos candidatos de oposição que tem esse conteúdo de superação do impasse histórico nacional em que caímos, de correção dos rumos do país. A crescente adesão à nossa candidatura assume cada vez mais o caráter de um movimento em defesa do Brasil, de nossos direitos e anseios fundamentais enquanto nação independente. Lideranças populares, intelectuais, artistas e religiosos dos mais variados matizes ideológicos declaram espontaneamente seu apoio a um projeto de mudança do Brasil. Prefeitos e parlamentares de partidos não coligados com o PT anunciam seu apoio. Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país. O povo brasileiro

quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. O caminho da reforma tributária, que desonere a produção. Da reforma agrária que assegure a paz no campo. Da redução de nossas carências energéticas e de nosso déficit habitacional. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista e de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública. O PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo, reclamada enfaticamente pela sociedade, não se fará num passe de mágica, de um dia par ao outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país. Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. À parte manobras puramente especulativas, que sem dúvida existem, o que há é uma forte preocupação do mercado financeiro com o mau desempenho da economia e com sua fragilidade atual, gerando temores relativos à capacidade de o país administrar sua dívida interna e externa. É o enorme endividamento público acumulado no governo Fernando Henrique Cardoso que preocupa os investidores. Trata-se de uma crise de confiança na situação econômica do país, cuja responsabilidade primeira é do atual governo. Por mais que o governo insista, o nervosismo dos mercados e a especulação dos últimos dias não nascem das eleições. Nascem, sim, das graves vulnerabilidades estruturais da economia apresentadas pelo governo, de modo totalitário, como o único caminho possível para o Brasil. Na verdade, há diversos países estáveis e competitivos no mundo que adotaram outras alternativas. Não importa a quem a crise beneficia ou prejudica eleitoralmente, pois ela prejudica o Brasil. O que importa é que ela precisa ser evitada, pois causará sofrimento irreparável para a

maioria da população. Para evitá-la, é preciso compreender que a margem de manobra da política econômica no curto prazo é pequena. O Banco Central acumulou um conjunto de equívocos que trouxeram perdas às aplicações financeiras de inúmeras famílias. Investidores não especulativos, que precisam de horizontes claros, ficaram intranquilos. E os especuladores saíram à luz do dia, para pescar em águas turvas. Que segurança o governo tem oferecido à sociedade brasileira? Tentou aproveitar-se da crise para ganhar alguns votos e, mais uma vez, desqualificar as oposições, num momento em que é necessário tranquilidade e compromisso com o Brasil. Como todos os brasileiros, quero a verdade completa. Acredito que o atual governo colocou o país novamente em um impasse. Lembrem-se todos: em 1998, o governo, para não admitir o fracasso do seu populismo cambial, escondeu uma informação decisiva. A de que o real estava artificialmente valorizado e de que o país estava sujeito a um ataque especulativo de proporções inéditas. Estamos de novo atravessando um cenário semelhante. Substituímos o populismo cambial pela vulnerabilidade da âncora fiscal. O caminho para superar a fragilidade das finanças públicas é aumentar e melhorar a qualidade das exportações e promover uma substituição competitiva de importações no curto prazo. Aqui ganha toda a sua dimensão de uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar. A reforma tributária, a política alfandegária, os investimentos em infra-estrutura e as fontes de financiamento públicas devem ser canalizadas com absoluta prioridade para gerar divisas. Nossa política externa deve ser reorientada para esse imenso desafio de promover nossos interesses comerciais e remover graves obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento. Estamos conscientes da gravidade da crise econômica. Para resolvê-la, o PT está disposto a dialogar com todos os segmentos da sociedade e com o próprio governo, de modo a evitar que a crise se agrave e traga mais aflição ao povo brasileiro. Superando a nossa vulnerabilidade externa, poderemos reduzir de forma sustentada a taxa de juros. Poderemos recuperar a capacidade de investimento público tão importante para alavancar o crescimento econômico. Esse é o melhor caminho para que os contratos sejam honrados e o país recupere a liberdade de sua política econômica orientada para o desenvolvimento sustentável. Ninguém precisa me ensinar a importância do controle da inflação. Iniciei minha vida sindical indignado com o processo de corrosão do poder de comprar dos salários dos trabalhadores. Quero agora reafirmar esse compromisso histórico com o combate à inflação, mas acompanhado do crescimento, da geração de empregos e da distribuição de renda, construindo um Brasil mais solidário e fraterno, um Brasil de todos. A volta do crescimento é o único remédio para impedir que se perpetue um círculo vicioso

entre metas de inflação baixas, juro alto, oscilação cambial brusca e aumento da dívida pública. O atual governo estabeleceu um equilíbrio fiscal precário no país, criando dificuldades para a retomada do crescimento. Com a política de sobrevalorização artificial de nossa moeda no primeiro mandato e com a ausência de políticas industriais de estímulo à capacidade produtiva, o governo não trabalhou como podia para aumentar a competitividade da economia. Exemplo maior foi o fracasso na construção e aprovação de uma reforma tributária que banisse o caráter regressivo e cumulativo dos impostos, fardo insuportável para o setor produtivo e para a exportação brasileira. A questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores. Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos. Mas é preciso insistir: só a volta do crescimento pode levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados. O desenvolvimento de nosso imenso mercado pode revitalizar e impulsionar o conjunto da economia, ampliando de forma decisiva o espaço da pequena e da microempresa, oferecendo ainda bases sólidas para ampliar as exportações. Para esse fim, é fundamental a criação de uma Secretaria Extraordinária de Comércio Exterior, diretamente vinculada à Presidência da República. Há outro caminho possível. É o caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais. Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. Mas, acima de tudo, vamos fazer um Compromisso pela Produção, pelo emprego e por justiça social. O que nos move é a certeza de que o Brasil é bem maior que todas as crises. O país não suporta mais conviver com a idéia de uma terceira década perdidas. O Brasil precisa navegar no mar aberto do desenvolvimento econômico e social. É com essa convicção que chamo todos os que querem o bem do Brasil a se unirem em torno de um programa de mudanças corajosas e responsáveis.

Luiz Inácio Lula da Silva São Paulo, 22 de junho de 2002



Néstor Kirchner (ex Presidente de Argentina), Evo Morales (actual Presidente de Bolivia), Luiz Inácio Lula Da Silva (ex Presidente de Brasil) y Hugo Chávez Frías (ex Presidente de Venezuela). Fotografía tomada durante la Cumbre de Presidentes en Puerto Iguazú, en mayo de 2006.