

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría de Investigación en Estudios Latinoamericanos

El papel de Brasil en la IIRSA

Neoestructuralismo y neoextractivismo

Hélio Júnior Oliveira Ferreira

Tutor: Daniele Benzi

Quito, 2021



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Helio Junior Oliveira Ferreira, autor de la tesis intitulada “El papel de Brasil en la IIRSA: Neoestructuralismo y Neoextractivismo”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Estudios Latinoamericanos, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedó a la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 08 de febrero de 2021

Firma:

Resumen

El objetivo de esta investigación es analizar la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) durante los gobiernos brasileños de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). Muestro cómo esta iniciativa fue tratada, específicamente, en la política exterior en el ámbito de la integración regional propuesta por ambos gobiernos. De esta manera, realizo una comparación entre estos dos gobiernos con relación a la postura de Brasil en la IIRSA. Observo aspectos como las estrategias de internacionalización, empresas brasileñas privadas y la promoción del desarrollo de Brasil. En este trabajo utilizo los siguientes conceptos teóricos: neoestructuralismo y neoextractivismo. Ambos me sirven para comprender las prácticas en la región sudamericana. Esta investigación es de carácter cualitativo. Se analizan documentos oficiales encontrados en la página del COSIPLAN, BNDES y la CEPAL. También observo estadísticas, discursos, informes de compañías estatales y privadas, entre otros. En esta investigación concluyo que existieron cambios en cuanto a la perspectiva de la IIRSA entre el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva. Este cambio se dio, específicamente, en la intensificación de la internacionalización de las empresas brasileñas en el gobierno de Lula da Silva.

Palabras claves: América del Sur; IIRSA; Neoestructuralismo; Neoextractivismo; Gobiernos progresistas.

Dedico este trabalho a mi padre.

Essa é a história de um novo herói
Cabelos compridos a rolar no vento
Pela estrada no seu caminhão
Cravado no peito a sombra de um dragão

Tinha um sonho ir pra Nova York
Levar a namorada
Fazer seu caminhão voar nas nuvens
Mas enquanto isso na estrada

Saudade vai vai vai
Saudade vem vem vem
Te buscar

Saudade vai....

Ao meu Pai

Tabla de contenido

Abreviaturas.....	11
Introducción.....	13
Capítulo Primero. <u>El</u> neoestructuralismo y el neoextractivismo en la región.....	21
1. Del estructuralismo al neoestructuralismo	21
1.1. El concepto de neoestructuralismo	25
1.2. Brasil y el neoestructuralismo	27
2. El boom de las commodities y el neoextractivismo	29
2.1. El neoextractivismo en la región	31
Capítulo Segundo. <u>Análisis</u> del papel de Brasil en la IIRSA.....	37
1. El regionalismo abierto y el nuevo regionalismo en América del Sur	37
1.2. El regionalismo estructural y el regionalismo posliberal	39
2. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso y la creación de la IIRSA	41
3. Gobierno de Lula da Silva y la IIRSA.....	47
4. La incorporación de IIRSA al COSIPLAN	51
5. La actuación del BNDES en la integración sudamericana	53
6. Los intereses brasileños en la América del Sur	57
7. ¿Cómo es vista la IIRSA desde el Brasil?	59
Conclusiones.....	61
Obras Citadas.....	63

Abreviaturas

- AIC- Agenda de Implementación Consensuada
- ALBA- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
- ALCA- Área de Libre Comercio de las Américas
- ALCSA- Área Tratado de Libre Comercio Sudamericano
- BID- Banco Interamericano de Desarrollo
- BM- Banco Mundial
- BNDES- Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
- CAF- Banco de Desarrollo de América Latina,
- CASA- Comunidad Sudamericana de Naciones
- CEPAL- Comisión Económica para la América Latina
- CELAC- Comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños
- CDS- Consejo de Defensa Suramericano
- CSEF- Consejo Suramericano de Economía y Finanzas
- CSS- Consejo de Salud Suramericano
- COSIPLAN- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
- COSECCTI- Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación
- EIDs- Ejes de Integración y Desarrollo
- FMI- Fondo Monetario Internacional
- FONPLATA- Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
- ISEB- Instituto Superior de Estudos Brasileiros
- ISI- Industrialización por Substitución de Importaciones
- IIRSA- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
- MERCOSUR- Mercado Común del Sur
- PAC- Programa de Aceleración del Crecimiento
- PIB- Producto Interno Bruto
- TLC- Tratado de Libre Comercio
- TLCAN- Tratado de Libre Comercio de América del Norte
- UNASUR- Unión de Naciones Suramericanas

Introducción

Cuatro, nosotros debemos embarcarnos en un nuevo programa audaz que impulse el avance de la ciencia y el progreso industrial para que ambos estén disponibles para mejorar y crecer las áreas subdesarrolladas (Truman 1949, traducción propia).

Tenemos así, la prueba de que, el desarrollo económico – la idea de que los pueblos pobres pueden algún día disfrutar de las formas de vida de los pueblos ricos actuales – es simplemente irrealizable (Furtado 1975, traducción propia).

Nuestra política exterior debe estar reorientada a ese inmenso desafío de promover nuestros intereses comerciales y remover graves obstáculos impuestos por los países más ricos a las naciones en vías de desarrollo (Lula da Silva 2002, traducción propia).

El objetivo de este trabajo es estudiar la relación entre la iniciativa IIRSA y el gobierno brasilero de Luiz Inácio Lula da Silva. La pregunta central es cómo esa iniciativa formó parte de la política exterior y de la integración durante la presidencia de Lula da Silva con una mirada especial a las propuestas desarrollistas en América Latina. Para esto, se observa cómo la IIRSA se desarrolló en el gobierno de Fernando Henrique Carodo en comparación con el de Lula da Silva. Esto será una forma de mirar el cambio de perspectiva entre los dos gobiernos. Los objetivos específicos son los siguientes. Primero, observar qué mecanismos fueron utilizados estratégicamente por ambos gobiernos para conseguir la internacionalización de las empresas nacionales y en qué medida promocionaron el desarrollo brasileño. Segundo, analizo cómo se estructura la crítica al comportamiento de los gobiernos brasileños de Cardoso y de Lula da Silva desde la academia. De esta manera, deseo aportar con análisis y reflexiones sobre el rol de Brasil en la integración sudamericana en la IIRSA.

Analizo este asunto desde una perspectiva de la economía política. De esta manera, en este trabajo propongo utilizar dos corrientes académicas para entender las prácticas en la región sudamericana: neoestructuralismo y neoextractivismo. Considero que son esenciales para comprender el papel de Brasil en la iniciativa IIRSA. El concepto de neoestructuralismo fue desarrollado por la CEPAL a partir del documento “Transformación productiva con equidad” (CEPAL 1990). Esta nueva definición incorporó el pensamiento estructuralista, pero también incorpora los cambios que se produjeron en la región. De forma general, se propuso que, la región buscase una mayor apertura al mercado exterior y una nueva forma de accionar del Estado (CEPAL 1990).

De esta forma, la CEPAL evidenció la persistencia de los problemas estructurales como la desigualdad del ingreso y la riqueza, la participación desfavorable en el comercio internacional, el atraso tecnológico y la concentración del mercado.

Por su parte, en la región, el extractivismo a escalas mayores apoyado por el Estado ganó un nuevo impulso. En el discurso, este accionar no se desprendió del intento por promover un desarrollo nacional en términos esencialistas, pues, en el fondo, no existió un fundamento comprobado de que eso ocurriría, tal como menciona Villavicencio (2020). De esta forma, de acuerdo con Villavicencio (2020), en lo que respecta al extractivismo, los proyectos generaron efectos negativos como, por ejemplo, a las comunidades locales y al medio ambiente. Por su parte, en la literatura, la participación del Estado en la explotación de los recursos naturales se conoce como el neoextractivismo (Gudynas 2011a).

Estos procesos antes mencionados se relacionaron con la reanudación y/o fortalecimiento de los proyectos de integración regional como, por ejemplo, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la Comunidad Andina de Naciones (CAN), por citar algunos ejemplos. Sin embargo, existieron muchas limitaciones con relación a la infraestructura de transportes, lo que dificultó la competitividad comercial (Cipoletta 2009). Por esta razón, en el año 2000, se impulsó la integración física de América del Sur en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

El objetivo fue impulsar la reforma, construir servicios de transporte, generar energía y telecomunicaciones. En 2015, la cartera de proyectos IIRSA incluyó 581 proyectos, en los cuales se invirtió aproximadamente \$ 191.420 millones de dólares. Estos fueron distribuidos en todo el territorio de América del Sur. Los fondos para estos proyectos provinieron principalmente de los gobiernos. Sin embargo, las agencias de financiación multilaterales e, incluso, algunas nacionales también participaron como, por ejemplo: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).¹

Brasil fue el principal creador de la IIRSA, quien sentó las bases del proyecto fue el expresidente, Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Por otra parte, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) continuó y profundizó la política exterior brasileña de

¹ COSIPLAN, <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=32>, acceso el 07 de marzo de 2017.

Fernando Henrique Cardoso que miraba hacia la integración regional (Zibechi 2012). Marco García (2010), asesor de política exterior de Lula da Silva, afirma que, durante este periodo de gobierno, el país tuvo mayor aproximación a la región y buscó ser reconocido como líder regional. La política exterior más “activa y altiva”² trajeron crecimiento, mayor control de la inflación, reducción de la deuda, aumento del comercio exterior, combate a la pobreza y el regreso del desarrollo (García 2010).

En esta investigación, utilizo la metodología cualitativa. Analizo documentos de fuentes primarias para revisar las informaciones pertinentes sobre la creación de la IIRSA. Uso fuentes bibliográficas de carácter académico para observar qué ha dicho la academia con relación a esta problemática. Además, utilizo estadísticas y documentos oficiales del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) que tratan sobre el avance de los proyectos. También analizo documentos y estadísticas de gobiernos que contengan análisis de los proyectos, políticas públicas y legislaciones relacionadas al objeto de investigación. Analizo informes de compañías estatales, semiestatales y privadas para interpretar las estrategias de esas empresas durante el gobierno Lula da Silva. Considero que observar el aporte de la prensa también es importante, ya que ofrecen datos estadísticos y entrevistas con representantes de empresas o de gobiernos.

Una vez dicho esto, antes de comenzar con el desarrollo de los capítulos, se realizará una contextualización de los sistemas económicos vinculados a los modelos de desarrollo que han caracterizado a los países latinoamericanos, principalmente relacionando al caso brasilero. La discusión sobre desarrollo se intensificó después de la Segunda Guerra Mundial. La búsqueda de la evolución progresiva de los niveles de vida se asoció con el campo económico. En este sentido, el desarrollo económico fue el objetivo de innumerables países que emergieron con el fin de la guerra y, al mismo tiempo, de otros que ya eran independientes en la periferia del mundo.

El presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman, expresó su preocupación por las condiciones de vida en los países más pobres durante su discurso inaugural del 20 de enero de 1949. En esa ocasión definió, por primera vez, a esas regiones como subdesarrolladas (Truman 1949). Así, el presidente estadounidense demostró su visión del mundo con relación, especialmente, a los países pobres del sur. Se consolidó, en ese momento, una visión del desarrollo basado en un proceso lineal de crecimiento

² Término utilizado por el embajador Celso Amorim en: Celso Amorim, *Teerã, Ramalá e Doha: Memórias Da Política Externa Ativa e Altiva*. (São Paulo: Benvirá, 2015).

económico para la superación de la pobreza (Furtado 1975). En ese sentido, Truman puso a disposición de los pueblos el conocimiento técnico de Estados Unidos para ayudar a que estos puedan tener una vida mejor. Sin embargo, fue una estrategia de acercamiento de los estadounidenses a los países pobres durante el período de la Guerra Fría, etapa en donde prevalecía la disputa entre los países socialistas y capitalistas. Esa visión de mundo que los Estados Unidos adoptaron en el contexto de la Guerra Fría recibió muchas críticas.

En América Latina, se destaca el debate promovido por el economista argentino, Raúl Prebisch. Este autor observó, aproximadamente a finales de 1950, las relaciones económicas internacionales de carácter estructural entre zonas con distintas capacidades y roles en el sistema mundial. Analizó la estructura del comercio internacional que generaba relaciones asimétricas entre la periferia y el centro. También está el economista brasileño, Celso Furtado, quien criticó la visión del desarrollo como una evolución lineal y progresiva. Aunque su pensamiento teórico, anteriormente, estuvo vinculado a los ideales desarrollistas. En su libro *“O Mito do Desenvolvimento Econômico”* de 1975, destaca que el desarrollo es un mito. Afirma que es irrealizable que las naciones pobres alcancen algún día el modo de vida de las naciones ricas. Furtado afirma que esa idea fue utilizada para destruir culturas arcaicas- y provocar también que estos acepten sacrificios y reforzar el carácter predatorio del sistema productivo (Furtado 1975).

Estados Unidos asumió el liderazgo de los países capitalistas y la Unión Soviética de los países socialistas con el fin de la segunda guerra mundial. No obstante, hubo países que no se apegaron a esta división y que compartían las mismas características como, por ejemplo, una economía atrasada. Estos países fueron conocidos como del Tercer Mundo, pues tenían una historia de dependencia y el objetivo común de desarrollarse. Estos países no consideraban que su desarrollo pudiera darse, exclusivamente, a partir de la explotación de sus ventajas comparativas o por medio de grandes inversiones de los países desarrollados (Hobsbawm 2012).

En el año de 1955, los países del Tercer Mundo se reunieron, por primera vez, en una cumbre internacional en la ciudad de Bandung en Indonesia. Discutieron un camino alternativo para alcanzar el desarrollo en un contexto de Guerra Fría. En la cumbre, el presidente de Indonesia, Sukarno, señaló en su discurso que estos países habían optado por diferentes rutas para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Unos eligieron el socialismo como China y Corea del Norte. Mientras que otros buscaron

reformas sociales progresistas. Sin embargo, todos tenían como prioridad defender la diversificación e industrialización de sus países para salir del confinamiento de ser productores y exportadores de productos primarios (Amin 2015). En ese proceso, el Estado pasaría a cumplir un rol muy importante en la planificación y desarrollo de ese proyecto. De esta manera, esos países utilizaron como base el modelo de planificación soviético o la sustitución de importaciones, cuyo objetivo fue superar el atraso agrario y adoptar una política de industrialización. El Estado pasó a tener el control de ese proceso en las dos opciones (Hobsbawm 2012).

En América Latina, se utilizó el modelo de sustitución de importaciones, el cual fue sistematizado posteriormente por Raúl Prebisch desde la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) hasta convertirla en una propuesta de política de desarrollo. Este modelo se aplicó para contribuir al desarrollo económico de la región a partir de la promoción del desarrollo o la industrialización de los países latinoamericanos y otras naciones del mundo. Ese modelo supuso la promoción de un proceso interno de crecimiento, estimulado por un desequilibrio externo cuya finalidad fue alcanzar la dinamización, crecimiento y diversificación del sector industrial (Sandroni 1996).

Los países tuvieron que centralizar sus decisiones y planificar la economía nacional desde el Estado para industrializarse. El rol de centralización y planificación vino de la experiencia de la crisis de 1930. En este año, se conoció ampliamente el Estado Keynesiano, el cual se preocupó por la pobreza, la miseria o el desempleo. Este modelo se preocupó en crear políticas sociales relacionadas con invertir en infraestructura para ampliar la producción y circulación de bienes de consumo, garantizar el pleno empleo, tener una legislación laboral, formar un sistema de seguridad social para el trabajador y crear políticas sociales a los ciudadanos. El aumento de los gastos sociales permitió que muchos grupos de la sociedad pudieran consumir y, al mismo tiempo, dinamizó la economía (Arienti 2003 y Oliveira 1989):

El Estado Keynesiano fue mucho mejor implementado en Europa y Estados Unidos. De esta forma, sus ideas tuvieron fuerte repercusión en el Tercer Mundo. Sin embargo, en los años de 1970, ese patrón de desarrollo empezó a dar señales de agotamiento, principalmente por las críticas que recibió. Se afirmaba que, el Estado destruía la libertad de los ciudadanos al regular las actividades del mercado y la responsabilidad social. Además, existieron problemas como, por ejemplo, bajas tasas de crecimiento y altas tasas de inflación (Chauí 1999). En este sentido, los periodos de

crecimiento se volvieron más cortos, las recesiones más rigurosas, la inflación aumentó y el crecimiento de los primeros años no regresó más. La dimensión social del Estado empezó a dar señales de debilitamiento y crisis financiera (Silva Jr. 2006). De esa manera, ese modelo de desarrollo pasó a ser criticado y contestado (Draibe y Henrique 1988). La razón fue que, se vio la necesidad de construir una nueva estrategia para el desarrollo (Silva Jr. 2006).

La década de 1970 fue un periodo de autoafirmación para los países del Tercer Mundo. Estos se vieron poco afectados por el primer choque del petróleo. Asimismo, en un segundo momento, se vieron favorecidos por una gran oferta de créditos baratos. Estos países implementaron un ambicioso plan de desarrollo que mantenía al Estado como idealizador e implementador (Cruz 2007). Se inició en ese periodo una nueva división internacional del trabajo. Una enorme cantidad de empresas que producían para el mercado mundial transfirieron sus industrias para otras partes del mundo. Ese cambio fue posible debido a la revolución en los transportes y comunicaciones más modernas. Influyeron también los esfuerzos de los países del Tercer Mundo en industrializarse (Hobsbawm 2012).

En este sentido, el escenario internacional (crisis del dólar, primer choque del petróleo, liquidez internacional) cambió profundamente a principios de los años 70, provocando un sobreendeudamiento de gran número de países del Tercer Mundo. A su vez, esto implicó el ajuste de los impuestos a los países deudores y, por ende, aumentaron el esfuerzo de ahorrar y reducir la inversión interna. Factores difíciles de lograr en cualquier país, y más aún, en sociedades marcadas por profundas desigualdades y atraso político, como es el caso de Brasil (Furtado 1998).

En 1980, las altas tasas de interés agravaron el endeudamiento de los países que habían recibido enormes préstamos. Por esta razón, los planes de desarrollo fueron dejados de lado. Además, se adoptaron duras reformas para estabilizar sus economías. De esta forma, los países buscaron el camino de la prosperidad por medio de la opción del libre mercado (Cruz 2007). De acuerdo con Chauí (1999), según los neoliberales, la solución del sistema económico para esos países fue la siguiente. Primero, el Estado se encargaría de controlar el dinero público y cortar las demandas sociales. Segundo, el Estado no tendría una amplia actuación con relación a las inversiones económicas. Tercero, el Estado tendría simplemente la obligación de buscar la estabilidad monetaria. Cuarto, el Estado sería responsable de realizar una reforma fiscal para incentivar las inversiones privadas. Quinto, el Estado se alejaría de la regulación de la economía,

dejando solamente al mercado el papel de regulador. Todos estos factores y, algunos otros, son las características principales de un sistema económico neoliberal, tal como lo menciona Chauí (1999).

En América Latina, Chile fue considerado uno de los primeros países en adoptar el neoliberalismo con relación al resto de los países del Tercer Mundo. Inclusive, antecedió a los gobiernos de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en los Estados Unidos. El país acopló el modelo agroindustrial exportador, altamente dependiente de los mercados y de las inversiones internacionales. Atendió las demandas de los mercados del hemisferio norte con frutas frescas industrializadas, vinos, bebidas, pescas, salmón, maderas, insumos. Al mismo tiempo, amplió su mercado de capital de corto plazo. Así, Chile fue un ejemplo para los países que no habían seguido este modelo (Asia del Leste y Rusia) o están gravemente amenazadas (Brasil) (Arruda 1999). El entonces presidente chileno, Pinochet, implementó toda la prescripción neoliberal con enorme represión sindical y privatizaciones, referenciando también a Silva Jr. (2006).

En el caso de Brasil, este fue uno de los últimos países de América Latina en implantar el neoliberalismo. De acuerdo con Berringer (2015), esto se debió a la resistencia de los movimientos sociales y de las huelgas ocurridas entre 1970 y 1980. Sin embargo, esto no tuvo gran impacto, pues existió resistencia por parte del Estado y de sectores de la burguesía brasileña, quienes deseaban imponer este sistema. La razón fue que, estos grupos se beneficiarían económicamente con este proyecto desarrollista. El modelo de desarrollo implementado por los militares brasileños dependió de grandes préstamos o créditos financieros ofrecidos por países considerados desarrollados como, por ejemplo, Estados Unidos. Posteriormente, esto se transformaría en un grave problema, pues el aumento de las tasas de interés en Estados Unidos llevó a la economía brasileña a una década de crisis. Ese periodo fue marcado por la hiperinflación y el estancamiento económica (Berringer 2015). De esta forma, ese escenario económico interno y las movilizaciones populares llevaron al fin del periodo dictatorial.

Por su parte, los primeros gobiernos democráticos intentaron aplicar varios planes de estabilización económica. Sin embargo, no obtuvieron resultados satisfactorios en su mayoría. Las ideas del agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones tomaron fuerza en esa crisis económica. En este contexto, las políticas neoliberales tomaron fuerza y, por ende, también el intento por reducir la intervención estatal, como antes mencionado (Berringer 2015). El nuevo

modelo puso énfasis en la oferta productiva en detrimento de las demandas sociales, como antes mencionado. Se buscó eliminar la intervención del Estado para liberar los precios, el mercado y conseguir la apertura comercial y financiera. El nuevo Estado asumió la responsabilidad de privatizar las empresas públicas, hacer el ajuste fiscal, bajar los aranceles aduaneros, entre otros. La nueva actuación estatal provocó efectos negativos adversos, por ejemplo, la drástica reducción de los servicios públicos, la creciente desigualdad social y la reducida acción social de asistencia a los más pobres. El modelo neoliberal utilizó varias veces la fuerza para reprimir las reivindicaciones sociales e imponer la liberalización del mercado a los sindicatos (Chauí 1999). Ese modelo generó mucha pobreza, insatisfacción popular, desempleo, aumento de las exportaciones de productos básicos y fuerte desindustrialización.

Posteriormente, a inicios de los años 2000, América Latina disfrutó de un alto crecimiento económico debido al creciente aumento de los precios de los *commodities*. Entre el 2002 y el 2006, productos como el petróleo y los metales registraron un incremento de 150% y 180%, respectivamente (Kosacoff y Campanario 2007). Al mismo tiempo, se observó la ascensión de gobiernos elegidos democráticamente, quienes mantuvieron propuestas políticas progresistas en los países de la región. En 2008, once de los dieciocho países latinoamericano tenían presidentes de centro izquierda (Stoessel 2014). Esa coyuntura generó una nueva etapa en la historia de América Latina y un gran debate en las ciencias sociales.

Capítulo Primero

El neoestructuralismo y el neoextractivismo en la región

1. Del estructuralismo al neoestructuralismo

A mediados del siglo XX nacieron las principales iniciativas para la superación del subdesarrollo en América Latina. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB) fueron los principales articuladores para promover el desarrollo de la región. Ambas instituciones crearon bases y diferentes aspectos de la economía del desarrollo. La escuela estructuralista se extendió entre 1940 y 1965. Tuvo como principal economista a Raúl Prebisch (1901-1986). Además, se incorporaron otros economistas como Celso Furtado (1920-2004), William Arthur Lewis (1915-1991), Juan Noyola Vásquez (1922-1962), Aníbal Pinto Santa Cruz (1919-1996), Osvaldo Sunkel (1929) e Ignacio Rangel (1914-1994) (Barbacena y Prado 2015).

En los años de 1940, Raúl Prebisch observó la relación entre centro hegemónico industrial y periferia dependiente agraria, principalmente en contraposición al comercio internacional y a la teoría de la economía clásica que se fundamentó en las ventajas comparativas (Missio, Jayme y Oreiro 2012). Además, impulsaba a tener una apertura comercial a los países para generar bienestar para la población. Para la teoría económica clásica, el libre comercio sería benéfico para cada país y para todo el mundo. Para Prebisch, fueron solamente las economías del centro quienes tuvieron un incremento gradual de la competitividad. Las economías de la periferia no obtuvieron las ventajas del progreso técnico. Esto se debió a la división internacional del trabajo y a las limitaciones estructurales (Briceño, Rizzuto y Benítez 2013).

A partir de esto, es posible observar que existe un rasgo estructural del sistema de comercio internacional en la teoría de centro y periferia desarrollada por Prebisch. Se señala que, las economías centrales son más diversificadas. Mientras que, la estructura periférica se basa en la especialización de bienes primarios. Esto constituye un problema porque el progreso técnico se concentra en la industria. La escuela estructuralista señala las deficiencias estructurales y los desajustes internos de esa

estructura de centro y periferia. La colocan como responsable por el retraso del desarrollo en América Latina.

Por esta razón, fue necesario proponer un modelo de crecimiento interno que fomentase la industrialización con la sustitución de importaciones para superar el retraso en la región, tal como menciona Nora Lustig (1988). Sin embargo, eso fue el problema de la estructura productiva en la región, pues los países de la periferia estaban en desventaja con relación a los países del centro. Esto se debió a que existió poca definición y evolución de los términos de intercambio entre los dos tipos de bienes. La solución inicial para el deterioro de los términos de intercambio fue la política de Industrialización por Substitución de Importaciones (ISI). Aquí, el pensamiento estructuralista destacó las limitaciones de una política de desarrollo basada en las ventajas comparativas. Nora Lustig (1988) señala que, la ISI ayudaría a las economías periféricas a conseguir un crecimiento independiente y más igualitario. Sin embargo, a lo largo del tiempo, esa estrategia llevaría a que los países sean más vulnerables frente al exterior. Esto se debió a la sobrevaluación cambiaria que desestimuló la política exportadora. Otra razón fue la dependencia de importaciones de bienes intermedios y de los capitales esenciales para el proceso de industrialización (Lustig 1988).

Los estructuralistas propusieron una nueva vía para el desarrollo durante la segunda mitad de la década de 1950 en la región. La CEPAL propuso la integración regional asociada al modelo ISI, pero con una integración gradual de la región. El objetivo fue obtener economías de gran escala, mejorar la eficiencia y la balanza de pagos para desarrollar la industrialización en la región (CEPAL 1990). La Comunidad Andina fue un ejemplo de ese proceso de integración que requirió la planificación industrial. En un contexto de integración regional, la planificación industrial desarrollada a partir del modelo ISI supuso un grado de organización porque necesitó la creación de nuevas industrias diseñadas para aprovechar el espacio regional. Principalmente, esta programación industrial tuvo el objetivo de expandir sus exportaciones, rebajar sus costos de producción y garantizar un mayor abastecimiento de bienes de capital (Salgado 1970, citado en Pareja 2015).

De acuerdo con Maggio (2017), los países latinoamericanos hicieron préstamos para disminuir las tensiones en el modelo ISI, pues este modelo no generó suficientes exportaciones. De esta manera, estos países tuvieron la necesidad de importar para lograr crecimiento económico. En este contexto, las importaciones se conservaron con

el endeudamiento externo de los Estados. Ese modelo dependió de la protección estatal y no tenía competitividad externa, ya que las nuevas industrias creadas por este modelo no lograron un nivel tecnológico, ni de mercado que favoreciera la competitividad internacional. La década de 1980 se caracterizó por una fuerte crisis en la región, la cual se generó por el endeudamiento de los Estados. Esta devastó a países con economías con grandes deudas y elevadas tasas de inflación. De esta forma, se llevaron a cabo duros ajustes económicos para sanear las deudas contraídas en los años anteriores y, así, poder financiar la industrialización. Eso llevó a un cambio de paradigma y crecimiento del discurso neoliberal (Maggio 2017).

Briceño, Rizzuto y Benítez (2013) señalan que, la propuesta ISI perdió apoyo político y, por consecuencia, también su modelo de integración regional con el avance de las tendencias liberales. En la década siguiente, el desafío fue retomar el crecimiento económico y consolidar la democracia. En el ámbito académico, se elaboraron diferentes interpretaciones conceptuales y analíticas para comprender varios procesos que estaban surgiendo en la región, por ejemplo, el boom de los precios de las materias primas o el surgimiento de los gobiernos progresistas. En este sentido, varios análisis buscaron explicar cómo se mantuvieron estos gobiernos en el poder con una amplia aprobación popular. Se comenzó a discutir el origen de un nuevo estructuralismo o desarrollismo (Svampa 2016). Se observó el retorno del Estado desarrollista en la región, por citar algunos ejemplos

En los años 1990, la CEPAL reformuló el estructuralismo con base en la nueva realidad de la región. Así, surgió el regionalismo abierto. Este propuso un cambio del paradigma regionalista-desarrollista en comparación al de la década de 1950. Este nuevo enfoque para América Latina complementó el pensamiento estructuralista con los cambios que ocurrían en la región y a nivel internacional, por ejemplo, la apertura comercial, movilidad de capitales, privatizaciones y la mayor integración regional (Bárcena y Prado 2015).

La perspectiva neoestructuralista tiene similitudes con el enfoque neodesarrollista. Incorpora las ideas keynesianas en las propuestas del pensamiento estructural (Bárcena y Prado 2015). Gutiérrez (2011) señala una diferencia conceptual del neoestructuralismo entre Bresser-Pereira (2006) y Rodríguez (2006). El primero afirma que, en 1990, el neoestructuralismo emergió de una crítica radical, sistemática y no populista al pensamiento dominante en América Latina Bresser-Pereira (2006). El segundo autor, menciona que, el neoestructuralismo se encontró en la transformación

del pensamiento estructuralista en la década de 1990. Hace una transición desde las ideas de transformación productiva con equidad hasta las ideas del desarrollo como proceso integral Rodríguez (2006).

Maristella Svampa (2016) destaca la perspectiva neoestructuralista a principios del siglo XXI como una respuesta al crecimiento de las exportaciones basadas en las *commodities*. Esta visión teórica utilizó las condiciones privilegiadas de la región y recursos naturales para crear una nueva fase desarrollista. Por lo tanto, es pertinente analizar la relación entre Brasil y la perspectiva neoestructuralista en el gobierno de Lula da Silva. De la misma forma, la nueva concepción del estructuralismo sugirió incorporar a los países latinoamericanos en el proceso mundial de cambio tecnológico. También propuso modernizar el sector público, mejorar la distribución de la renta e incorporar el discurso de desarrollo sostenible.

Robert Gwynne (1997) señala que existió un cambio de perspectiva en el desarrollo, por lo que se creó un modelo que orientaba el desarrollo hacia dentro con una mayor preocupación con las exportaciones y la capacidad de atraer inversiones hacia adentro. El neoliberalismo se distanció de los factores sociales y políticos en la implementación de sus políticas. Estos factores provocaron una serie de cuestionamientos y nuevas alternativas.

En la región, se incorporaron características desarrollistas y liberales durante la transición al siglo XXI. En este sentido, se impulsó el pensamiento neodesarrollista. Esta tuvo una visión keynesiana que complementó el Estado y el mercado. La visión cepalina sostuvo que, la industrialización latinoamericana fue insuficiente para solucionar problemas de desigualdad social en la región (Sicsú, Paula y Michel 2005). Según Bresser-Pereira (2009):

La diferencia final entre el desarrollismo de la década de 1950 y el nuevo desarrollismo está en el papel del Estado en la promoción del ahorro forzado y en las inversiones en infraestructura económica. Ambas formas de desarrollismo atribuyen al Estado un papel central al momento de garantizar la operación adecuada del mercado y en proveer las condiciones generales para la acumulación del capital, como educación, salud, transporte, comunicaciones e infraestructura energética (Bresser-Perreira 2009, 14, traducción propia).

A partir de esto, se observa que, la corriente neoestructuralista necesitó revisar el crecimiento económico sustentable con una mejor distribución de ingresos. En este sentido, la CEPAL impulsó el regionalismo abierto. Bielschowsky (2000) denominó a

la reformulación del regionalismo hecho por la CEPAL como neoestructuralismo. Esto representó un gran cambio en comparación al regionalismo desarrollista realizado en 1950. En esta ocasión, se tomaron más características del regionalismo liberal que el anterior (Bielschowsky 2000). Briceño (2011) destaca que, el regionalismo abierto aplica algunos instrumentos de políticas públicas que no solamente significa la apertura comercial. En ese sentido, el neoestructuralismo ingresó en el debate de la globalización, pero no totalmente liberal. El Estado volvió a ser un actor importante en el nuevo siglo. Este debía regularizar la entrada de los países en la globalización de forma adecuada.

1.1. El concepto de neoestructuralismo

Una nueva corriente de pensamiento comenzó a desarrollarse en la CEPAL entre 1980 y 1990, el neoestructuralismo. De acuerdo con Sunkel (1990), Bresser-Pereira (2001) y Mallorquín (2017), el neoestructuralismo es resultado del estructuralismo adaptado a la globalización como fruto teórico del pensamiento latinoamericano. Por esta razón, se puede decir que, esta corriente tuvo algunas influencias del neoinstitucionalismo, principalmente porque incorporó en su agenda algunos temas que eran tratados en la corriente neoinstitucionalista, como la globalización. El neoestructuralismo incorporó estrategias ante las crisis del estructuralismo. Por esta razón, la corriente neoestructuralista se presentó como una superación del paradigma estructuralista original. Estuvo influenciado también por las experiencias asiáticas y el contexto global, por lo que fue considerada una corriente alternativa al ajuste neoliberal (Sunkel 1990; Bresser-Pereira 2001; Mallorquín 2017).

De acuerdo con Bárcena y Prado (2015), el neoestructuralismo proporcionó alternativas a los cambios estructurales de la economía al viabilizar el desarrollo y el crecimiento económico. Al mismo tiempo, analizó la inserción comercial externa de los países latinoamericanos, cuyo objetivo fue incrementar la generación del empleo productivo, reducir la heterogeneidad estructural y mejorar la distribución del ingreso (Bárcena y Prado 2015, 16). De esta manera, se observa que, el Estado se encontró en el centro de la nueva estrategia propuesta por los neoestructuralistas, ya que relacionó al Estado con el mercado y la sociedad. Sin embargo, el neoestructuralismo puede ser considerado como un modelo que valora el diálogo con otras tradiciones del pensamiento económico. Este último sirve al neoestructuralismo como herramienta para

diseñar políticas y, al mismo tiempo, para proporcionar insumos teóricos. Existen siete áreas temáticas de convergencia entre el neoestructuralismo y el pensamiento heterodoxo: (1) Enfoque metodológico; (2) Sistema de relaciones económicas internacionales y temas asociados; (3) Distribución del ingreso, acumulación, crecimiento y desarrollo; (4) Volatilidad e inestabilidad; (5) Progreso técnico e innovación; (6) Relación entre corto y largo plazo y (7) Papel del Estado (Bárcena y Prado 2015, 37).

La escuela neoestructuralista tiene el objetivo de analizar la naturaleza estructural del desarrollo económico. De acuerdo con Zibechi (2006), también observa otros factores como: la histórica, retrasos tecnológicos, restricciones externas, desigualdades, diferencias en estructuras, inestabilidades y relaciones de dependencia. En cuanto a este último, el neoestructuralismo discute la liberalización, movilización de capital internacional, desregulación, privatización, entre otros. La escuela neoestructuralista afirman que, estos aspectos pueden dar soluciones a los países considerados periféricos (Zibechi 2006).

De esta forma, es posible observar una relación entre el neoestructuralismo y el neoextractivismo. Ambos están vinculados con la idea que, el Estado está interfiriendo en las relaciones del mercado y de la sociedad. Así, para Zibechi (2006), a inicios del siglo XXI, las acciones neoestructuralistas de los Estados latinoamericanos frente al *boom* de las *commodities* condujeron a que el Estado actuara como el principal impulsor del neoextractivismo en la región. Utilizando mecanismos regionales, como la IIRSA, para conectar los recursos naturales de la región con el mercado global (Zibechi 2006).

Por lo tanto, el desarrollo económico para los neoestructuralistas puede considerarse como el resultado de un profundo cambio estructural en la esfera económica. Aspectos como la distribución del ingreso, las relaciones intersectoriales y las relaciones de clase son elementos importantes en la formulación del modelo estructuralista. Se incluye el estudio de las instituciones económicas, sus elementos históricos y la política económica, como se mencionó anteriormente.

1.2. Brasil y el neoestructuralismo

La teoría neoestructuralista desarrolló una hipótesis a partir del análisis y estudios sobre la realidad y práctica, en este caso, consideró la realidad de América Latina. Por esta razón, es útil para esta investigación porque sirve para analizar el caso brasileño. De acuerdo con Souza y Ferraz (2015), la economía brasileña hasta la década de 1980 creció rápidamente. Además, experimentó transformaciones considerables. Uno de los cambios cruciales fue el traspaso del modelo primario de exportación a un modelo industrial. No obstante, al paso del tiempo, se comprendió que, el desarrollo no podía darse únicamente a través del impulso del país hacia las formas de producción. Tampoco coexistir con la simple operación de las fuerzas del mercado (Souza y Ferraz 2015). De esta manera, existieron otras tendencias positivas que permitieron pensar alternativas con respecto al mercado interno en América Latina. Según Souza y Ferraz (2015), se asoció esta idea con mejores medios distributivos, reducción de la pobreza y movilidad entre clases sociales.

Brasil es un caso diferente en la región, ya que el mercado interno de este país es diferente, pues el país tenía una política nacional de industrialización. Incluso, se encargó de realizar la internacionalización de la economía. Aumentó el precio de los productos básicos. Se dio la expansión del crédito y el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), entre otros Souza y Ferraz (2015). En su texto “*¿Quo vadis, desarrollo brasileño?*”, Souza y Ferraz (2015) argumentan que:

Un nuevo desarrollo, que presupone profundizar la democracia, requiere, por lo tanto, un sistema político que procese bien las diferentes demandas y conflictos inherentes a cualquier sociedad democrática, para no obstaculizar procesos decisorios y la implementación eficaz de políticas públicas. Esta tarea tiende a tornarse más factible en la medida que los gobiernos sean capaces de aunar las fuerzas políticas más pertinentes en torno a un proyecto claramente delineado y que aborde los requisitos de conciliar competitividad con equidad y sostenibilidad (Souza y Ferraz 2015, 416).

De esta forma, se analiza que, el escenario brasileño se relacionó al aumento de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Esto reflejó un conjunto de factores que favorecieron a la expansión económica del país. Años más tarde, estos eventos, programas y políticas generaron un ambiente favorable con relación a las iniciativas de integración.

En el año 2000, se reunieron en Brasilia los doce presidentes sudamericanos por iniciativa del gobierno brasileño. El objetivo fue construir un diálogo regional. Ahí se pactó superar, por medio de una conexión territorial, los obstáculos físicos y alcanzar una mayor competitividad de los productos regionales. Usando como estrategia a la recién creada, Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) (Itamaraty 2005). La falta de infraestructura apropiada era un gran obstáculo para comercializar los productos regionalmente en la nueva era de la globalización. Por eso, una integración física entre los países facilitaría el flujo de bienes, productos y personas. Inclusive, ayudaría a impulsar el desarrollo. Para la perspectiva neoestructuralista, la IIRSA generaría desarrollo e integración entre los países, pues facilitaría el flujo comercial en la región y el mercado internacional.

Según Verdum (2007), en la IIRSA, existe una confluencia de ideas e intereses articulados en diferentes espacios institucionales locales, nacionales, regionales e internacionales. Diversos actores como agentes financieros, gobiernos, agencias internacionales, constructoras, entre otras, aportan de diferentes maneras a la iniciativa y al conjunto de obras que hacen parte de la institución. Esto demuestra un manejo coordinado entre el Estado, instituciones privadas e internacionales dentro de un proyecto de desarrollo en la región (Verdum 2007). Pablo Dávalos (2014), señala críticamente que, la iniciativa IIRSA-COSIPLAN privatiza territorios y la mercantiliza los recursos naturales y su integración a las dinámicas del sistema-mundo capitalista. En este sentido, el *boom* de las *commodities* fue el gran impulsor de una nueva fase de extractivismo. La IIRSA fue fundamental en la construcción de infraestructura para esos proyectos extractivos.

2. El boom de las *commodities* y el neoextractivismo

El nombre Brasil se dio en honor al árbol denominado *pau-brasil*. Actualmente, esta especie está en peligro de extinción por causa de la extracción masiva. La explotación comenzó con la llegada de los portugueses, quienes utilizaron este árbol para la construcción de muebles y tintas rojas para teñir los tejidos. Aquí se observa la herencia extractivista del sistema colonial que caracteriza a Brasil. El extractivismo formó parte de la historia de América del Sur desde la conquista de los colonizadores europeos. Acosta (2011) señala que, el extractivismo es una modalidad de acumulación que comenzó hace 500 años con la conquista de América, África y Asia, pero empezó a estructurarse con el sistema capitalista. De esta forma, la extracción de recursos naturales está vinculada a la historia de la región.

En este sentido, Gudynas (2013) define el extractivismo como un tipo de extracción de recursos naturales, en gran volumen o alta intensidad y, que está, orientado esencialmente a exportaciones de materias primas sin procesar o con un procesamiento mínimo. El extractivismo debe también ser comprendido como una actividad de acumulación dentro del sistema capitalista que se desarrolló a lo largo de la historia de la región. Acosta (2011) destaca que, el extractivismo no se resume a las actividades vinculadas a la minería y petrolero. Existen también modelos extractivistas en los sectores agrarios, forestales, pesquero, tráfico de animales, plantas silvestres, entre otros. Sin embargo, los productos tradicionalmente explotados son el petróleo y minerales.

El economista, Raúl Prebisch, fue responsable del estudio sobre las relaciones comerciales entre los países centrales y periféricos del capitalismo, como mencioné anteriormente. El análisis se centró en la herencia colonial basada en las exportaciones de materias primas, pues la actividad extractiva estaba determinada por las demandas de los centros metropolitanos (Sandroni 1996). En este contexto, los países que tenían abundantes recursos naturales y cuyas economías se basaron en la extracción y exportación de esos productos tuvieron dificultades para desarrollarse de forma similar a los países centrales (Acosta 2011).

En América Latina, la economía extractivista funcionó como una economía de enclave. Fue así como lo definieron Cardoso y Faletto (1975), quienes señalaron que la situación de dependencia de los países subdesarrollados se debía a que las principales actividades primarias eran controladas de forma directa desde afuera de la región. Una

economía extractivista está sujeta a los cambios del mercado internacional, pues tiene una elevada dependencia de capital y tecnología extranjera. De esta forma, la lógica del enclave muestra que no existió la finalidad de integrar las actividades extractivas con el restante de la economía y la sociedad.

Las empresas privadas ejercen un papel dominante en el modelo extractivista viejo (convencional, clásico o de enclave) que explota tradicionalmente sectores como la minería y los hidrocarburos. Estas empresas, generalmente, son transnacionales. El Estado se encarga de asegurar y proteger a las empresas explotadoras por medio de reglas nacionales. De esta forma, el Estado garantiza el libre flujo de capitales, zonas de explotación o simplemente no aplicar controles ni regulaciones. El Estado proporciona también, muchas veces, seguridad policial cuando existen casos de protestas en los sitios de operación de los proyectos extractivos. Además, justifican el apoyo a estos emprendimientos privados por generar crecimiento económico, aumentar niveles de empleo o bienestar y combatir la pobreza. Sin embargo, muchos de esos enclaves extractivos generaron focos de violencia y persecuciones a movimientos sociales, sindicales y ambientalistas de oposición (Gudynas 2011b).

El patrón de desarrollo adoptado, tradicionalmente, en los países latinoamericanos se basa en la intensificación de la explotación extractivista destinada a la exportación. Esta forma de acumulación está influenciada directamente por el comportamiento de la economía mundial y la volatilidad de los precios internacionales de las materias primas. Carneiro (2012) señala que, la volatilidad está relacionada con la baja elasticidad de los precios de la oferta. Tiene que ver también con la capacidad de respuesta, de las regiones productoras de esos bienes, ante las oscilaciones económicas que es relativamente lenta. El ajuste ocurre a través de precios, al menos, a corto plazo. Los precios internacionales comenzaron a presentar un incremento significativo a partir del año 2002, a pesar de la volatilidad de los mercados de las *commodities*. Esto se dio en los valores absolutos y en los precios de los productos manufacturados. A lo largo del siglo XX, se observó que los productos manufacturados tuvieron una tendencia de reducir los precios relativos. Sin embargo, esa tendencia se revertió a principio del siglo XXI (Carneiro 2012).

Los precios se recuperaron rápidamente después de la crisis del 2008. Además, los precios de los productos básicos siguieron niveles significativamente mayores a los registrados hasta mediados de los años 2000. Esto ocurrió pese a la desaceleración de la economía asociada a la crisis en la Euro Zona y un menor ritmo de crecimiento de

China (CEPAL 2013). Sin embargo, este fenómeno duró hasta el 2014 y se ha venido desplomando en la actualidad.

El principio del siglo XXI fue un periodo de gran incremento de los precios de las materias primas que tradicionalmente eran productos exportados por la región. El *boom* en el precio de *commodities* se refiere a ese periodo de la economía internacional. Es importante observar cuáles fueron los principales factores responsables por ese *boom* de las *commodities*. La mayoría de los análisis sobre los altos precios de las materias primas observan, limitadamente, la demanda. Relacionan esa alta de precios con el crecimiento de China (Prates 2007; Ferreira 2012; CEPAL 2013). Sin embargo, existen aspectos poco analizados como, por ejemplo, los costos de la producción y financiamiento. A continuación, se mencionan dos explicaciones en cuanto al aumento de precios de los productos primarios

La primera explicación se relaciona con los siguientes aspectos: demanda, el excepcional crecimiento económico de China y otros países en desarrollo. Además, se debe también al rápido proceso de industrialización, urbanización y a la demanda de bienes para sectores intensivos en las *commodities* metálicas e industriales. Al mismo tiempo, se relaciona con el crecimiento de la población que demanda la compra externa de alimentos que tienen precios elevados (Prates 2007). El segundo factor se relaciona con la oferta. Ferreira (2012) destaca el impacto que tuvo la valorización del petróleo sobre los costos de producción de las *commodities* agrícolas. Además, contribuyeron para el *boom* también aspectos como: la elevación de los costos de transporte, fertilizantes y la fabricación de biocombustibles. Black (2013) señala que los desequilibrios entre la demanda y la oferta generan, a corto plazo, efectos en los precios de las *commodities* de manera general. Sin embargo, es la especulación financiera que expande ese movimiento.

2.1. El neoextractivismo en la región

En América Latina, la primera década del siglo XXI fue un periodo de expansión económica, crecimiento del ingreso *per cápita*, acumulación de reservas internacionales y superávit (Cepal 2013). Según la Cepal (2013), la región se benefició con el *boom* de las *commodities*, principalmente, después de la crisis mundial del año 2008. Esto se pudo notar con la rápida recuperación económica, la adopción de políticas anticíclicas y el aumento de la demanda de China por más materias primas.

Se observó, paralelamente a comienzo de este siglo, la ascensión de gobiernos autodenominados progresistas, quienes mantuvieron y otros ampliaron las prácticas extractivas cuando tuvieron la oportunidad de hacerlo. Los gobiernos progresistas latinoamericanos insistieron en mantener el modelo extractivista, siendo que algunos intensificaron y crearon nuevos sectores extractivos en el país (Gudynas 2012). Según Gudynas (2012) “[...] a diferencia de los gobiernos conservadores, la nueva izquierda sostiene que puede hacer un uso más eficiente de los recursos naturales, y que es más efectiva en captar una renta mayor que dedicaría al bien común [...]” (Gudynas 2012, 402).

Ese modelo de desarrollo en la región se construyó a partir de la apropiación y relectura de elementos característicos de periodos pasados. Fue un periodo de expansión de los precios de las *commodities* en donde los gobiernos progresistas cuestionaron poco el papel del extractivismo (Betancourt, Hurtado y Porto-Gonçalves 2015). Gudynas (2009) denomina ese período como neoextractivismo de cuño progresista por ser un modelo de desarrollo focalizado en el crecimiento económico y que, al mismo tiempo, se cimentó en la explotación de recursos naturales con redes productivas poco diversificadas y una inserción internacional subordinada.

El concepto de neoextractivismo desarrollado por Eduardo Gudynas (2011b), observa la participación de los gobiernos progresistas en la actividad del extractivismo. En cuanto a la redistribución de los ingresos, el Estado tuvo la intención de destinar los ingresos del extractivismo a proyectos sociales en beneficio de la población. Esta nueva forma de destinar los ingresos económicos del extractivismo se denominó como neoextractivismo, pero que no dejó de ser favorable para la globalización. La razón fue que, creó normas para la expansión de la actividad extractivista que subordinó a la región a los intereses del comercio internacional (Gudynas 2011b).

Según Svampa (2013), el neoextractivismo de carácter progresista fue impulsado por el boom de los precios internacionales de las materias primas. Ese nuevo ciclo económico tuvo dos características. Primero, presentó una alta rentabilidad de los productos primarios. Segundo, fue impulsado por gobiernos progresistas en la mayoría de los países de la región (Svampa 2013). Lander (2014) afirma que entre el extractivismo clásico y el neoextractivismo no hay diferencias sustantivas. Más bien, hay una continuidad o profundización del patrón productivo primario exportador con un nuevo centro consumidor, China.

Según Gudynas (2011b), el extractivismo utilizado históricamente en la región ganó una reformulación del Estado. El rol del Estado cambió en el modelo neoextractivista progresista en comparación con el periodo neoliberal. Este no se redujo solamente a la regulación de la economía extractiva. Más bien, incorporó también un discurso de desarrollo nacional y soberanía. Incluso, promovió una expansión de la infraestructura pública. Este discurso legitimó el papel del Estado en la sociedad (Svampa 2013). En este sentido, Burchardt (2016) señala que, el renacimiento del Estado desarrollista fue favorable para las condiciones internacionales, ya que el Estado actuó de dos maneras. Primero, reguló las economías extractivas. Segundo, impulsó la implementación de proyectos nacionales de desarrollo.

Sin embargo, el retorno del Estado fue distinto en cada gobierno. De acuerdo con Gudynas (2012), el gobierno de Lula da Silva en Brasil potenció a la petrolera Petrobrás y la minera Vale, ambas con capitales mixtos. Esto permitió que, estas empresas expandiesen sus acciones por toda la región. No obstante, otros gobiernos, como el de Evo Morales en Bolivia, iniciaron nuevos emprendimientos estatales como es el caso de la Empresa Boliviana del Oro (Gudynas 2012).

El Estado apoyó la internacionalización de algunas empresas nacionales a partir del financiamiento y la construcción de infraestructura. En el caso de Brasil, el financiamiento vino del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. La institución apoyó con grandes recursos a sectores como, por ejemplo, el grupo de frigoríficos JBS-Friboi y la minera Vale S.A. En cuanto a la infraestructura, el gobierno Lula da Silva creó el Programa de Aceleración del Crecimiento. El objetivo fue modernizar y ampliar la infraestructura nacional para aumentar la competitividad de los productos brasileños en el mercado interno y externo (Gudynas 2012).

Esa mayor presencia del Estado no fue igual que durante el periodo de sustitución de importaciones. Sin embargo, los gobiernos progresistas intentaron promocionar las respectivas industrias nacionales. La participación de la economía primaria, en muchos casos, fue momentáneamente más ventajosa que una inversión en la industria. En ese sentido, Gudynas (2012) señala que existió una reprimarización de las economías regionales en el ámbito exportador que, en el caso brasileño, llegó aproximadamente al 55,4%. Optar por el neoextractivismo no fue solamente una imposición de actores externos que en otros periodos extractivos ejercieron gran influencia, fue también retroceder las capacidades de industrialización y diversificación

de la economía y, al mismo tiempo, subordinar a la región nuevamente a proveer materias primas (Gudynas 2012).

Para Gudynas (2012), los gobiernos progresistas sostuvieron que, el Estado debería intervenir para mantener y expandir el extractivismo, siendo este un medio indispensable para obtener los recursos financieros necesarios de los programas de ataque a la pobreza. De esta forma, varios países adoptaron ese modelo de desarrollo como base para la implementación de grandes programas sociales direccionados a la educación, salud y combate al hambre (Burchardt 2016).

En Brasil, el gobierno Lula da Silva aprobó una nueva regulación del petróleo en el país después del descubrimiento de petróleo en aguas profundas. Se aseguraron de que, el Estado sea propietario de esos nuevos recursos petroleros. Fue también una estrategia de desarrollo nacional que se basó en la construcción de un parque industrial que cambiaría la realidad agraria nacional. La extracción de los nuevos pozos de petróleo en Brasil posibilitaría un cambio en la desigualdad del país. Además, promocionaría el desarrollo nacional en la frontera tecnológica con un gran potencial de encadenamiento productivo (Schutte 2013).

Las críticas a ese extractivismo estatal llevaron a observar nuevas realidades en la región. Según Svampa (2012), estas acciones de los Estados latinoamericanos ilustraron un fortalecimiento del vínculo entre el extractivismo y los gobiernos progresistas, el cual fue construido a partir de una presencia mayor del Estado. La consecuencia de este vínculo es la complejización de las problemáticas sociales y territoriales causadas por el extractivismo, pues los gobiernos progresistas representaban una alternativa al modelo vigente. Además, esa nueva expansión del extractivismo generó una explosión de conflictos socioambientales (Svampa 2012).

De esta forma, existen críticas que giran en torno a la gran escala de los proyectos de infraestructura que atrajeron prácticas extractivistas, la profundización de la dependencia al mercado internacional y una subordinación de la región a los intereses brasileños. Gudynas (2011b) destaca el avance de la explotación de los recursos naturales en la región como los minerales, el petróleo y los monocultivos a raíz de la IIRSA, pues creó una red de comunicación de estos proyectos extractivos con los mercados internacionales. Al mismo tiempo, esta dinámica extractivista generó la fragmentación territorial y tensiones en los territorios (Gudynas 2011b). De la misma forma, Zibechi (2012) señala que, esta iniciativa generó una integración doblemente subordinada al mercado y al empresariado mundial. A nivel regional, creó también una

subordinación con Brasil, para quien dependió de la integración sudamericana para aumentar su capacidad productiva y así su competitividad.

A partir de eso, la IIRSA tuvo un papel fundamental para la ampliación y construcción de este proyecto extractivista estatal. Para Svampa (2012), la IIRSA fue un programa de varios gobiernos latinoamericanos firmado en el año 2000, cuyo objetivo fue facilitar la extracción y exportación de los productos provenientes del extractivismo hacia el mercado internacional. Zibechi (2012) argumenta que, para llevar adelante este proyecto, fue necesario remover determinadas barreras físicas, normativas y sociales. Esto provocó la ocupación de espacios físicos que reservaban las principales materias primas y biodiversidad y, al mismo tiempo, un cambio al entorno social de estos locales.

De esta manera, Benzi y Narea (s/f, mimeo) argumentan que, los gobiernos progresistas no cuestionaron los ejes de integración y desarrollo construidos por la IIRSA. Más bien, intensificaron los proyectos basándose en estos ejes y, por ende, provocaron la aceleración de la circulación de materias primas con destino, en gran parte, extrarregional. Zibechi (2012), caracteriza a este fenómeno como la integración a la medida de los mercados. El IIRSA creó nuevas rutas en la región y amplió proyectos extractivistas. No obstante, al mismo tiempo, creó conflictos con comunidades locales, amplió la destrucción de las florestas y hábitats naturales.

Capítulo Segundo

Análisis del papel de Brasil en la IIRSA

La globalización trajo grandes cambios en el mundo. En los años de 1990, existió una mayor inclinación de los gobiernos de la región a la apertura comercial y a la entrada de inversiones extranjeras. Brasil siguió ese camino durante los gobiernos de Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Estos presidentes buscaron mejorar relaciones con los vecinos. En ese sentido, fueron creadas instituciones internacionales para promover la integración sudamericana. La IIRSA reunió a todos los países de América del Sur en un esfuerzo por superar los obstáculos naturales y apoyar el comercio. A continuación, discuto la participación del gobierno brasileño en la constitución de esta iniciativa. Destaco la participación del gobierno de Lula da Silva, en lo que respecta a la integración física regional, al describir cuáles fueron los proyectos y el financiamiento.

1. El regionalismo abierto y el nuevo regionalismo en América del Sur

La CEPAL, uno de los principales *think tanks* en América Latina, en 1994, lanzó un documento titulado “El Regionalismo Abierto en América Latina”. Este influyó con ideas consideradas liberalizadoras, las cuales se convertirían en el marco de ideas para direccionar la integración regional. Esta fue la diferencia de esta propuesta en comparación con la realizada en la década de 1980. Antes, las ideas desarrollistas industriales fueron centrales para orientar el desarrollo económico de los países de la región dentro del escenario mundial. Las estrategias consistieron en crear un mercado de consumo intrarregional con menos dependencia a las esferas internacionales (CEPAL 1994). La CEPAL (1994) menciona lo siguiente en el estudio de 1994:

[...] hizo el diagnóstico de que la integración en América Latina en la década de 1990 implicaba la interacción de dos fenómenos: primero, la apertura comercial y las políticas de desregulación que los países estaban emprendiendo a nivel nacional, que mostaban la importancia del comercio exterior para las economías de esos países. Y, segundo, la tendencia de una integración impulsada por acuerdos o políticas explícitas de preferencias de determinados países, especialmente países vecinos (CEPAL 1994, traducción propia).

Estos desafíos colocados en la agenda fueron respondidos con la propuesta del regionalismo abierto. La idea principal fue que los países debían ver a la integración como un mecanismo de defensa ante el posible proteccionismo de los países considerados desarrollados. Consta en el documento de la CEPAL (1994) que, el regionalismo abierto implica la interdependencia económica a nivel regional, el cual se debe impulsar con acuerdos preferenciales de integración y con otras políticas de apertura y desregulación. El objetivo sería aumentar la competitividad de los países de la región y constituir una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL 1994).

El regionalismo abierto promovido por la CEPAL no buscó la formación de bloques regionales. Más bien, fueron las firmas de Tratados de Libre Comercio (TLC) entre los países latinoamericanos que impulsaron la creación de diversos bloques regionales. Se pensó que estos acuerdos podrían crear acceso a los principales mercados del mundo, pues otorgarían más credibilidad a los Estados para ingresar al proceso de globalización como bloque (CEPAL 1994). De esta forma, el regionalismo abierto observa las relaciones en el multilateralismo, el regionalismo y otros instrumentos que permitirían avanzar en la integración regional.

Sin embargo, el regionalismo abierto se consideró también una respuesta liberal, pues amplió la liberalización de los mercados y reduciría los aranceles aduaneros entre los países participantes. Existen varios ejemplos sobre proyectos de integración creados en el marco de regionalismo abierto: Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Mercado Común del Sur, Área de Tratado de Libre Comercio Sudamericano (ALCSA), entre otros. El ALCA (1994) propuso tratar asuntos de movilización y en el tipo de integración comercial más beneficiosa. El MERCOSUR (1991) aplicó el área de libre comercio, redujo los aranceles aduaneros y creó un arancel externo común. El ALCSA (1992) buscó establecer un área de libre comercio en América del Sur, como su nombre lo indica, entre los países del MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

El Banco Interamericano de Desarrollo, considerado un representante del Banco Mundial (BM) para la región, impulsó el regionalismo abierto.

Según Honório (2013), en América Latina, el Nuevo Regionalismo fue promovido por el BID, en donde, se requirió la interacción entre la globalización y la regionalización de los países al formular sus estrategias de integración regional. Se consideró que, esta apuesta compartió los mismos objetivos de la integración regional

colocados por el regionalismo abierto de la Cepal (Honório 2013). Aunque el término utilizado por el BID y el Banco Mundial fue "nuevo regionalismo", al igual que el regionalismo abierto de la CEPAL, este se opuso también a las estrategias de integración regional aplicadas hasta mediados de la década de 1980. No obstante, el nuevo regionalismo profundiza más el ámbito comercial. Referenciando a Honório (2013), el nuevo regionalismo ir más allá de los temas comerciales y la inserción de los países en la economía mundial. Más bien, se deberían incorporar asuntos como, por ejemplo, el desarrollo social, la infraestructura física y reducción de las asimetrías sociales.

El regionalismo abierto y el nuevo regionalismo son esenciales para comprender los movimientos del regionalismo sudamericano entre los años 1990 y 2000. Por eso, conceptualizarlos es sumamente importante, principalmente porque el período de análisis de esta investigación se encaja en el contexto de integración regional en relación con el IIRSA.

1.2. El regionalismo estructural y el regionalismo posliberal

Los términos "regionalismo estructural" y "regionalismo posliberal" fueron propuestos por importantes pensadores del regionalismo sudamericano. Ambos suponen que las iniciativas puramente comerciales y arancelarias, como en general fueron el regionalismo abierto y el nuevo regionalismo, no son suficientes para impulsar la integración regional. Consideran que tampoco sirven para profundizarla en América del Sur.

Veiga y Ríos (2008), discuten el regionalismo posliberal en el texto "América del Sur: orígenes, iniciativas y dilemas". Estos autores señalan las siguientes razones que hacen que el regionalismo abierto sea inviable. Una de estas son las asimetrías entre los Estados en varios aspectos, lo que causa que los gobiernos tomen una posición defensiva en relación con las economías nacionales. A su vez, esto evita integraciones estrechas. Otro factor que hace inviable el regionalismo abierto es que no trata problemas de desarrollo a nivel cultural y social (Veiga y Ríos 2008). Aunque el nuevo regionalismo intenta remediar esto. El regionalismo posliberal presta atención al tema político e ideológico. Intenta crear un equilibrio entre el modelo y el contexto regional posterior al Consenso de Washington. Busca una integración que priorice el tratamiento de los impactos distributivos del proceso de liberalización. También intenta crear

espacios de "hacer política" a partir de las divergencias entre los Estados con respecto a las políticas de integración (Veiga y Ríos 2008).

Lima y Coutinho (2007) señalan que el carácter esencialmente comercial del regionalismo abierto no ha logrado establecer un compromiso entre los Estados. Por lo tanto, el regionalismo estructural sería una nueva fase del regionalismo sudamericano impulsado por los resultados insatisfactorios de las reformas liberales y la ola de los gobiernos progresistas del 2002. Apunta a una cooperación entre las esferas públicas y privadas. Sin embargo, la coordinación estatal se da en el período posterior a la crisis de la hegemonía neoliberal en la región. El regionalismo estructural propone desarrollar temas que no causen desgaste político entre los Estados, por ejemplos, la infraestructura regional. El objetivo es poner a toda una región vinculada bajo el mismo propósito, independientemente de las pautas políticas o los regímenes comerciales de los países (Lima y Coutinho 2007).

Estos términos y autores sacaron a la luz los nuevos caminos que podría tomar el regionalismo sudamericano en el transcurso de la década del 2000. Hubo un cambio en la agenda, pues las cuestiones puramente comerciales no fueron centrales. Se colaron también elementos como el desarrollo y la reducción de las asimetrías entre Estados. Se diseñaron proyectos y propuestas durante estos años, como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) que posteriormente se convirtió en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la alianza ALBA y la IIRSA.

2. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso y la creación de la IIRSA

En América Latina, la aproximación de los países intensificó los proyectos de integración regional durante los años de 1990. Existió convergencia política entre los gobiernos, estabilización de las democracias y crecimiento del desarrollo económico. Estos aspectos posibilitaron la conexión entre los países, que no dejaron de tener influencia del neoliberal. Así, crearon espacios económicos con mercados mayores, llevando a las Estados a niveles de competitividad en el mercado internacional, los cuales fueron significativos y posibilitaron un mayor incremento de la actividad industrial y del desarrollo tecnológico (Acosta 2010).

El regionalismo abierto posibilitó la creación del MERCOSUR entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Ese bloque económico nació como un proyecto de las burguesías de Brasil y Argentina. Esta fue una posibilidad de alcanzar nuevos mercados y financiamiento (Acosta 2010). Los primeros años del MERCOSUR fueron exitosos, principalmente, por la expansión del comercio intrarregional y los acuerdos comerciales con países de la Comunidad Andina de Naciones. Sin embargo, el bloque se detuvo por dos razones. Primero, las posiciones distintas de las burguesías. Segundo, las crisis económicas de Brasil (1999) y de Argentina (2001). Esa integración construyó mecanismos de libre comercio con baja institucionalización basada en una lógica neoliberal (Acosta 2010). El gobierno de Fernando Henrique Cardoso en Brasil propuso una integración más amplia como respuesta a la crisis del MERCOSUR.

Por otra parte, en Brasilia, se realizó la primera reunión de presidentes de América del Sur en el año 2000, en donde se convocó a la reunión realizada en Guayaquil el año 2004. En esa reunión se reanudó la discusión sobre la iniciativa IIRSA, la cual tuvo el apoyo del BID en años posteriores. La intención fue crear posibilidades para concretizar proyectos de desarrollo a través de la integración física (energía, transporte, telecomunicaciones) a nivel regional (Cardoso 2006).

El BID destaca la importancia de este proyecto para el desarrollo de la región. El documento titulado "Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional de América del Sur" resaltar la importancia de los proyectos a gran escala (BID 2000). Este documento destaca la importancia de vincular la infraestructura con el desarrollo regional. Muestra cómo los países que tienen una mejor infraestructura exhiben un mayor desarrollo económico. Otro punto mencionado es el binomio infraestructura y

productividad, en donde, consta que, una mejor infraestructura promueve la productividad y mejora la calidad de vida de la población (BID 2000).

De esta forma, se observa que, la propuesta brasileña para una integración de infraestructura nació en un contexto de consenso hegemónico. Según Benzi y Narrea (s/f, mimeo), los Estados vieron el desarrollo de la infraestructura regional como un eje complementario a la liberalización del comercio. Fue una forma de aumentar la competitividad internacional de las economías de la región. La IIRSA tuvo el objetivo de reacomodar físicamente la región a los requerimientos y circuitos de la globalización neoliberal bajo el liderazgo brasileño (Benzi y Narea s/f, mimeo).

Dantas y Caldas (2000) señalan que, la integración física de América del Sur debatida en la cumbre de presidentes no fue un proyecto nuevo. El tema empezó a desarrollarse con Eliezer Batista da Silva en el estudio “*Infraestrutura para o desenvolvimento sustentável e integração da América Latina*” durante el año 1996. Eliezer fue ex secretario de asuntos estratégicos del gobierno de Fernando Collor de Mello. Este proyecto fue financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) y por el Consejo empresarial para el desarrollo sostenido (Dantas y Caldas 2000).

En este estudio, se incorporó a los ejes de desarrollo como: el gasoducto Brasil y Bolivia o la conexión vial y energética entre la amazonia brasileña y venezolana. Estos fueron implementados, de alguna manera, dentro de la lógica de integración sudamericana. El término “ejes de desarrollo” son canales geográficos y emprendimientos de infraestructura en las áreas de logística, energía y telecomunicaciones (Dantas y Caldas 2000).

En Brasil, se desarrolló el programa federal, *Avança Brasil*. Este ofreció inversiones para infraestructura durante el según gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002). Este adoptó el concepto “ejes de desarrollo”. El programa colocó la necesidad de tener una mayor integración con la economía internacional a partir del mejoramiento de la infraestructura de transportes, energía y comunicación. El deseo fue reducir la desigualdad social y crear pilares para sostener la expansión de la economía a lo largo de los años (Nasser 2000). De acuerdo con Nasser (2000), en el año 1998, se inició el estudio de los ejes nacionales de integración y desarrollo bajo la coordinación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social en conjunto con el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión. Fue realizado por el *Consortio Brasileira*.

Según Nasser (2000), los ejes tuvieron el objetivo de integrar las diversas economías regionales y mejor articularlas a los mercados internacionales. En el

documento del *Consortio Brasileira*, consta que, las principales directrices del estudio fueron las siguientes. Primero, asegurar la integración de los Ejes a nivel nacional e internacional y reducir las disparidades regionales. Segundo, orientar las inversiones básicas para generar nuevos negocios, espacios y generar un mayor número de empleos. Tercero, orientar las inversiones básicas para el aumento del valor agregado. Cuarto, considerar la dimensión de la información y conocimiento. Quinto, introducir innovación tecnológica y gerencial en emprendimientos de desarrollo social. Sexto, considerar el medio ambiente como área de oportunidad de implementación de inversiones. Séptimo, considerar la importancia creciente del sector de servicios en la economía. Octavo, adoptar el concepto de red intermodal de infraestructura económica. Noveno, identificar y resaltar oportunidades de inserción internacional en cada espacio. Décimo, considerar la integración del país con América Latina y el carácter multilateral de las relaciones internacionales del país (Consortio Brasileira 2000).

Según Carvalho (2006) figura en los ejes nacionales de integración y desarrollo que, las directrices deben estar articuladas con acciones en los países vecinos. A su vez, los demás gobiernos sudamericanos debían sumarse continuamente a este proyecto. Además, todo indica que, el gobierno brasileño entendió que se dependía, en gran parte, de una integración con los vecinos para aumentar la competitividad del país en el mercado internacional.

Los ejes de integración y desarrollo se dividieron en nueve ejes que abarcaron a todo Brasil: (1) Norte; (2) Amazonia; (3) Araguaia y Tocantins; (4) Oeste; (5) Suroeste; (6) Transnordestino; (7) São Francisco; (8) Sureste y (9) Sur. Los criterios para la clasificación tomaron en cuenta aspectos como las vías de transporte, los focos dinámicos, la jerarquía funcional de ciudades y la diferencia de los ecosistemas (Consortio Brasileira 2000). Se utilizó el siguiente concepto de “eje”:

Eje es un corte espacial, compuesto por unidades territoriales contiguas, efectuado con objetivos de planificación, cuya lógica está relacionada a las perspectivas de integración y desarrollo consideradas en términos espaciales. En este sentido, dos criterios deben ser tomados en consideración al momento de ofrecer una definición y delimitación. Primero, la existencia de una red multimodal de transporte de carga, efectiva o potencial, permitiendo la accesibilidad a los diversos puntos situados en el área de influencia del eje. Segundo, la presencia de posibilidades de estructuración productiva interna, en términos de un conjunto de actividades económicas que definen la inserción de ejes en un espacio más amplio (nacional e internacional) y la maximización de los efectos multiplicadores dentro de su área de influencia (Consortio Brasileira 2000, 1, traducción propia).

Nasser (2000) señala que, las inversiones realizadas en un eje podrían desarrollar también a los demás ejes relacionados con la naturaleza de la inversión. La idea era generar una economía de escala y desarrollar otras áreas según una determinada área geográfica. Carvalho (2006) expresa que, la visión de eje presente en la IIRSA y la presentada por el *Consortio Brasileira* incorporaron una expectativa de producción y una proyección sobre la potencialidad de las regiones servidas.

De esta forma, se preparó un plan de acción por los organismos internacionales, por ejemplo, la IIRSA, BID, CAF e FONPLATA. En el año 2000, este fue aprobado por los ministros de los países de la región en la reunión de Montevideo. Posteriormente, en el 2002, fue ratificado por los presidentes en la reunión realizada en Ecuador. El plan de acción proponía establecer las bases para el desarrollo en materia de infraestructura en América del Sur por los siguiente diez años. Los principios básicos fueron competitividad y sustentabilidad en un ambiente de globalización (Consortio Brasileira 2000).

El plan de acción de la IIRSA se enfocó en el Eje de Integración y Desarrollo (EIDs). La idea del concepto “eje” de Eliezer se amplió para América del Sur. Las franjas multinacionales fueron la referencia geoeconómica para planificar la región por medio de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones. El deseo fue conectar flujos de comercio, espacios naturales, asentamientos humanos y zonas productivas. Para esto, se tomó en cuenta la geografía de países y regiones, el comercio, el volumen de inversiones, la participación del sector privado en el financiamiento de los proyectos, la sustentabilidad ambiental y social. A principio se propusieron doce EIDs, pero se consolidaron únicamente diez: (1) Eje Andino, (2) Eje Perú-Brasil-Bolivia, (3) Eje Hidrobia Paraguay-Paraná, (4) Eje de Capricornio, (5) Eje Andino del Sur, (6) Eje del Sur, (7) Eje Mercosur-Chile, (8) Eje Interoceánico Central, (9) Eje del Amazonas y (10) Eje del Escudo Guayanés (Consortio Brasileira 2000). En la figura 1, muestro los ejes ubicados en la región de sudamericana.

Figura 1
Ejes de Integración y Desarrollo



Fuente y elaboración: Tavares (2016).

La IIRSA se fundamentó en tres preceptos. Primero, la necesidad de mantener y ampliar la dinámica de crecimiento de mercado regional. Crear condiciones para mejorar la competencia al mercado global. Segundo, la existencia de un déficit creciente en términos de infraestructura física en la región. Una barrera para la integración comercial. Tercero, la necesidad de ampliar fuentes y mecanismos de financiamiento que permitan el aumento del flujo de inversiones públicos y privadas (BID 2008).

El documento ratificado por los doce jefes de Estado en la cumbre de Brasilia señala, en parte, acerca de la integración de infraestructura. Primero, desarrolla una perspectiva regional que incorpore las visiones nacionales en la elaboración de estrategias y políticas de inversiones. Segundo, reconoce la complementariedad entre integración regional y el desarrollo de infraestructura física. Tercero, comparte el financiamiento de los proyectos de infraestructura de integración con los gobiernos,

sector privado e instituciones financieras multilaterales. Cuarto, identifica mecanismos innovadores de apoyo financiero a los proyectos de infraestructura. Quinto, enfatiza los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones. Sexto, concibe el espacio económico de la región como ejes de integración y de desarrollo económico y social. Séptimo, adopta regímenes normativos y administrativos que faciliten la interconexión y la operación de los sistemas de transporte, energía y telecomunicaciones (Itamaraty 2005).

Aquí, se observa que, la propuesta de la IIRSA fue una extensión de los primeros estudios de integración física realizados en Brasil. La idea fue propuesta por Cardoso a los otros países de la región, quienes aceptaron la creación de una institución regional para planificar y poner en práctica esos proyectos. El ambiente de globalización fue fundamental para que la integración regional en infraestructura fuera posible.

Verdum (2007) y Padula (2010) apuntan que la composición de los ejes de integración legitimó una estrategia de integración hacia fuera. Según Padula (2010), la mayor parte de los proyectos estaban dedicados a la costa, ya que hay una prioridad por ejecutar proyectos de conexión bioceánico. Ese privilegio es estratégico, pues proporcionaría acceso a los mercados internacionales y no el fortalecimiento del comercio regional.

El primer grupo de proyectos de la IIRSA estuvo formado por alrededor de 335 proyectos en sectores de transportes y energía. No obstante, 240 aproximadamente fueron proyectos nacionales y 95 transnacionales. Los proyectos acudieron a las necesidades de infraestructura interna de los países, aunque, la IIRSA tenía intenciones de regionalismo abierto. Este primer grupo de proyectos, realizado entre el 2000 y el 2004, fue el primer logro de la iniciativa. Posteriormente, la IIRSA fue reorganizada tras recibir críticas a la lógica de integración hacia fuera y por los cambios de gobiernos. La necesidad de mejorar la infraestructura sigue siendo importante. Sin embargo, la prioridad deben ser los aspectos sociales y el desarrollo económico dentro de los ejes.

3. Gobierno de Lula da Silva y la IIRSA

La década de 1990 estuvo marcada por gobiernos que adoptaron políticas neoliberales dentro del contexto del Consenso de Washington. Esto generó mucha insatisfacción de la población, pobreza y crisis económicas. El desgaste del neoliberalismo se reflejó en las elecciones de los gobiernos con discursos antineoliberales y progresistas. En Brasil, hubo un rechazo al gobierno de Fernando Henrique Cardoso por causa de la crisis de 1999, el colapso del sistema de energía eléctrica en 2000 y 2001, la insatisfacción de sectores de la industria nacional y el rechazo al acuerdo del ALCA.

La candidatura de Lula da Silva para las elecciones del año de 2002 fue resultado de una unión del grupo progresista en Brasil, quienes propusieron fortalecer el papel del Estado y constituir políticas para combatir las desigualdades generadas en el periodo anterior. Se construyó una plataforma neodesarrollista con un programa de gobierno crítico a las políticas neoliberales. Lula da Silva buscó, en su gobierno, expresar su compromiso con la democracia, la estabilidad económica y el respeto a los contratos y obligaciones del país. Sin embargo, señalaba la necesidad de retomar el crecimiento de la economía, profundizar la integración con América del Sur y garantizar los intereses de Brasil en las negociaciones internacionales (Vigevani y Cepaluni 2007).

Ese cambio político en la región influyó en la IIRSA. Los cambios comenzaron durante la III reunión de presidentes de América del Sur que ocurrió en Cusco en el año 2004. La nueva dirección para la integración regional consistió en reducir las asimetrías entre los países y tener una mayor coordinación política. Se destacó la necesidad de pensar en nuevos mecanismos de financiamiento para los proyectos, ampliar la metodología para englobar variables técnicas y reanudar los trabajos de la IIRSA. A partir de esa reunión, los países pasaron a estar más involucrados con la iniciativa. Reiteraban que, los Estados realizarían planes en el sector de infraestructura (García 2010).

Se mapearon, aproximadamente, 300 proyectos para la integración como resultado de la primera fase de la IIRSA (2000-2004). Sin embargo, el cambio político de la región determinó una nueva posición con relación a las prioridades de la iniciativa. La Agenda de Implementación Consensuada (AIC), creada en 2005, buscó acelerar los proyectos para tener resultados más concretos. De esa manera, fueron elegidos proyectos de alto impacto en la integración física para aproximadamente cinco años

(2005-2010). La AIC se compuso por 31 proyectos (Consortio Brasiliana 2000). A continuación, muestro en la figura 2, cuáles fueron estos proyectos.

Figura 2
Proyectos de la Agenda de Implementación Consensuada (AIC)



Fuente y elaboración: Tavares (2016).

La elección de la AIC se realizó por criterios técnicos y también con la evaluación política de los gobiernos. El objetivo fue obtener con mayor facilidad el financiamiento de estos proyectos a partir de la participación de estos gobiernos. Esa nueva fase de la IIRSA estuvo marcada por un mayor involucramiento de los gobiernos en los proyectos. Eso quedó claro con el cambio de la estructura organizacional y la institucionalización de las coordinadoras nacionales.

En el marco de la reunión del Cusco también surgió la propuesta de crear la Comunidad Suramericana de Naciones. La Comunidad Sudamericana de Naciones buscó un mayor involucramiento político e institucional de los países de América del Sur a diferencia de la IIRSA. El principio que guió esta propuesta fue que el aumento de la calidad de vida de los pueblos no debía estar subordinada solamente al desarrollo económico de sus países y si al crecimiento sostenible (Itamaraty 2005). El proyecto de creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones se convirtió en una organización internacional con una sede propia y una estructura técnica. La Unión de Naciones Suramericana buscó institucionalizar un diálogo en la región sin la presencia de potencias extranjeras. Otro objetivo fue construir consejos regionales para discutir varios temas y avanzar en la formación de la identidad sudamericana.

Los caminos que tomó la integración desde la primera reunión de los presidentes fueron los siguientes. Primero, la democracia y el multilateralismo que integre a la región a la economía internacional. Segundo, el desarrollo económico y social. Tercero, ganó fuerza también la lucha contra la pobreza, hambre, empleo, salud y educación de calidad. En este contexto, la política exterior de Brasil trató alguno de estos temas durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva. De hecho, la política exterior brasileña se aproximó a América del Sur a principios del siglo XXI. Esto se debió al contexto económico interno y externo (Vigevani y Cepaluni 2007; Lima 2007). Según Benzi y Narrea (s/f, mimeo), esa tendencia de acercamiento no empezó con el gobierno Lula da Silva, sino con el presidente Fernando Henrique Cardoso.

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) utilizó a América del Sur para protegerse de los acuerdos de libre comercio firmados por los Estados Unidos en la región. Periodo marcado por el liberalismo y apertura económica de las naciones. Brasil logró frenar el avance de Estados Unidos con la creación del MERCOSUR, pues este país creó un espacio regional para tratar asuntos de tarifas externas. Estados Unidos significaría una alta competencia para el país en aspectos como la industria y la exportación de productos para la región (Vigevani y Cepaluni 2007; Lima 2007).

En la política exterior brasileña, otro punto para observar es la utilización del término América del Sur en contraposición a América Latina. De acuerdo con Fiori (2011), esto se debió al mal estereotipo que América Latina tuvo durante la década de 1990. Fruto de las crisis económicas y la incapacidad que los países tenían de pagar sus préstamos. Fue el caso de México que no pagó la deuda externa. Además, el ingreso de

México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró en vigor en 1994. Reunió en un área de libre comercio a países como Canadá, México y Estados Unidos. Esto fue visto como fortalecimiento de la posición de los Estados Unidos en la región. Por esta razón, Brasil buscó consolidar una identidad sudamericana con la finalidad de marcar un posicionamiento más autónomo (Fiori 2011).

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso buscó fortalecer la posición de Brasil como un *global player* en el escenario internacional. Uso a América del Sur para fortalecer su inserción internacional. El MERCOSUR fue central para establecer un canal de diálogo con los demás países de la región (Saraiva 2010a). Brasil siempre tuvo el objetivo de proyectarse en el escenario internacional en todas las épocas. No fue exclusivamente en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva. No obstante, la política exterior brasileña buscó una mayor aproximación con los demás países de América del Sur tras encontrar dificultades para avanzar con el MERCOSUR a finales de 1990. Esta marcó un nuevo direccionamiento de Brasil para construir una identidad sudamericana (Miyamoto 2011). Saraiva (2010b) apunta que, en el primer gobierno de Lula da Silva, se buscó una aproximación con la región para fortalecer la posición internacional y crear un bloque que legitime su liderazgo regional. Así podría practicar sus políticas de desarrollo económico e intereses internos.

América del Sur fue pensada como una nueva área en donde la industria brasileña podrían ganar espacio debido al bajo nivel de industrialización de los países vecinos. La propuesta de integración buscaba agregar los nuevos objetivos de Brasil (Saraiva 2010b). Las áreas de gran interés del país fueron infraestructura y energía. El tema de la energía se trató más en la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones en comparación al MERCOSUR. El gobierno Lula da Silva ayudó, por medio de la Comunidad Sudamericana de Naciones, a activar una institución de dialogo multilateral en la región que inició en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (Couto 2010).

En los estudios acerca de la política exterior de Brasil no queda muy claro si hubo cambios significativos sobre la visión de la región en los gobiernos Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva. Sin embargo, es importante mirar el contexto interno y externo del país para comprender el período y las transformaciones que ocurrieron entre ambos gobiernos. Brasil empezó el siglo XXI con un modelo neoliberal de desarrollo que no alcanzó resultados sociales y económicos positivos. En 2001, el atentado terrorista de las torres gemelas en los Estados Unidos debilitó la presencia de

este país en la región. Esto permitió un mayor protagonismo de la política exterior de Brasil. Al mismo tiempo, permitió una necesidad de buscar otros socios comerciales (Saraiva 2010a). En este contexto, China tuvo un crecimiento del comercio en la regional. El comercio de las *commodities* incrementó un 150% en América del Sur (Dupas y Oliveira 2008).

Esa primera década del siglo XXI, Brasil pasó de endeudado para acreedor del Fondo Monetario Internacional (FMI). Sus inversiones aumentaron en el exterior, sobre todo en América del Sur. Estos factores contribuyeron a que el gobierno Lula da Silva considere a la región sudamericana como una parte estratégica para el desarrollo de Brasil. Esto pudo notarse en los discursos del presidente y del canciller (Lula da Silva 2002). Por lo tanto, hay un hilo desarrollista en los proyectos integracionista conducidos por Lula da Silva. América del Sur recibió un espacio mayor dentro del discurso diplomático del gobierno Lula da Silva en comparación a otros gobiernos. Saraiva (2010b) apunta que, el gobierno no buscó ejercer un papel de líder frente a los vecinos, a pesar del gran interés brasileño en iniciativas y acciones a nivel regional.

4. La incorporación de IIRSA al COSIPLAN

La evolución de las ideas integracionistas que surgieron a lo largo de la década del 2000 en las reuniones de presidentes de América del Sur culminó con la creación de UNASUR. Fue un espacio permanente para fortalecer el diálogo político y concretizar la integración sudamericana.

En el año 2008, se firmó el tratado constitutivo de UNASUR en la cumbre de jefes de Estado realizada en Brasilia. La sede se ubicó en la ciudad de Quito, Ecuador. El parlamento sudamericano estuvo en Cochabamba, Bolivia y el Banco del Sur en Caracas, Venezuela. El primer secretario general fue el expresidente argentino, Néstor Kirchner. Fue elegido por unanimidad de los países miembros por un período de dos años. Así la organización ganó un fuerte liderazgo político. Se constituyó un cuerpo burocrático permanente de integración regional que en el futuro podría haber substituido al MERCOSUR o a la CAN. Sin embargo, el contexto regional en los ámbitos políticos, sociales y económicos, posteriores al 2014, trajeron cambios que llevaron a la desintegración de este organismo. UNASUR instaló un cuerpo jurídico en la mitad del mundo en Ecuador (Itamaraty 2008).

El objetivo general fue construir un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político, principalmente en materia de educación, energía, infraestructura, financiamiento y medio ambiente. De esta forma, se crearon nueve consejos temáticos responsables de discutir soluciones y buscar coordinación política entre los gobiernos: (1) Consejo de Defensa Suramericano (CDS); (2) Consejo de Salud Suramericano (CSS); (3) Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, (4) Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI); (5) Consejo Suramericano de Desarrollo Social; (6) Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF); (7) Consejo Energético Suramericano; (8) Consejo Electoral de Unasur y (9) Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) (Itamaraty 2008).

El COSIPLAN es objeto de estudio de este trabajo porque fue responsable por el manejo de temas de infraestructura sudamericana y porque reemplazó al comité de dirección de la IIRSA a partir del 2009. La IIRSA pasó a integrar el consejo para conseguir una mayor coordinación política y financiamiento en el tema de infraestructura. Se estableció en la constitución del COSIPLAN que se buscaría desarrollar la infraestructura para la integración a partir de los logros y trabajos técnicos realizados por la IIRSA. Además, el objetivo fue promover cooperación regional en planificación, infraestructura, compatibilización normativa e impulso a la ejecución de proyectos prioritarios (COSIPLAN). Esa incorporación del IIRSA al COSIPLAN buscó dar respaldo institucional a los proyectos y apoyo político necesario para su avance.

5. La actuación del BNDES en la integración sudamericana

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social fue creado en el año 1952 durante un periodo de grandes transformaciones en Brasil, pues el país pasó de ser agrícola a la modernizado e industrializado. El banco desempeñó un rol importante en la ampliación de proyectos de infraestructura e industrialización del país. Fue uno de los bancos de desarrollo más grandes del mundo. Además, fue el principal instrumento de financiamiento e inversiones en los diversos seguimientos de la economía brasileña (Arnaldo y Pereira 2018). Sin embargo, el BNDES perdió su importancia tras las constantes restricciones fiscales en Brasil. Una de las razones fue la crisis económica que provocó la reducción de los precios de las *commodities*. Esto causó consecuentemente que el banco se retirara de la arena como uno de los principales financiadores la infraestructura, a nivel nacional y regional (Benzi y Narea s/f, mimeo)

El BNDES pasó a ser una institución muy importante en la política exterior de Brasil para América del Sur durante los dos gobiernos de Lula da Silva (2003-2010). Vega (2015) destaca la participación del BNDES, como agente brasileño que financió algunos proyectos de infraestructura ejecutados por el IIRSA durante la política exterior de Lula da Silva. En el siglo XXI, el BNDES intensificó las acciones para asumir roles y funciones que trascendieron las fronteras de Brasil, principalmente en el marco de la integración internacional del país. El BNDES buscó diversificar sus fuentes de fondos en los mercados internacionales. Además, el banco intensificó la financiación de las exportaciones de bienes y servicios brasileños en proyectos realizados en el extranjero y recaudó fondos de carácter institucional junto a organismos multilaterales.³

Alves (2008) señala dos factores que impulsaron al BNDES a financiar proyectos en el exterior. Primero, no existían en la región instituciones bancarias privadas o públicas con tal capacidad de financiamiento de obras a largo plazo. Segundo, contaban con la *expertise* y una larga historia en inversiones en grandes proyectos de infraestructura. Además, Brasil consiguió condiciones financieras muy cómodas a partir del año 2004.

³ BNDS (El Banco de Desarrollo de Brasil), acceso el 05 de junio del 2020, https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Institucional/BNDES/.

Los cambios del foco de actuación del BNDES, en la primera década del 2000, se refieren principalmente al apoyo de la internacionalización de las empresas brasileñas y al funcionamiento de obras de infraestructura, cuyo destino principal fue América del Sur. El fortalecimiento de la integración regional pasó hacer parte de la misión del BNDES a partir del 2003, teniendo como objetivos principales la expansión del comercio entre los países; la atracción de inversiones, sobretudo en infraestructura; la ganancia en la producción; capacitación tecnológica y humana mediante cooperación y fortalecimiento del poder de negociación de los países (BNDES 2004, traducción propia).

De acuerdo con Carvalho (2011), el BNDES invirtió en Sudamérica, aproximadamente US\$ 550 millones bianuales en el año 2004 y US\$ 1.74 mil millones en 2007 y 2008. Según Rabelo y Nascimento (2010), el gobierno brasileño financió en la región, por medio del BNDES, un total de US\$ 8 mil millones en obras de infraestructura en el 2009. La actuación del BNDES en América del Sur englobó también una estrategia de acción conjunta con la Corporación Andina de Fomento. El gobierno brasileño amplió sus aportes a la institución para elevar su condición accionaria. En 2005, el presidente del BNDES señaló que el banco había incorporado, en su misión, el financiamiento de la integración de América del Sur por medio de la infraestructura. Ese aumento de participación de Brasil en la CAF fue positivo para los intereses económicos de las empresas brasileñas de construcción e ingeniería. Estas pasaron a tener un mayor espacio de actuación (Alves 2011).

Esa mayor presencia de Brasil en la CAF fortaleció otros mecanismos de financiamiento de infraestructura que no fueron directamente del BNDES. El país dinamizó su presencia con otras instituciones. En los primeros años del gobierno Lula da Silva, el BNDES fue el principal inversionista de los proyectos de la IIRSA. Esto se puede constatar en algunos discursos del presidente (Lula da Silva 2002). Sin embargo, la presencia del BNDES fue perdiendo fuerza en las declaraciones presidenciales a lo largo de los años. Ese cambio ocurrió porque el banco funcionó según las reglas brasileñas, las cuales tenían muchas restricciones de crédito nacional al extranjero. Las reglas de concesión de crédito utilizadas por el BNDES son muy rígidas. Esto se puede observar en las condiciones fiscales establecidas a los países a invertir y las garantías para pagos de préstamos. A partir del año 2006, el presidente Lula da Silva identificó esas dificultades y limitó al papel del BNDES (Alves 2008).

Un punto importante de la participación del BNDES en el financiamiento de los proyectos de infraestructura en la región fue que, el banco estuvo restringido a financiar solamente empresas y servicios brasileños. De esa manera, las empresas de Brasil

necesitaban concursar para ganar las obras y después presentar su proyecto al BNDES. A partir de esto, el banco elegía la empresa que sería financiada con base en las garantías y sus intereses. Las principales empresas que ejecutaron esas obras fueron: *Odebrecht*, *OAS*, *Queiroz Galvão* y *Camargo Corrêa*. Estas son las mayores constructoras del país.⁴ De esta forma, la participación del BNDES fue fundamental para la internacionalización de estas grandes empresas brasileñas (Vega 2015). Así, se observa que, el banco garantizó reservas exclusivas de mercado para las empresas nacionales.

Concluyo diciendo que, la propuesta que legitimó la acción del BNDES a participar en la integración física de América del Sur fue el financiamiento a empresas y servicios brasileños en la región. Se encargó de velar por los intereses de la institución brasileña. Con base en eso, se desarrolla un debate acerca de la participación del BNDES en la región. Novoa (2009), Ceceña (2009) y Luce (2007) afirman que, Brasil asumió una posición imperialista por medio de un discurso de integración regional cuando pasó a internacionalizar sus empresas de ingeniería y construcción civil con ayuda del BNDES. Otros autores como Carvalho (2011), Sennes (2010) y Couto (2010) señalan que, Brasil no asumió exactamente una posición imperialista. Sin embargo, afirman que, la actuación del BNDES no correspondió al discurso diplomático brasileño sobre integración. Más bien, fue una estrategia de desarrollo económico brasileño y una proyección de su economía en la América del Sur.

Los autores que estudian este tema tienen visiones divergentes sobre la actuación del BNDES en la IIRSA. Carvalho (2011) y Alves (2008) señalan que existe dificultad de encontrar datos consistentes sobre la participación del banco en los proyectos de la IIRSA. La inexistencia de una base de datos pública y coherente de las inversiones hechas en América del Sur dificulta un análisis comprensible de los hechos. El banco justifica la falta de informaciones con el discurso del sigilo bancario.

En el 2011, El Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil lanzó una evaluación de la política exterior brasileña durante el periodo del 2003 al 2010. Ahí se señala que, el gobierno financió por medio del BNDES más de 80 proyectos de infraestructura en la región. El montó llegaba a US\$ 10 mil millones de dólares en el 2010. Los proyectos que fueron elegidos por la IIRSA sumaron alrededor de 31

⁴ Ministério das Relações Exteriores, acceso el 17 de marzo del 2017, <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>.

proyectos. Sin embargo, Brasil financió más de 80 proyectos. Esto nos señala que, gran parte de las inversiones no estaban en la agenda de la IIRSA. No obstante, todos esos proyectos que tuvieron la participación de Brasil se realizaron con el argumento de fortalecer la integración regional.

6. Los intereses brasileños en la América del Sur

Varios analistas de política exterior de Brasil interpretan el discurso integracionista de la diplomacia brasileña en ese período, al cual lo caracterizan como un medio retórico que tuvo la finalidad de coincidir políticamente con los demás países de la región. Sin embargo, afirman que esto no se efectuó. Para Miyamoto (2008), la integración no avanzó debido a que cada uno de los países buscan ganancias individuales, pues simplemente utilizan las organizaciones multilaterales para su propio beneficio. Este fue el caso de Brasil. El país actúa de acuerdo con sus propios intereses como, por ejemplo, implementar sus políticas nacionales de desarrollo. Una de las razones por las que esto ocurre es por las fluctuaciones de la participación brasileña en los temas regionales a lo largo del tiempo. Estas se realizan según las necesidades internas y externas de Brasil (Miyamoto 2008).

Para Spektor (2010) un nuevo movimiento brasileño se lanzó en la región a partir del año 2000. Miyamoto (2008) lo denomina fluctuaciones de la política exterior del país. Esta es una estrategia busca aumentar el espacio de actuación política brasileña, el cual se relaciona con el poder o autonomía y no con una identidad regional colectiva. Existen tres proposiciones del pensamiento brasileño con relación al ambiente regional. Primero, Brasil disfrutar del poder, prestigio e influencia en las relaciones internacionales sin que eso implique asumir el papel de potencia regional. Segundo, la región funciona como un escudo protector de la “autonomía” nacional. Tercero, la región puede servir para el aumento del poder, prestigio e influencia nacional (Spektor 2010).

Para Sennes (2010), la participación brasileña en la integración regional es ambigua. La presencia de Brasil en la región no tuvo una relación directa con los proyectos de integración. Sin embargo, esto no significó que el país no tenía una agenda regional efectiva. Existían negociaciones con actores público y privados de los países vecinos basadas en acuerdos bilaterales (Sennes 2010). Otro importante análisis fue desarrollado por Malamud (2012) quien analiza las características de la integración sudamericana desde los conceptos clásicos de Ernst Haas. Por lo tanto, para el autor, los procesos que se iniciaron en la región no pueden denominarse integración regional, ya que los Estados no pierden su soberanía.

La diplomacia brasileña tuvo un discurso integracionista desde los años 1990. No obstante, la soberanía nacional siempre fue más valorada. De esa manera, podemos

analizar de manera clara y distinta el discurso diplomático y la real acción brasileña en la integración sudamericana. Se observa innúmeros actores brasileños involucrados en distintos campos de acción en Sudamérica desde el año 2000. El comercio de Brasil con la región se intensificó en ese periodo, especialmente, con la exportación de productos manufacturados. El país tuvo relaciones comerciales con toda América del Sur. También se incrementaron grandes inversiones de Brasil hacia la región. Además, la participación de muchas empresas y servicios brasileños en los países vecinos tuvieron gran impacto. De esa manera, observamos que la actuación del gobierno brasileño no es necesaria solamente para que el país tenga impactos en la región (CEBRI 2007).

Se observa que, la actuación brasileña en la región tuvo los siguientes factores. Existió un discurso diplomático regionalista que no fue compatible con la postura del país. Sennes (2010) señala que, el origen de esa dualidad se ubica en la ausencia de un consenso interno a cerca del provecho del proyecto integracionista para Brasil. Además, hay un profundo desconocimiento de la cuestión integracionista por parte de importantes sectores de la sociedad brasileña. Son grupos que tampoco han podido organizar sus intereses en relación con América del Sur. El informe producido por el CEBRI, en el año 2007, apunta que muchos sectores de la sociedad, como empresas privadas y la propia burocracia del Estado, todavía tenían dudas sobre la actuación brasileña (CEBRI 2007).

Para finalizar, se sintetizan tres perspectivas de cómo Brasil observa a América del Sur. Primero, es útil en cuestiones políticas y la gobernanza regional, donde la diplomacia es el principal agente estratégico. El objetivo es alcanzar convergencia política e ideológica en la región. Segundo, mira como una oportunidad de expansión y desarrollo de la economía brasileña por medio del BNDES y las empresas nacionales que actúan en los demás países. Tercero, usa el discurso de integración regional y desarrollo de la región. Este argumento legitima la actuación de Brasil en cualquiera discusión en Sudamérica. No se interpreta la actuación brasileña en la región como una estrategia de profundización de la integración. Más bien, son los intereses brasileños en el espacio económico y la dinamización de los negocios de Brasil en la región. Todo esto bajo un discurso integracionista.

7. ¿Cómo es vista la IIRSA desde el Brasil?

En Brasil, el tema de la infraestructura tuvo mucha relevancia en los últimos años debido al crecimiento de las economías en general. En ese sentido, la principal iniciativa para proyectos de infraestructura, la IIRSA, tomó un mayor protagonismo. Esto aumentó cuando fue incorporada a la UNASUR, pues pasó a ser uno de los pilares del proyecto de integración regional. Sin embargo, la iniciativa es retratada de manera superficial en la mayoría de los estudios acerca de la integración y de la prensa en general. Es tratado como un tema no tan importante.

De acuerdo con las noticias en periódicos y medios de comunicación, la iniciativa se asoció a tres contextos. Primero, es el papel de la región para la economía internacional, donde existió la necesidad de disminuir los costos de los productos sudamericanos. El objetivo fue mejorar las condiciones de infraestructura para el comercio con Asia, principalmente, China. Inclusive, este país pasó a ser uno de los principales inversionistas en proyectos de infraestructura en Latinoamérica con la crisis económica de Brasil. El interés del país asiático en áreas de infraestructura y *commodities* forma parte de su estrategia global. El objetivo es garantizar el fortalecimiento del acceso a los recursos necesarios para su parque industrial (AAS 2018).

Segundo, está la expansión, por medio del BNDES, de empresas brasileñas de ingeniería y construcción civil en la región (AAS 2018). Esa es la manera más común de participación de esas empresas privadas en la construcción de infraestructura sudamericana. Tercer, el papel que Brasil tiene en América del Sur hace que la mayor parte de productos, empresas y servicios brasileños hayan ganado una hegemonía, lo que generó una imagen negativa en sus vecinos (AAS 2018). La IIRSA sería la expresión máxima de esa actuación brasileña. Clasificado, por muchos, como imperialista. La iniciativa es símbolo de la unión de los gobiernos de doce países sudamericanos para tratar de un tema costoso como es la infraestructura. Este aspecto no fue aplicado satisfactoriamente. Faltó un mayor acercamiento y conocimiento de la iniciativa por parte de las sociedades sudamericanas. La institucionalización de la IIRSA sería importante, pues ayudaría a decidir acerca de los proyectos. Esto traería una mayor independencia de los gobiernos. Ayudaría a resolver los problemas de infraestructura regional.

Conclusiones

La política macroeconómica y los regímenes políticos en la región tuvieron una confluencia debido a la intensificación del flujo comercial, principalmente, después de dos años en 1990. Esto favoreció el proceso de integración, ya que ayudó a superar obstáculos en cuanto a logística e infraestructura.

La mayoría de la literatura que trata sobre la IIRSA descarta a esta iniciativa de la lista de políticas que crearon y consolidaron un entorno propicio para la integración de la infraestructura física como parte del desarrollo de América del Sur. Hablando en términos institucionales y operativos. Sin embargo, esta fortaleció la relación de los países de la región y otros participantes entorno a esta temática. En cuanto a la implementación de los proyectos de integración, efectivamente, considero que el objetivo principal de la iniciativa no ayudó en la creación de indicadores cualitativos que evalúen el desempeño en general. Más bien, se analizan a partir de los principales resultados alcanzados.

La IIRSA fue una iniciativa que comenzó en medio de una ola de desarrollismo transnacional que guió la política económica y exterior del gobierno de Lula da Silva. El objetivo, como demostré, fue crear e incrementar canales de intercambio y flujos de bienes a través de la integración física entre los Estados participantes. Las principales inversiones en infraestructura se concentraron básicamente en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones. Estos resultados positivos son el resultado de la elección de proyectos prioritarios. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de las inversiones para la ejecución de los trabajos realizados.

La mayor parte de la contribución financiera para la IIRSA provino del banco estatal brasileño, BNDES. Esta se dio de forma directa o por medio de otras empresas brasileñas. El proyecto de integración puede considerarse como un proceso liderado por Brasil dada su historia y las condiciones que Brasil ofrecía. Sin embargo, este benefició también a gobiernos, intereses y circunstancias de otras regiones. Considero que el Estado brasileño actuó en este ámbito de integración desde una perspectiva institucional, principalmente, por el desempeño de la IIRSA.

El gobierno de Lula da Silva cambió con relación al gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Este último no estuvo dispuesto a asumir el papel de administrador de pagos. Esto cambió con el gobierno de Lula da Silva, pues la posición de Brasil fue

diferente con relación a la región. Los proyectos integracionistas no fueron únicamente políticos o discursivos, sino también prácticos en el ámbito de infraestructura.

Se reconoce que IIRSA consiguió resultados considerables en términos de identificación de ciertas debilidades y potencialidades en la región. Además, movilizó recursos técnicos y financieros de cooperación regional e integración. También impulsó el desarrollo y la integración efectiva de la infraestructura en la región.

Costa y González (2014), en el texto titulado “Infraestructura e integración regional: la experiencia de IIRSA en América del Sur”, mencionan que desde el comienzo de la implementación de la IIRSA existió poco progreso en términos regulatorios. Sin embargo, si se concluyeron los proyectos considerados más importantes y prioritarios. De esta forma, enumero algunos factores específicos que contribuyen con este análisis final, referenciando a Costa Gonzalez (2014). Primero, la falta de mecanismo destinados a los los programas de integración física de carácter internacional. Segundo, desequilibrios institucionales entre los países. Tercero, recursos financieros insuficientes. Cuarto, inexistencia de mecanismo de mitigación de riesgos financieros, políticos y normativos inherentes al financiamiento de los proyectos. Quinto, falta de un líder regional que mantuviese la importancia de la integración de la infraestructura física región.

En ese sentido, el objetivo principal de este trabajo fue estudiar la relación entre la iniciativa IIRSA y el gobierno Lula da Silva. La pregunta central fue cómo esa iniciativa formó parte de la política exterior y de la integración durante la presidencia de Lula da Silva. Se analizó desde una perspectiva de la economía política. Además, también observé el cambio de perspectivas sobre desarrollo, entre los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva, a partir de análisis de la IIRSA. Al largo del texto, menciono cuáles fueron las estrategias utilizadas por el gobierno para la internacionalización de las empresas nacionales. Finalmente, observé qué medida fueron agregaron en el desarrollo del Estado brasileño. Existió el interés de apuntar también cómo se estructura la crítica al comportamiento del gobierno brasileño desde la academia. El anhelo fue realizar reflexiones y analizar, al mismo tiempo, el rol de Brasil en la integración sudamericana a través de la IIRSA.

De esta manera, la IIRSA progresó poco en la resolución efectiva de problemas de infraestructura en la región. Esto ocurrió pese a que la iniciativa produjo legados importantes tanto en recursos como también para varios sectores involucrados. Considero que hubo poco pragmatismo en su ejecución.

Obras Citadas

- AAS. “Inversiones de China Pueden Cambiar El Rumbo Del Financiamiento de Brasil En Las Obras de América Latina,” 2017.
- Acosta, Alberto. “Extractivismo y Neoextractivismo: Dos Caras de La Misma Maldición.” In *Mas Alla Del Desarrollo*, Fundación. Quito, 2011.
- Acosta, Miguel. “Brasil y La Integración Sudamericana: Algunas Claves de Interpretación.” *Revista Del Centro Andino de Estudios Internacionales* 10 (2010): 77–100.
- Alves, Rodrigo. “A Temática Financeira Na Agenda Da Política Externa Do Governo Lula: O BNDES e o Modelo de Participação e Exposição Financeira Do Brasil Na América Do Sul.” Universidade do Estado de São Paulo, 2008.
- . “Corporação Andina de Fomento: O Financiamento Da Infraestrutura Integradora Sul-Americana e a Participação Do Brasil.” *Bolitem Meridiano* 47 (2011): 3–13.
- Amin, Samir. “De Bandung-1955 a 2015: Viejos y Nuevos Desafios.” In *América Latina Em Movimento*, Editora Al. Quito: Alai, 2015.
- Amorim, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: Memórias Da Política Externa Ativa e Altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.
- Arienti, Wagner Leal. “Do Estado Keynesiano Ao Estado Schumpeteriano.” *Revista de Economia Política*, 2003, 1–20.
- Arnaldo, Aldomar, and Camilo Pereira. “América Do Sul: Infraestruturas Em Regiões Periféricas e Tendencias Atuais.” *Revista Brasileira de Estudos Estrategicos e Defesa* 5, no. 1 (2018): 329–61.
- Arruda, Marcos. *Divida E(x)Terna: Para o Capital, Tudo; Para o Social, Migalhas*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- Barbacena, Alicia, and Antonio Prado. *Neoestructuralismo y Corrientes Heterodoxas En América Latina y El Caribe a Inicios Del Siglo XXI*. Comisión Economica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.
- Berringer, Tatiana. *A Burguesia Brasileira e a Política Externa Nos Governos FHC e Lula*. Curitiba: Appris, 2015.
- Betancourt, Milson, Lina Hurtado, and Carlos Porto-Gonçalves. *Tensiones Territoriales*

- y *Política Públicas de Desarrollo En La Amazonía*. Buenos Aires: CLACSO, 2015.
- BID. “Evaluación de Acción Del BID En La Iniciativa Para Integración de La Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).,” 2008.
- . *Un Nuevo Impulso a La Integración de La Infraestructura Regional En América Del Sur*. Departamento de Integración y Programas Regionales – BID, 2000.
- Bielschowsky, Ricardo. “Cinquenta Anos de Pensamento Na Cepal- Uma Resenha.” In *Cinquenta Anos de Pensamento Na Cepal*, edited by Ricardo Bielschowsky. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- Black, Clarissa. “Eventos Relacionados Ao Superciclo de Preços Das Commodities No Século XXI.” *Indicadores Economicos FEE* 40 (2013).
- BNDES. “Integração Da América Do Sul: BNDES Como Agente de Política Externa.” Rio de Janeiro, 2004.
- Brasiliiana, Consorcio. “Estudo Dos Eixos Nacionais de Integração de Desenvolvimento.” *Relatorio Síntese, Apendice Metodologico*, 2000.
- Bresser-Pereira, Luis Carlos. “Decisões Estratégicas e ‘overlapping Consensus’ Na América Latina.” *Brazilian Journal of Political Economy* 21 (2001): 3–29.
- . “El Nuevo Desarrollismo y La Ortodoxia Convencional.” *Economia Unam* 4 (2006).
- . “O Novo Desenvolvimentismo.” In *Globalização e Competição*, 75–94. Rio de Janeiro: Campus-Elser, 2009.
- Briceño, José. *El Mercosur y Las Complejidades de La Integración Regional*. Buenos Aires: Teseo, 2011.
- Briceño, José, María Quintero, and Dyanna Ruiz. “El Pensamiento Estructuralista de La CEPAL Sobre El Desarrollo y La Integración Latinoamericana: Reflexiones Sobre Su Vigencia Actual.” *Aportes Para La Integración Latinoamericana* 19 (2013).
- Burchart, Hans. “El Neo-Extractivismo En El Siglo XXI. Qué Podemos Aprender Del Ciclo de Desarrollo Más Reciente En América Latina.” In *Nada Dura Para Siempre: Neoextractivismo Tras El Boom de Las Materias Primas*. Quito: UASB/ICDD, 2016.
- Cardoso, Fernando Henrique. *A Arte Da Política: A História Que Vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- Cardoso, Fernando Henrique, and Enzo Faletto. *Dependencia e Desenvolvimento Na*

- América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- Carneiro, Ricardo. *Commodities, Choques Externos e Crescimento: Reflexões Sobre a América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.
- Carvalho, Clarissa. “A Atuação Do BNDES Na Integração Da América Do Sul.” Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2011.
- Carvalho, Guilherme. *La Integración Sudamericana y Brasil*. Rio de Janeiro: Action Aid, 2006.
- CEBRI-CINDES. “O Brasil Na América Do Sul.” Rio de Janeiro, 2007. <http://www.cebri.org/publicacoes/>.
- Cecena, Ana Esther. “Os Caminhos e Os Agentes Do Saqueio Da América Latina.” In *Empresas Transnacionais Brasileiras Na América Latina: Um Debate Necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- CEPAL. *El Regionalismo Abierto En América Latina y El Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1994.
- . “Recursos Naturais: Situação e Tendencias Para Uma Agenda de Desenvolvimento Regional Na América Latina e No Caribe.” Santiago, 2013.
- . *Transformación Productiva Con Equidad: La Tarea Prioritaria Del Desarrollo de América Latina y El Caribe En Los Años Noventa*. Santiago: CEPAL, 1990.
- Chaui, Marilena. “Ideologia Neoliberal e Universidad.” In *Os Sentidos Da Democracia: Política de Dissenso e Hegemonia Global*. Petropolis: Vozes, 1999.
- Cipoletta, Georgina. “Infraestructura Física e Integración Regional.” *Boletín Facilitación Del Comercio y El Transporte En América Latina y El Caribe* 2009 (2009): 1–4.
- Costa, Carlos, and Manuel Gonzalez. “Infraestrutura e Integração Regional: A Experiencia Da IIRSA Na América Do Sul.” *Boletem de Economia e Política Internacional (BEPI)* 18 (2014).
- Couto, Leandro Freitas. “Política Externa Brasileira Para a América Do Sul: As Diferenças Entre Cardoso e Lula.” *Civitas-Revista de Ciencias Sociais* 10 (2010): 23–44.
- Cruz, Sebastião Carlos. *Trajetorias: Capitalismo Neoliberal e Reformas Economicas Nos Países Da Periferia*. São Paulo: UNESP, 2007.

- Dantas, Fernando, and Suely Caldas. "Integração Da América Do Sul," 2000. <http://www.frigoletto.com.br/GeoEcon/integraas.htm%0A%0A>.
- Dávalos, Pablo. "Geopolítica de La Acumulación Del Capital: Ecuador En La Iniciativa IIRSA-COSIPLAN." *Boletín Estadístico Mensual* varios num (2014): 1–19.
- Draibe, Sonia, and Wilnes Henrique. "Welfare State, Crise e Gestão Da Crise." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 3 (1988): 15–31.
- Ferreira, Sandra Ruben dos Anjos. "Condições Externas e a Dinamica Da Inflação No Brasil (1994-2010): Uma Interpretação Estrutural." Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.
- Furtado, Celso. *O Capitalismo Global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- . *O Mito Do Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1975.
- García, Marco Aurelio. "El Lugar de Brasil En El Mundo: La Política Exterior En Un Momento de Transición." In *Brasil: Entre El Pasado y El Futuro*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.
- Gudynas, Eduardo. "Diez Tesis Urgentes Sobre El Nuevo Extractivismo. Contextos y Demandas Bajo El Progresismo Sudamericano Actual." In *Extractivismo, Política y Sociedad*. Quito: CAAP y CLAES, 2009.
- . "El Nuevo Extractivismo Progresista En América Del Sur. Tesis Sobre Un Viejo Problema Bajo Nuevas Expresiones." In *Colonialismo Del Siglo XXI. Negocios Extractivos y Defensa Del Territorio En América Latina.*, 75–92. Barcelona: Icaria, 2011b.
- . "Extracciones, Extractivismo y Extrahecciones: Un Marco Conceptual Sobre La Apropiación de Los Recursos Naturales." *Observatorio Del Desarrollo* 18 (2013): 1–18.
- . "Extractivismos Persistentes y El Progresismo Sudamericano." In *Crisis y Movimientos Sociales En Nuestra América*, edited by Mar Daza, Raphael Hoetmer, and Virginia Vargas, 397–408. Lima, 2012.
- . "Más Allá Del Nuevo Extractivismo: Transiciones Sostenibles y Alternativas Al Desarrollo." *El Desarrollo En Cuestión. Reflexiones Desde América Latina*, 2011a, 379–410.
- Gutiérrez, Octavio. "Estructuralismo, Neoestructuralismo y Las Estrategias de Desarrollo En América Latina." In *El Desarrollo Perdido. Avatares Del Capitalismo Neoliberal En Tiempos de Crisis*, edited by Humberto Márquez, Roberto Soto, and Edgar Zayago. México: Universidad Autónoma de Zacatecas,

- 2011.
- Gwynne, Robert. *Neoliberalism and Regional Development in Latin America*. Latin American Studies Association, 1997.
- Harry Truman, Inaugural Address, 20 de enero de 1949.
- Hobsbawn, Eric. *Era Dos Extremos: O Breve Século XX (1914-1991)*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2012.
- Honório, Karen. “O Significado Da Iniciativa Para a Integração Da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) No Regionalismo Sul-Americano (2000-2012): Um Estudo Sobre a Iniciativa e a Participação Do Brasil.” Universidade do Estado de São Paulo, 2013.
- Itamaraty. *Comunidade Sul-Americana de Nações: Documentos*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (Funag), 2005.
- ITAMARATY, Ministerio de Relaciones Exteriores. 2008. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Brasília.
- Kosacoff, Bernardo, and Sebastián Campanario. “La Revalorización de Las Materias Primas y Sus Efectos En América Latina.” Santiago, 2007.
- Lander, Edgardo. “El Neoextractivismo Como Modelo de Desarrollo En América Latina y Sus Contradicciones.” *Heirinch Boll Stiftung*, 2014, 1–11.
- Lima, Maria Regina, and Marcelo Coutinho. “Uma Versão Estrutural Do Regionalismo.” In *Globalização, Estado e Desenvolvimento*, edited by Eli Diniz. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- Luce, Mathias. “O Subimperialismo Brasileiro Revisitado: A Política de Integração Regional Do Governo Lula (2003-2007).” Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.
- Lula da Silva, Luis Inácio. “Carta ao povo brasileiro”, *Folha de São Paulo*, 24 de junio del 2002.
- Lusting, Nora. “Del Estructuralismo Al Neoestructuralismo: La Búsqueda de Un Paradigma Heterodoxo.” *Colección Estudios CIEPLAN* 23 (1988): 35–50.
- Maggio, Laura. “Revisión Del Modelo de Sustitución de Importaciones: Vigencia y Algunas Reconsideraciones.” *Economía Informa* 404 (2017): 4–17.
- Malamud, Andrés. “Sovereignty Is Back, Integration out: Latin American Travails with Regionalism.” In *The State of the Union (s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*, edited by Joaquín Roy, 177–90. Miami, 2012.

- Mallorquín, Carlos. “Los Orígenes Del Neoestructuralismo Latinoamericano.” *Cuadernos de Trabajo de La UACJ* 39 (2017): 3–30.
- Missio, Fabricio, and Frederico Jayme. “Estruturalismo e Neoestruturalismo: Velhas Questões, Novos Desafios.” *Análise Econômica* 57 (2012).
- Missio, Fabricio, Frederico Jayme, and José Luis Oreiro. “A Tradição Estruturalista Em Economia,” 2012.
- Miyamoto, Shiguenoli. “As Grandes Linhas Da Política Externa Brasileira.” *Textos Para Discussão CEPAL-IPEA* 45 (2011).
- . “O Brasil e a América Latina: Opções Políticas e Integração Regional.” Costa Rica, 2008.
- Nasser, Bianca. “Economia Regional, Desigualdade Regional No Brasil e o Estudo Dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.” *Revista Do BNDES* 7 (2000): 145–78.
- Novoa, Luis Fernando. “O Brasile Seu ‘Desbordamento’: O Papel Central Do BNDES Na Expansão Das Empresas Transnacionais Brasileiras Na América Do Sul.” In *Empresas Transnacionais Brasileiras Na América Latina: Um Debate Necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- Offe, Claus. “Razão e Política.” *Revista Lua Nova* n.19 (1989): 1–20.
- Oliveira, Carlos Alonso Barbosa de. *Comentários Sobre a Crise Atual Do Estado*. São Paulo: Instituto de economia do setor publico, 1989.
- Padula, Raphael. “Integração Regional de Infraestrutura e Comercio Na América Do Sul Nos Anos 2000: Uma Análise Politico-Estratégica.” Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.
- Pareja, Francisco. “El Pensamiento de Germánico Salgado Sobre Integración Regional.” In *Integración Económica y Desarrollo En América Latina*, edited by Germánico Salgado, Primera ed., 3–39. Quito: Editora corporación nacional, 2015.
- Prates, Daniela. “A Alta Recente Dos Preços Das Commodities.” *Revista de Economia Política* 27 (2007).
- Rabelo, Thiago, and Adriano Nascimento. “O Papel Do BNDES Na Alocação de Recursos: Avaliação Do Custo Fiscal Do Empréstimo de \$100 Bilhões Concedido Pela União Em 2009.” *Revista Do BNDES* 33 (2010): 05–54.
- Rodriguez, Octavio. *El Estructuralismo Latinoamericano*. México: CEPAL, 2006.
- Sandroni, Paulo. *Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 1996.
- Saraiva, Miriam. “A Diplomacia Brasileira e as Visões Sobre a Inserção Externa Do

- Brasil: Institucionalistas Pragmáticos x Autonomistas.” *Mural Internacional* 1 (2010b).
- . “Política Externa Brasileira Para Os Países Sul-Americanos e Os Processos de Integração Na Região: Crenças Na Formulação e Pragmatismo Na Prática.” In *Anuario Da Integração Regional Da América Latina e o Grande Caribe*. CRIES, 2010a.
- Schutte, Giorgino. “Brasil: Nuevo Desarrollismo y Petróleo de Aguas Profundas.” *Revista Nueva Sociedad* 244 (2013).
- Sennes, Ricardo. “Brasil Na América Do Sul: Internacionalização Da Economia, Acordos Seletivos e Estrategia Hub-and-Spokes.” *Revista Tempo Do Mundo* 2 (2010).
- Sicsú, João, Luiz Fernando Paula, and Renaut Michel. “Por Qué Novodesenvolvimentismo?” In *Novo-Desenvolvimentismo. Um Projeto Nacional de Crescimento Com Equidade Social*, edited by João Sicsu, Luiz Fernando Paula, and Renaut Michel. São Paulo: Manole, 2005.
- Silva Jr, Ary Ramos da. *Neoliberalismo e Corrupção: Análise Comparativa Dos Ajustes Neoliberais No Brasil de Fernando Collor (1990-1992) e No México de Carlos Salinas (1988-1992)*. Araraquara: UNESP, 2006.
- Souza, Francisco, and João Ferraz. “¿Quo Vadis, Desarrollo Brasileño?” In *Neoestructuralismo y Corrientes Heterodoxas En América Latina y El Caribe a Inicios Del Siglo XXI*, edited by Alicia Barbacena and Antonio Prado. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.
- Spektor, Matias. “Ideias de Ativismo Regional: A Transformação Das Leituras Brasileiras Da Região.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (2010): 25–44.
- Stoessel, Soledad. “Giro a La Izquierda En La América Latina Del Sigo XXI.” *Polis* 39 (2014). <https://polis.revues.org/10453>.
- Sunkel, Osvaldo, and Gustavo Zúlela. “El Neoestructuralismo versus El Neoliberalismo En Los Años Noventa.” In *Revisra de La CEPAL*, 35–54. Santiago: CEPAL, 1990.
- Swampa, Maristella. *Debates Latinoamericanos: Indianismo, Desarrollo, Dependencia, Populismo*. Buenos Aires: Edhasa, 2016.
- . “Pensar El Desarrollo Desde América Latina.” In *Renunciar El Bien Común. Extractivismo y (Pos) Desarrollo En América Latina*, 17–58. Buenos Aires: Mardulce, 2012.

- . “Resource Extractivism and Alternatives: Latin American Perspectives on Development.” In *Beyond Development Alternative Visions from Latin America*. Fundación Rosa Luxemburg, 2013.
- Tavares, Jeferson. “Eixos: Novo Paradigma Do Planejamento Regional? Os Eixos de Infraestrutura Nos PPA’s Nacionais, Na IIRSA e Na Macrometrópole Paulista.” *Cardernos Metropolis* 18 (2016): 671–95.
- Vega, Gerardo. “Nuevos Actores En El Financiamiento a IIRSA/COSIPLAN.” *Revista Informativa de La Coalición Regional* 2 (2015).
- Veiga, Pedro, and Sandra Ríos. *O Regionalismo Pós-Liberal Na América Do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas*. CEPAL, 2008.
- Verdum, Ricardo. “Obras de Infraestrutura No Contexto Da Integração Sul-Americana.” In *Integração, Usinas Hidrelétricas e Impactos Socioambientais*, edited by Ricardo Verdum. Brasília: INESC, 2007.
- Vigevani, Tullo, and Gabriel Cepaluni. “A Política Externa de Lula Da Silva: A Estratégia Da Autonomia Pela Diversificação.” *Contexto Internacional* 29 (2007): 273–335.
- Villavicencio, Arturo. “El Extractivismo: ¿maldición de La Bendición?”. Quito, 2020.
- Zibechi, Raul. *Brasil Potencia. Entre La Integración Regional y Un Nuevo Imperialismo*. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2012.
- . “IIRSA: La Integración a La Medida de Los Mercados.” *Ecología Política* 31 (2006): 19–26.

Otras referencias

- BNDS (El Banco de Desarrollo de Brasil), acceso el 05 de junio del 2020, https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Institucional/BNDES/.
- COSIPLAN, <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=32>, acceso el 07 de marzo de 2017.
- Ministério das Relações Exteriores, acceso el 17 de marzo del 2017, <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>.