

# “¿Territorialidad neoliberal? Las políticas de desarrollo e integración física en tiempos del lulismo.”

Barrenengoa, Amanda

“¿Territorialidad neoliberal? Las políticas de desarrollo e integración física en tiempos del lulismo.”

Geograficando, vol. 16, núm. 1, 2020

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

DOI: <https://doi.org/10.24215/2346898Xe064>

Atribución no comercial compartir igual (CC BY-NC-SA) 4.0

## “¿Territorialidad neoliberal? Las políticas de desarrollo e integración física en tiempos del lulismo.”

Neoliberal territoriality? Development and physical integration policies in times of lulism

Amanda Barrenengoa

*Centro de Investigaciones Socio Históricas. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales.*

*Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.*

*Universidad Nacional de La Plata (FaHCE- IDIHCS- UNLP- CONICET), Argentina*

abarrenengoa@fahce.unlp.edu.ar

DOI: <https://doi.org/10.24215/2346898Xe064>

Recepción: 18 Octubre 2019

Aprobación: 19 Marzo 2020

Recepción: 18 Octubre 2019

Aprobación: 19 Marzo 2020

### RESUMEN:

El propósito de este artículo es recuperar algunas de las políticas del Estado brasileño para reflexionar en torno a los procesos de integración suramericana de los últimos años. Desde una metodología cualitativa, se analizan las políticas de infraestructura y desarrollo promovidas durante los dos gobiernos de Lula da Silva, en relación con el COSIPLAN-UNASUR. En tiempos de transiciones en las escalas regional e internacional, asistimos también a transformaciones al nivel de los Estados y los territorios. Tomamos el caso brasileño para poner en discusión las tesis que pregonan que, en el plano de las políticas de integración física y desarrollo, existió una continuidad entre el período de regionalismo abierto y el postliberal, dada por la territorialidad neoliberal. Para esto, comparamos distintos aspectos de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula. Desde una mirada sociológica, analizamos las diferentes escalas del problema, algunos de los actores sociales a los que involucró y las estrategias en juego, para incorporar argumentos que complejizan estas afirmaciones.

**PALABRAS CLAVE:** Territorio, Integración Física suramericana, Desarrollo, UNASUR, COSIPLAN.

### ABSTRACT:

The purpose of this article is to study some Brazilian State policies in order to reflect on South American integration processes of the last few years. With a qualitative methodology, infrastructure and development policies promoted during Lula da Silva's two administrations are analyzed in connection to the COSIPLAN-UNASUR. In a time of regional- and international-scale transitions, we also witness transformations at the levels of State and territories. We focus on the Brazilian case in order to question theses stating that, among development and physical integration policies, there was a continuity between the open regionalism and the post-liberal periods, granted by neoliberal territoriality. To this end, we compare different aspects in Fernando Henrique Cardoso and Lula's administrations. From a sociological point of view, we study different scales in the problem, some of the social actors involved and strategies deployed, to incorporate arguments which bring these statements into question.

**KEYWORDS:** Territory, South American Physical Integration, Development, UNASUR, COSIPLAN.

### INTRODUCCIÓN Y RECURSOS METODOLÓGICOS

En el marco de los múltiples debates que los estudios sobre las últimas dos décadas de integración regional suramericana arrojan, recuperamos algunas de las políticas más destacadas que fueron llevadas a cabo desde los gobiernos lulistas, en relación a la infraestructura y el desarrollo. Estas coincidieron con parte del trabajo promovido desde el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN); surgido en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en el cual participaron representantes de los doce Estados miembro. En tiempos de nuevas dinámicas regionales caracterizadas desde diferentes conceptualizaciones entre regionalismo postliberal (Sanahuja, 2009), posthegemónico (Bernal Meza, 2013) y autónomo (Merino, 2018), las propuestas surgieron desde una marcada oposición al regionalismo abierto

(Musacchio, 2003; Briceño y Álvarez, 2006; Padula, 2010). Como alternativa posible, la idea de integrarse como región suramericana en un sentido amplio, para superar los propósitos de integración meramente comercial, fue uno de los grandes objetivos trazados por la comunidad suramericana a partir de diferentes instrumentos. En simultáneo, la idea de la UNASUR se dio en una atmósfera particular, marcada por la convergencia entre liderazgos políticos que le confrieron un rol político fuerte; para lo cual, la diplomacia brasileña asumió un lugar de relevancia. Este tuvo correspondencia con la histórica inclinación, por parte del Estado brasileño y del Palacio de Itamaraty con sus funcionarios, a promover instancias de impulso a la integración regional. En este sentido, en tiempos previos al lulismo, durante el año 2000, se concretaron las reuniones de Presidentes Suramericanos. El proyecto suramericano tuvo sus orígenes en la iniciativa brasileña y en un horizonte de integración que marcaba a América del Sur como región clave para la consolidación de una identidad suramericana. En este marco, la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) fue un proyecto acordado entre Fernando Henrique Cardoso (FHC) y Eduardo Duhalde respectivamente. Un tiempo después, la CSN se instituyó formalmente –el 8 de diciembre de 2004– en Cuzco, Perú, plasmada en la Declaración de Cuzco, que firmaron los líderes de los doce países de la región, y que se erige en un antecedente clave de la UNASUR.

Como parte de la agenda de política exterior brasileña, la infraestructura fue una de las áreas que se constituyó en un objetivo estratégico compartido, primero con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA), y luego con el COSIPLAN. En septiembre del año 2000, Brasil propuso su creación, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Es decir que los objetivos de desarrollo e integración a través de la infraestructura venían siendo impulsados desde comienzos de siglo (Iglesias, 2008, p. 167). Por lo cual, emerge como rasgo notable la presencia de los intereses del Estado brasileño, junto con otros actores privados, en las acciones en pos de la integración física suramericana, tanto en tiempos de regionalismo abierto como en los procesos que devinieron posteriormente. Lo que cambió entre un período y otro fueron los actores sociales que fueron parte de la órbita estatal y su red de relaciones. Abordaremos algunos de los debates que el nuevo período inauguró, particularmente en términos de infraestructura e integración económica regional, a partir de la iniciativa estatal brasileña, que presentó rasgos singulares, entre el 2003 y el 2011.

Con la asunción, el 1 de enero del año 2003 de Luiz Inácio Lula Da Silva, del Partido de los Trabajadores (PT), al gobierno nacional, comenzó un período de grandes transformaciones. En su gobierno, la agenda de integración regional fue ampliada y diversificada con nuevos sentidos. A su vez, ante circunstancias diferentes, la política exterior fue reorientada hacia horizontes mayores de integración que superaron los márgenes de la región suramericana y latinoamericana. Como nunca antes en su historia diplomática, Asia, Oriente Medio y África estuvieron en el foco de su política exterior en el marco de la Cooperación Sur-Sur, y desafiando una política de inclinación exclusiva hacia el “norte” (Barrenengoa, 2019, p. 115). En este marco de reconfiguraciones, la integración física, y particularmente la infraestructura se erigieron en aspectos centrales de la integración económica regional. Es decir, como medios para la materialización de objetivos más amplios de integración suramericana (Wegner, 2018, p. 912), e inscriptas en las dinámicas de desarrollo promovidas desde el Estado brasileño. Vislumbramos estas estrategias de desarrollo a partir de la articulación que hubo entre la política y la economía, lo público y lo privado, el Estado y el mercado, desde la búsqueda de transformación de las estructuras productivas (Actis, 2011). Estos procesos fueron favorables al surgimiento de instrumentos como la UNASUR, así como para la promoción de políticas estatales, que, en algunos casos, junto con actores privados, se propusieron contribuir a los objetivos de mayor autonomía y desarrollo regional.

Para la realización de este artículo, diseñamos una estrategia cualitativa que tuvo en cuenta datos e información cuantitativa, obtenidos a partir de entrevistas realizadas en Brasil a diferentes funcionarios vinculados con el gobierno, durante el año 2017, así como a miembros de partidos políticos y funcionarios

de la UNASUR. Junto con el material provisto por estas –utilizadas para la realización de la tesis doctoral–, trabajamos con documentos e informes de la UNASUR, del COSIPLAN, la IIRSA e instituciones financieras como el BID y el BNDES. El COSIPLAN se destaca por la elaboración anual de Informes, a los que pudimos tener acceso –a partir de informantes clave–, a Proyectos, Evaluaciones, Mapas, etc. A su vez, todas las instancias estatales de Brasil, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el BNDES, y otros, poseen sitios con información de acceso público a los que pudimos recurrir fácilmente. También trabajamos con bibliografía académica y artículos de especialistas en la temática, e incorporamos material de fuentes periodísticas brasileñas como el diario *Folha de São Paulo*.

En este artículo revisamos las políticas de integración y desarrollo promovidas durante los gobiernos lulistas, en su relación con las políticas de integración regional diseñadas desde el COSIPLAN-UNASUR, para reponer los matices y las contradicciones emergentes. Desde una lectura en clave nacional y regional, recuperamos también las transiciones que se sucedieron en el plano internacional, proponiendo una mirada analítica que contenga estas tres escalas. Las políticas de integración regional se encontraron, en este período, con una multiplicación de nuevos actores sociales de las clases dominantes que no venían siendo parte tanto en instancias de participación como de las tomas de decisiones. Esto se vinculó a las características de los gobiernos lulistas y, en particular, al modo en el cual fue desenvuelta su política exterior y sus políticas de desarrollo, incorporando sectores y actores provenientes del empresariado, en un contexto que resultó favorable para el despliegue de una estrategia expansiva para con la región suramericana y el mundo. Es por eso que las políticas promovidas, los actores, sectores y sus estrategias, serán analizados en un ejercicio de interrelación permanente entre los planos nacional y regional, y en vínculo con el global.

Hacia el final del artículo abordaremos las discusiones en torno a los rasgos de continuidad entre los períodos de regionalismo abierto y postliberal, desde la relación entre la IIRSA y el COSIPLAN, presentando elementos para un análisis que recupere las limitaciones y contradicciones. En este encuadre buscaremos recuperar los elementos característicos que el lulismo, como proyecto político, tuvo.

## LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO DESDE EL ESTADO BRASILEÑO

A partir del trazado de los objetivos de integración de la infraestructura para la región suramericana, se crearon los Ejes de Desarrollo, en tanto “espacios geoeconómicos” encuadrados en las áreas de infraestructura económica, desarrollo social, información y conocimiento y gestión ambiental (Silveira, 2001; Iglesias, 2008, p. 163). Entre los Estados suramericanos, fue el brasileño el que más decididamente se orientó hacia la integración de la infraestructura regional, inyectando recursos y aplicando políticas públicas para ello (Álvarez, 2017; Wegner, 2018). Esto se tradujo no sólo en América del Sur, sino también en las relaciones con otros países y regiones, es decir, en la “Cooperación Sur-Sur”. Este impulso se originó con el objetivo de aumentar los flujos de comercio en relación al mercado mundial, con lo cual, los gobiernos petistas buscaron generar una estrategia de inversión y apoyo a capitales privados brasileños para su internacionalización (Berringer, 2015; Bresser-Pereira, 2013). Como parte de esta estrategia, se utilizaron instrumentos como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), la Agencia estatal de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX), el Programa de Financiamiento a la Exportación (PROEX), la Política de Desarrollo Productivo (PDP), la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), entre otros.

La PITCE se conformó como un plan integral de innovación y desarrollo tecnológico, que contenía como objetivos la inserción externa por la vía de internacionalización y el estímulo a las exportaciones, y la modernización industrial, entre otras (Bustelo, 2012, p. 83). A diferencia de la APEX y el PROEX, con un sesgo más exportador, la PITCE intentó instalar en la agenda pública la relevancia de una política industrial activa, que no venía siendo abordada de manera integral en gobiernos anteriores. Como parte de sus metas, fue creada la APEX, junto con el diseño de una estructura institucional y leyes que dieron respuesta a las

nuevas metas del gobierno (Bustelo, 2012, p. 89). Para el sector exportador, el PROEX generó facilidades para la colocación de productos y servicios exportables en el exterior, con apoyo del Banco de Brasil (BB), también estatal. Junto a este, el BNDES –con antecedentes históricos en la financiación de obras dentro de Brasil– se consolidó en este período como el principal banco de desarrollo y financiador de los grandes proyectos de infraestructura. En el marco del PICTE y la reactivación de una política industrial integral, impulsó líneas de financiamiento para sectores específicos (Bustelo, 2012, p. 93). A su vez, dejó de apoyar consorcios privados y fondos de pensión en programas de privatización, como lo hizo durante los gobiernos de Cardoso. En cambio, aceleró la expansión de créditos para inversiones en capacidades productivas, infraestructura y la conformación de conglomerados nacionales que pudiesen competir con grandes grupos multinacionales (Zahluth Bastos, 2017, p. 80; Wegner, 2018). Así, desde su giro en 2003, promovió el apoyo a la ejecución de políticas de desarrollo productivo y expansión del mercado interno (Zahluth Bastos, 2017, p. 80). Por otra parte, el rol del BNDES generó críticas en el seno de la UNASUR, dada la asimetría que generaba con otros países. Para una estrategia de integración económica regional de largo plazo se requerían instrumentos como un banco de desarrollo que tuviera fondos regionales –como fue la propuesta fallida del Banco del Sur–. Esto podría haber equilibrado las situaciones de desigualdad entre Estados y hubiese implicado otra dinámica del crecimiento y las inversiones al nivel suramericano (Wegner, 2018, p. 927). No obstante, el BNDES mostró mayor apoyo a proyectos locales que a obras de mayor envergadura; algo que desde el plano regional puede observarse como un problema.

También fue incorporado el PAC, creado en 2007 como una marca registrada de los gobiernos petistas, con el fin de generar inversiones públicas y privadas para el desarrollo de grandes obras de infraestructura social, urbana, logística y energética del país, incluyendo ferrocarriles, puertos, aeropuertos, hidrovías, carreteras, etc. En principio contó con un presupuesto de 503.900 millones de reales, y más del 50 % de los fondos fueron destinados a las áreas de energía, gas y petróleo. La PDP, lanzada en 2008, en estrecha vinculación con el PAC, prefijaba una mayor sustentabilidad a las metas lanzadas previamente en el PITCE (Barbosa y Pereira de Souza, 2010, pp. 15-17). Asimismo, la integración productiva en América Latina y el Caribe era un objetivo estratégico, que incluía metas macroeconómicas de largo plazo, el aumento de las inversiones públicas y el estímulo a las exportaciones (Bustelo, 2012, p. 99). Junto con el Programa “Minha Casa Minha Vida”, del 2009, el PAC significó la recuperación de la inversión en infraestructura urbana en Brasil, desde los años 80 (Maricato y Royer, 2017, p. 153).

A su vez, de los 24 mil millones de dólares que el BNDES destinó, casi un 33 % (7.900) fue destinado a obras de infraestructura (Iglesias, 2008, p. 170). Estos proyectos se viabilizaban a partir de asociaciones público-privadas con recursos provenientes del BNDES, el BB y la Caixa Económica Federal. En el período 2007-2012, 82 billones de reales fueron destinados al desarrollo urbano dentro de Brasil (Maricato y Royer, 2017, p. 153). Con esto lograron financiarse las obras de infraestructura que se correspondían con el territorio brasileño, de las cuales un 86 % formaban parte del PAC. Hacia el año 2009, el BID destinaba el 50 % de sus inversiones a la expansión de la infraestructura regional como parte de sus metas de reducción de la pobreza y la desigualdad (Documento BID, 2013). De los proyectos de infraestructura del BID, 10 eran parte del PAC, dado que involucraban territorio brasileño.

Esto nos plantea un primer acercamiento al lugar que la infraestructura tuvo en los gobiernos lulistas. Y nos permite dimensionar, de algún modo, la relevancia de los objetivos trazados en relación a la integración suramericana, y el modo en el cual el Estado se erigió como un actor clave en estos procesos, involucrando a sectores específicos de la economía brasileña. Los gobiernos lulistas impulsaron entonces un plan de integración de la infraestructura física regional que se articuló con sus objetivos de crecimiento en la región suramericana, en circunstancias favorables en lo que respecta al escenario internacional, que transitaba grandes cambios. Es decir, su estrategia fue delineada en coincidencia con condiciones abiertas, tanto para la integración suramericana como para llevar a cabo un proyecto ambicioso de expansión regional que lo colocase como un jugador de peso global.

De este modo, el activo interés por parte del Estado brasileño en la infraestructura, en conjunto con otros actores sociales de las clases dominantes como las empresas, nos lleva a pensar en la articulación de diferentes esferas que coincidieron en la dimensión física y económica de la integración regional. Por un lado, la política exterior en relación a la inserción en Suramérica. Y por otro, la inversión en infraestructura, que provino de una clara política de impulso al desarrollo desde la colocación de las empresas brasileñas en el mercado regional. La planificación del transporte y la integración energética involucraron a empresas proveedoras de bienes de capital, así como a los sectores más ligados a la construcción (Iglesias, 2008; Álvarez, 2017), que denominamos empresas de ingeniería, por el volumen y el peso de las actividades que abarcaban. Con lo cual, a la tradicional dimensión comercial de la integración se incorporaron los servicios de ingeniería y equipamientos que, sin lograr un desarrollo amplio, consiguieron importantes avances.

Visto desde una escala internacional, cierto debilitamiento de la presencia de los EE.UU. en la región dio un espacio relativo para el avance de una estrategia que permitía a Brasil y a sus empresas posicionarse como actores regionales e internacionales, algo que fue buscado y alcanzado. De esta manera, a los intereses de inserción regional propios de los actores de la política exterior se sumaron sectores económicos que también impulsaron los proyectos de integración física, bajo objetivos disímiles. Esto muestra cierta correlación entre la estrategia de internacionalización de las empresas brasileñas y la integración de la infraestructura regional, es decir, en la integración para el desarrollo.

No obstante, como señalamos anteriormente, en la historia de la diplomacia y la política exterior brasileña, ya existían antecedentes previos en este sentido. Podemos trazar un paralelo entre el último gobierno de Cardoso y los posteriores gobiernos de Lula, marcando los matices. Dicha correlación entre desarrollo, infraestructura e integración se basó en dos instrumentos en sus respectivos contextos: durante el gobierno de FHC, la IIRSA, y desde el 2004, durante el primer gobierno de Lula, las Cumbres de Presidentes Sudamericanas y la posteriormente conformada UNASUR y su COSIPLAN (Barrenengoa, 2019, p. 136). Esto nos indica diferentes estrategias, contextos, y toda una trama de actores sociales involucrados en cada período. Por su parte, la estrategia de los gobiernos lulistas en el plano de la integración física, encontró correspondencia con el COSIPLAN, desde objetivos comunes acordes a un contexto de regionalismo postliberal (Sanahuja, 2009). A su vez, le confirió una impronta propia, que se vinculó con el proyecto político del PT en el gobierno nacional.

Aquí reside una diferencia fundamental, ya que la prioridad de la infraestructura como área clave para la integración y el desarrollo fue sostenida durante los gobiernos de FHC en el marco de un contexto neoliberal, con políticas económicas y sociales ortodoxas (Barrenengoa, 2019, p. 190). En contraposición a estos gobiernos, durante el lulismo, si bien se dio continuidad –sobre todo en su primer gobierno– a las políticas monetarias ortodoxas, la implementación de la estrategia “hacia dentro” de la formación social brasileña mostró diferencias fundamentales. En estos años se consiguió la articulación entre sectores que, en conjunto, lograron ser piezas clave del rompecabezas en el que resultó su proyecto político sostenido en el tiempo, proyectado hacia la región suramericana y en relación a otras zonas del mundo. Una parte de esta estrategia se basó en la búsqueda de la expansión del capitalismo brasileño, a través de políticas de apoyo y crecimiento de las empresas, colocándolas en una posición de privilegio en la región. Estado y empresas coincidieron en la necesidad de ampliar la presencia en los mercados para obtener mayores rentas, aunque sus objetivos e intereses fuesen distintos. Parte importante de las diferencias en torno al abordaje de los proyectos de infraestructura tuvo su origen en la incidencia de una estrategia estatal que planteó, desde Brasil, un modelo de acumulación nacional que se proyectó en los planos regional e internacional y que abarcó la presencia de nuevos actores de las clases dominantes. A partir de esto la dinámica estructural del modelo de acumulación capitalista se mantuvo, en tanto modo de acumulación dominante, pero fue combinada con el impulso de instrumentos, políticas estatales y la configuración de alianzas con sectores del capitalismo brasileño –en el caso de la infraestructura, las empresas constructoras–. Y esto se ajustó a un contexto de multipolaridad relativa con la emergencia de nuevos actores internacionales que buscaban desbalancear el

poder unipolar norteamericano. De esta manera, ante la falta de interconexión terrestre entre los principales lugares de la producción y los mercados y corredores (falta de puentes, ferrocarriles, autopistas), entre otras asimetrías, el Estado brasileño buscó inyectar recursos para paliar estos déficits históricos. El resultado fue limitado por diversas razones, algunas de ellas sistémicas.

A su vez, la contracara de estos procesos fue la dificultad para generar condiciones de expansión similares a nivel regional, de manera conjunta. Es decir que, si bien el Estado brasileño compartió proyectos del COSIPLAN con países vecinos, como Bolivia y Perú, los saldos favorables en la balanza comercial brasileña profundizaban la asimetría en los vínculos intrarregionales. Algo similar ocurrió en relación al vínculo con actores de peso (como el Estado chino) sumamente interesados en participar de los megaproyectos de infraestructura como financiadores. También fue acotado, en el período de estudio, el cumplimiento de estos proyectos, y muy limitada la posibilidad de su implementación en tanto bloque suramericano, sin terminar de caer en vínculos bilaterales con China. Esto generó cierta fragmentación regional, producto de las dificultades históricas para la integración. No obstante, una diferencia relevante que el período mostró fue el corrimiento de EE.UU. como influencia de peso histórico en la región, para abrir el juego a nuevos actores extraregionales interesados en comercializar y vincularse con esta zona.

Por otra parte, se observan también ciertas contradicciones que la articulación entre Estado y empresas puso de manifiesto en el plano nacional, dados ciertos condicionamientos que dicha estrategia planteaba en relación a la situación en la que otras empresas transnacionales se encontraban. Aquí el rol del Estado brasileño en tanto promotor de estos procesos nos indica un rasgo sobresaliente del período.

## LA RELACIÓN IIRSA- COSIPLAN Y LA TERRITORIALIDAD NEOLIBERAL

Como venimos afirmando, el rol del Estado brasileño en relación a la integración física suramericana se encontró estrechamente vinculado a una estrategia de expansión y desarrollo en su propio territorio, que involucró a la región suramericana y a los países vecinos. Es decir que, si bien no es posible observarlo tan claramente en el terreno de la infraestructura, podemos afirmar que la política exterior brasileña e, inclusive, su política expansiva para con la región –que cosechó fuertes críticas–, se vinculó con el principio de autonomía (Giaccaglia, 2010, p. 100). Esto significó una diferencia relevante en relación a la política exterior de Cardoso. La correspondencia entre la política exterior y los márgenes de autonomía, necesarios para que empresas brasileñas pudieran expandirse en el mercado mundial, contribuyó a la conformación de un frente neodesarrollista (Berringer, 2015, pp. 188-189). El peso de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que promulgaron la estrategia de gobierno radica en que ellos también se encontraron con varias contradicciones allí, en las disputas que ocurrieron dentro de las propias estructuras estatales, como el Itamaraty. Van emergiendo así las dinámicas de los conflictos y las circunstancias que los acompañaron tanto en el plano nacional, como en el regional e internacional (Míguez, 2017). La incorporación de sectores empresariales en instancias y ámbitos que anteriormente le habían sido propios a la burocracia del Itamaraty fue motivo de problemas con los que dicha estrategia se encontró en segmentos del propio Estado.

Acerca de la IIRSA y el COSIPLAN, en el Balance de Política Exterior de ambos gobiernos de Lula se indicaba que la consecución de las obras de infraestructura estuvo vinculada con los programas brasileños de financiamiento a la exportación como PROEX, en el BNDES, y en el apoyo de la CAF. Desde 2003, se habían aprobado más de 10 millones de dólares en financiamiento a obras de infraestructura en la región, lo que mostraba las limitaciones provenientes del financiamiento externo (Min. Relaciones Exteriores, 2011, p. 141) (Wegner, 2018). De esta manera, dado que el BID, la CAF y el FONPLATA eran financiadores de los proyectos, no lograron la ejecución de los mismos, más allá de la configuración de una Agenda de Proyectos Prioritarios y una metodología de trabajo. Esto marca una diferencia clave respecto del accionar estatal entre los períodos lulistas y el período neoliberal anterior, donde el financiamiento provino de agentes financieros privados. A su vez, si analizamos el período de regionalismo abierto en su contexto, con las

políticas llevadas a cabo y su modo de materialización en el territorio, podemos notar la combinación entre la IIRSA (2000), el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (1994), y el Plan Puebla Panamá (2000). Estos se conjugaron con el financiamiento de organismos multilaterales como el BID y el Banco Mundial, en una trama que involucró centralmente a actores del ámbito privado, en un contexto de neoliberalismo generalizado, como herramientas complementarias para la estrategia de globalización neoliberal para todo el continente en cuanto a infraestructura, comercio y explotación de nuestros recursos naturales (Barrenengoa, 2019, p. 130). Estas dinámicas llevaron a cabo la reconfiguración de los Estados y los territorios suramericanos a los fines del comercio internacional. Lejos de prevalecer objetivos de intercambio intrarregional, los territorios fueron pensados como plataformas de acumulación en articulación con un esquema de inserción y apertura internacional.

Si bien con el auge del regionalismo postliberal algunas de estas dinámicas encontraron un límite desde los márgenes estatales, la lógica de acumulación más general del capitalismo financiero y su proyección neoliberal en los territorios continuó avanzando. Estas lógicas también coexistieron con políticas de integración y asociación diseñadas para el comercio con otros actores internacionales, es decir, extraregionales, como China. Esto abrió un conjunto de disputas y nuevos conflictos geopolíticos, distinguibles del período de regionalismo abierto, con una clara hegemonía norteamericana sobre nuestra región.

Para ejemplificar, puede mencionarse que algunas de las críticas que sectores del empresariado nucleados en la Federación de Industrias de São Paulo (FIESP) hacían a la política exterior del lulismo provinieron de lo que se consideraba una “mentalidad de sustitución de importaciones”, señalando a determinadas empresas que preferían un proteccionismo estatal por sobre la libre competencia. Estos debates marcaron las negociaciones en torno al ALCA por parte de las burguesías agraria e industrial, con el posterior relanzamiento del MERCOSUR, en conjunto con otros actores de las clases dominantes suramericanas, y en las negociaciones entre MERCOSUR-UE y la Ronda de Doha (Berringer, 2015). Si durante los gobiernos de Cardoso las empresas sufrieron los impactos de las políticas de desnacionalización y desindustrialización, producto de las privatizaciones (Bustelo, 2012, p. 78), los gobiernos lulistas intentarían revertir esta situación que impactó en la estructura productiva brasileña. Los sectores más impactados de las burguesías locales, particularmente provenientes de la industria, vieron condicionado su potencial productivo, y destruida su capacidad instalada (Berringer, 2015, p. 95). Junto a estos procesos, EE.UU. profundizó su estrategia de dominación desde la transnacionalización del capital, frente a lo cual las clases dominantes locales se fueron realineando para defender sus territorios de acumulación, logrando unificarse sectores productivos y actores políticos (Berringer, 2015, p. 90). Como contracara, en tiempos de lulismo la llegada de productos importados chinos afectó a sectores de la industria local que la FIESP representaba, por lo que estos se opusieron a las políticas de compras públicas de protección al contenido local, y reclamaron una política cambiaria favorable a la industria de transformación local (Boito; 2017, p. 33).

El contexto internacional, por ende, sufrió cambios rotundos que nos permiten dar cuenta de la emergencia de nuevas contradicciones, a partir de las cuales discutimos con la idea de continuidad entre períodos – también en el plano global–. En la misma línea, a nivel regional, la concepción sobre la integración regional a la cual se circunscribió el IIRSA, nos marca una diferencia sustancial con la concepción del COSIPLAN. Mientras que la primera se corresponde con un período de integración más comercialista y aperturista, el COSIPLAN se correspondió, desde los gobiernos lulistas, con una estrategia neodesarrollista. Más allá de este aspecto de carácter más general y regional, la configuración de fuerzas y actores, que desde Brasil se articularon durante los primeros gobiernos del PT, también pone de manifiesto cambios sustanciales y, junto a estos, conflictos que se sucedieron entre los sectores lulistas y las fracciones empresariales que fueron parte de la estrategia, hasta el final de los ciclos de gobiernos del PT.

Ahora bien, discutir en torno a las continuidades y los cambios en el nuevo contexto suramericano implica habitar ciertas contradicciones. En el caso de Brasil, las relaciones comerciales que logró establecer en América del Sur, en tanto plataforma territorial para la materialización de sus objetivos de crecimiento,

le confirieron una posición ventajosa respecto del resto de los países (Zibechi, 2012). Como contracara, esto generó asimetrías en el comercio con el resto de los miembros de la UNASUR, dado que su balanza comercial era superavitaria, a costa de las economías de los países vecinos. Así, la exportación de productos de mediano valor agregado a los países suramericanos le permitió ocupar una posición de mayor privilegio, y desarrollar una política expansionista para con sus empresas. No obstante, existieron intentos de regionalizar el comercio, que se encontraron con diferentes limitaciones.

Al estudiar la vinculación entre IIRSA y COSIPLAN, el nudo problemático en el que indagamos tiene que ver con la paradoja en torno a que, mientras se echaba por tierra el ALCA y se daba paso a la UNASUR, el proyecto IIRSA era duramente cuestionado por su impronta neoliberal, para ser luego incorporado al COSIPLAN. De esta manera, el COSIPLAN nos permite dar cuenta de nuevos elementos a los que hay que prestar especial atención. Coincidimos con Zibechi (2012) y Ceceña, Aguilar y Motto (2007) en la consideración de la IIRSA como la territorialidad de la dominación neoliberal, prefigurando el desarrollo de la infraestructura regional a la medida de los intereses del empresariado transnacional. Ahora bien, discutimos con la idea de Zibechi (2016) respecto de que la incorporación de la IIRSA al COSIPLAN le dio continuidad a un proceso de “interconexión sin integración”, fundamentado en el aumento de los proyectos del COSIPLAN en un 75 % y en la cuadruplicación de la inversión (Álvarez, 2017, p. 73). Estas investigaciones dan cuenta, en primer lugar, de algunos de los rasgos persistentes del período de regionalismo abierto. Lejos de considerar que esto cambió de un modo rotundo con la UNASUR y los nuevos gobiernos, nos interesa ver qué características asumen estos fenómenos en otro contexto. En segundo lugar, afirmamos que la disputa por los recursos naturales persiste en nuestra región, bajo nuevas formas, siendo un asunto estratégico en términos geopolíticos y geoeconómicos (Bruckmann, 2015). En estas disputas, la emergencia de China y su acercamiento creciente con la región latinoamericana nos llevan a repensar nuestros marcos interpretativos y analizar los vínculos que se vienen tejiendo. Es por esto que nos parece fundamental circunscribir los datos a las dinámicas del contexto nacional, regional e internacional, para analizarlos en su integralidad.

Por otra parte, en la retórica tanto de los actores estatales como de los privados, la necesidad de amplificar el espacio de la realización de la ganancia bajo la presencia de nuevos actores y dinámicas conllevó la esperanza de solución de los problemas económicos, la reducción de la brecha de la desigualdad estructural, y la consecución del tan ansiado objetivo de integración regional e inserción internacional. No obstante, los motivos y los intereses fueron diferentes y nuevos conflictos surgieron. Es posible observarlos en territorio brasileño, hacia el final de los gobiernos del PT, a partir de la destitución de Rousseff.

Respecto de los límites en la vinculación entre Estado y empresas, se ponen en evidencia las diferentes estrategias de los actores sociales que promovieron el proceso de “internacionalización de los territorios”. Este concepto resulta de gran relevancia para pensar fenómenos territoriales complejos (Barrenengoa, 2019, p. 141). Así, observamos la porosidad que exhiben los territorios nacionales, dado que se transformaron en plataformas globales de acumulación (Arroyo y Zusman, 2010). Arroyo nos propone reflexionar en torno al concepto de lo regional y tomar en cuenta la nueva dimensión que asume en el contexto de regionalismo postliberal, entendiendo por ello la escala transnacional como la nueva lógica imperante que supera lo intra nacional para convertirse en soporte de nuevas interrelaciones y estrategias que se conjugan de manera conflictiva. En nuestro caso, el acercamiento a la escala regional nos permitió indagar en el entramado conflictivo de intereses y actores públicos y privados que se conjugaron en las dinámicas territoriales. En el balance de sus primeros cinco años a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim (Amorim, 2007) mencionaba al Corredor Interoceánico Brasil- Bolivia y Chile como uno de los ejes centrales para la integración de los sectores estratégicos de la infraestructura. Afirmaba que desde Itamaraty se trabajó para “promover el desarrollo de Brasil”, y que se avanzó, desde nuevas instituciones como la UNASUR, en la integración y cooperación entre países de América del Sur y promoviendo acuerdos comerciales que venían siendo postergados. Junto con esto, esta estrategia se enfocó de manera prioritaria en el crecimiento

de determinadas empresas brasileñas. Para lograr esto, las políticas estatales fueron en dirección de favorecer marcos regulatorios, establecer facilidades tributarias, instrumentos de financiamiento y apoyo técnico. Estas resultaron en un incentivo al comercio intra y extraregional, en articulación con la integración productiva y la inversión extranjera directa. A modo de ejemplo, la construcción de corredores interoceánicos para la exportación de commodities agrícolas y minerales hacia mercados globales colocó a esta estrategia bajo una modalidad de acumulación particular. Y aquí radica la complejidad en el estudio de las relaciones de poder, cuando la integración física es promovida por un entramado de actores que involucra al Estado, a otros actores de las clases dominantes que como sectores de las burguesías locales (las empresas constructoras por ejemplo) y a organismos de financiamiento públicos y privados; y cuando emergen nuevos actores a raíz del giro global hacia Asia- Pacífico. Además de resultar en una realidad sui generis ante la cual podemos analizar nuevas rupturas y conflictos, nos marca una distinción importante con el ciclo de regionalismo abierto y hegemonía neoliberal.

A su vez, y como contraposición a estas dinámicas, se profundizó la reprimarización de la economía brasileña, en lo que atañe a bienes primarios y commodities industriales. No obstante, poder crecer a partir de la tutela estatal les permitió a estas empresas condiciones favorables para la valorización de sus capitales y su crecimiento exponencial (algo que marca una diferencia con hacerlo en alianza con sectores del capital transnacional –Bresser-Pereira, 2013–). De esta manera, a la hora de competir con empresas internacionales, el apoyo estatal hizo que no necesitaran integrarse a fracciones de capitales transnacionales (Gudynas, 2009). Esto marcó otra diferencia importante con relación al gobierno de Cardoso.

A su vez, tras estos procesos, como venimos mencionando, emergieron nuevos conflictos con países vecinos dadas las condiciones asimétricas en las que la región crecía, impidiendo, a su vez, equilibrar desigualdades estructurales entre Estados suramericanos. Conflictos también en relación a las empresas constructoras responsables de las obras, que se hicieron públicas a raíz de la causa del “Lava Jato”. Las relaciones entre sectores industriales brasileños y argentinos también atravesaron momentos de tensión. Así, el vínculo entre Estado y empresas locales, y entre Estados suramericanos entre sí, fue también motivo de contradicciones a la hora de plantear condiciones para comerciar.

Por último, es posible también establecer diferencias en torno al modelo de acumulación (Varesi, 2013), que se proyectó al nivel del desarrollo desde los márgenes nacionales con instrumentos estatales, con aquel que fue hegemónico hacia finales del siglo XX y cuyos instrumentos fueron las redes financieras globales (Bresser-Pereira, 2013). Con esto nos referimos tanto a las políticas económicas como a las variables económicas y a los sectores vinculados a la política económica que impulsó el lulismo, en relación con los procesos sociohistóricos más generales. Ver este entramado en el territorio suramericano, a partir de los propios actores de las clases dominantes, nos da la pauta de ciertos choques de intereses y estrategias dispares (Barrenengoa, 2019, p. 143). En el caso brasileño, el mapa de este entramado fue modificado con la injerencia del Estado como actor mediador en estas dinámicas de acumulación capitalista, bajo objetivos diferentes. Los gobiernos del PT en sus dos primeros períodos buscaron impulsar el desarrollo desde la internacionalización de empresas, y esto significó una diferencia sustancial respecto de los ciclos anteriores (Bresser-Pereira, 2013). Esto no implica que no haya sido un esquema con contradicciones; el hecho de que a sectores de la burguesía paulista les favorecieran las políticas de promoción del Estado brasileño no significa que irían a apoyar el ideario integracionista ni, mucho menos, la estrategia del gobierno del Partido de los Trabajadores. Esto quedó claro con la interrupción del ciclo lulista y el posterior gobierno de Temer, donde la alianza conseguida y sostenida –con dificultades hacia el segundo gobierno de Dilma– fue desarticulada.

De esta manera, en términos de integración y desarrollo, afloraron las contradicciones en las distintas escalas aquí propuestas; es decir, no sólo al nivel del capitalismo brasileño o al interior de su formación social, sino también en relación a los vínculos asimétricos que su estrategia generaba para con el resto de los Estados, y en relación a actores extrarregionales como EE.UU. y China, en medio de transiciones geopolíticas de amplio alcance.

## REFLEXIONES FINALES

A partir de una multiplicidad de debates que recorren el período de estudio, elegimos algunas de las políticas de desarrollo e integración promovidas desde el Estado brasileño, desde diferentes instrumentos públicos, Programas y Planes de gobierno. Estos coincidieron con un período expansivo para toda la región, dado que desde el COSIPLAN se impulsaron un conjunto de proyectos de interconexión de la infraestructura suramericana, que tuvieron como antecedente a la IIRSA.

Esto se dio en un nuevo contexto de reconfiguración de las políticas de integración; con lo cual, distinguimos el funcionamiento del COSIPLAN del de la IIRSA, reflejo de un contexto neoliberal, y recuperamos el caso brasileño para marcar ciertos matices. Consideramos que el déficit de ciertas lecturas que marcan la continuidad entre ambos radica en no establecer diferencia alguna entre lo que ocurrió a nivel regional y el caso brasileño en particular, así como en torno a no incluir en el análisis las transiciones ocurridas en el plano internacional. Estas son discusiones centrales para pensar los procesos de integración en el siglo XXI, y este caso pone de manifiesto ciertos rasgos a destacar. Vimos cómo desde el Estado se vertebraron los objetivos de integración regional a partir de las políticas de infraestructura, en vinculación con su política exterior y sus políticas de desarrollo económico. Esto multiplicó los actores involucrados en las arcas estatales, que supieron aprovechar, desde sus propias estrategias, el nuevo contexto favorable a propuestas de mayor autonomía regional, con mayor presencia de instrumentos estatales. Así, pudimos observar qué contradicciones generó todo este nuevo entramado de actores e intereses dispares, en Brasil y en la región.

Algunas perspectivas geográficas nos aportaron una mirada en torno a los procesos de reestructuración y reorganización sufridos por los territorios a partir de la lógica de la economía global (Santos y Silveira, 2001). El ajuste que estos cambios generaron, puede ser vistos y analizado a partir de las inversiones en infraestructura, como indicador de la necesidad de reajustar las condiciones materiales al proceso de acumulación en tanto espacios para la economía global (Silveira, 2001, p. 255). Ante este escenario, la política económica brasileña tendió a priorizar la exportación para que las empresas que abastecían al mercado interno se volvieran competitivas. Esto arrojó también nuevas contradicciones, dado que si bien encontramos en estas acciones un correlato en la estrategia de internacionalización, también marcan la primacía de una lógica proveniente de las empresas globales. Cuando nos referimos a la mundialización del capital en América del sur, afirmamos que cumplieron el rol de ser mercados tanto para la extracción de recursos como para su comercialización. Debido a este proceso de internacionalización de los territorios, los Estados nación también se vieron modificados en sus relaciones. Los territorios asumieron una nueva identidad en vinculación al Estado, dada la presencia solapada de otros intereses y actores (Staine Prado, 2018, p. 53) que emergieron en la estrategia de acumulación promovida desde el Estado brasileño. Sin que se tratara de un acuerdo explícito, se articularon actores sociales y estrategias en común, con intereses divergentes, en un encuadre estatal. En el horizonte de la inserción internacional de Brasil como actor de peso y en la internacionalización de sus capitales desde la política estatal, todos estos coincidieron, con diferentes motivos.

No obstante, la estrategia brasileña promovida desde su cartera de política exterior, como complemento de sus políticas de integración y desarrollo, inauguró nuevos conflictos con los Estados de la UNASUR. El corrimiento hacia la Cooperación Sur-Sur y el énfasis en la integración suramericana no sólo cosechó críticas dentro del propio sistema político brasileño, en actores que se fueron erigiendo, al calor de la dinámica política, en la oposición al lulismo. También fue cuestionado por segmentos de la economía nucleados en la FIESP, que se aliaron al lulismo en sus primeros años bajo la necesidad de proteger sus intereses empresariales e industriales ante la posible profundización de las políticas neoliberales, pero que paulatinamente fueron alejándose de dicha articulación, cuestionando los vínculos con China y demandando un realineamiento con EE.UU.

La estrategia brasileña también cosechó conflictos (tal vez no buscados) en la región suramericana, que fueron el contrapeso de la idea de que bajo el paraguas de la UNASUR todos ganaban. Las políticas de integración de la infraestructura matizaron esta idea, sobre todo, porque el caso brasileño nos muestra que el sostenimiento y la consecución de los ambiciosos proyectos del COSIPLAN dependieron en mayor medida de las políticas estatales.

Por último, el impulso a los corredores de exportación y la necesidad de conexión vía transporte nos muestran los intereses geoeconómicos en la búsqueda de traslado de mercancías hacia Asia Pacífico. Esto coincidió con las relaciones que se tejían entre China y Brasil en el ámbito del comercio, y con los objetivos de mayor integración regional suramericana que se promovían desde las herramientas de concertación política como la UNASUR. Se trató de un período de grandes dinámicas y transiciones, a partir de las cuales los gobiernos lulistas impulsaron políticas enfocadas, con contradicciones, al desarrollo, la integración y el aliento a sectores productivos locales. Tanto en el plano nacional, como en el regional, y, sobre todo, en el internacional, la dimensión de dichas transformaciones sigue siendo motivo de indagación desde una mirada crítica actual.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Actis, E. (2011). La estrategia "híbrida" de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo Heterodoxo. *Revista Temas debates*, 22. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/61699974.pdf>
- Álvarez, A. (2017). Los corredores del extractivismo. En M. Félix, *El Neodesarrollo en debate: crisis, transición y alternativas* (pp. 53-76). Buenos Aires: El Colectivo.
- Arroyo M., Zusman P. (2010). *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração regional*. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras.
- Amorim, Celso (12/2007). Balanço de cinco anos de política externa, *Folha de São Paulo*. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/7959-artigo-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-intitulado-balanco-de-cinco-anos-de-politica-externa-publicado-no-jornal-folha-de-sao-paulo-brasil-df-30-12-2007>
- Barbosa N. y Pereira de Souza J. A. (2010). "A inflexão do governo Lula: Política Económica, crescimento e distribuição de renda". En E. Sader y M. A. Garcia. *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo y Boitempo,
- Berringer T. (2015). *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. 1ed. Curitiba, Appris.
- Barrenango A. (2019). "¿Mudar para valer?" *Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011)*. (Tesis de doctorado inédita). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata, Argentina. Recuperada de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918>
- Bernal Meza, R. (2013). Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. pp. 1-22. *Instituto Ibero-Americano Fundación Patrimonio Cultural Prusiano*. Recuperado de <http://www.iberonline.de>
- Bresser-Pereira, L. C. (2013). Empresários, o governo do PT e o Desenvolvimentismo. *Revista de Sociologia Política*, 21(47), 21-29.
- Briceño, J., & Álvarez, R. (2006). Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica. *Cuaderno sobre las relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, 1(1).
- Boito, A. (2017). "O legado dos governos do PT". En En G. Maringoni G. y J. Medeiros "Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo". São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos.
- Bruckmann M. (2015). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*. 1a ed. Buenos Aires: Luxemburg. Imago Mundi.

- Bustelo, S. (2012). *Desenvolvimento e políticas industriais: um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008)*. (dissertação de Mestrado), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Rio de Janeiro.
- Ceceña, A. E., Aguilar, P. y Motto, C. (2007). Territorialidad de la dominación: La Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana IIRSA. *Observatorio Latinoamericano de Geopolítica*. 1Ra de. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Cerqueira Franci, D. (2014). Brasil en el proceso de integración con América del sur: una política destinada a consolidar la lógica de acumulación del capital. *XIV Jornadas de Economía Crítica Perspectivas económicas alternativas*. Valladolid, España.
- Giaccaglia, C. (2010). La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva. *Revista Confines*, 6(12).
- Gudynas, E. (2009). “Estado y Mercado en América Latina: una pareja dispareja”. *Nueva Sociedad*, 221, pp. 54-65. Recuperado de <http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasMercadoEstadoNvaSociedad09.pdf>
- Iglesias, R. M. (2008). “Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileros en la integración de la infraestructura de América del Sur”. *Revista Integración y Comercio*, 28, 12, pp. 161-190. Instituto para la integración de América Latina y el Caribe, Bs. As., Argentina.
- Maricato, E. y Royer, L. (2017). “A política urbana e de habitaçãõ”. En G. Maringoni G. y J. Medeiros “*Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*”. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos.
- Merino, G. (2018). Del apogeo “lulista” a la destitución de Dilma: el devenir nacional popular neodesarrollista en Brasil. *Revista Latinoamérica*, México.
- Míguez, M. C. (2017). “Política interna y política exterior en el regionalismo del siglo XXI: conflictos políticos y crisis del MERCOSUR en el Brasil reciente”. *Informe Integrar*, 101, pp. 2-22.
- Morgenfeld, L. (2011). “Argentina y América Latina ante un histórico dilema: unidos o dominados”. *Rebela Revista Brasileira de Estudios Latinoamericanos*, 1(1), pp. 10-37.
- Musacchio, A. (2003) “Comercio exterior, inserción internacional y estrategias de desarrollo”. *Informe Económica*, IMA, Buenos Aires.
- Padula, R. (2010). *Integraçãõ regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. (tesis de doctorado inédita). Universidad Federal de Río de Janeiro, COPPE/UFRJ, Brasil.
- Sanahuja, J. A. (2009). ‘Del regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración latinoamericana. *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe*, 7, pp. 11-54.
- Santos, M. (2013). A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. Resultado de investigação finalizada. GT 12 - Globalização, integração regional e sub-regional. *XXIX Congresso ALAS*, Chile.
- Santos, M. y Silveira, M. L. (2001). *O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro-São Paulo: Record.
- Silveira, J. P. (10/2001). “Eixos da América do Sul Impulsionarão Desenvolvimento” Notícias do Ministério do Planejamento, Brasília. Recuperado de <https://www.planejamento.gov.br>
- Soares de Lima, M. R., Milani, C. R. S. y Etchart Muñoz, E. (2016). *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Libro digital, PDF.
- Staine Prado C. R. (2018). *Do isolamento à integração desgovernada da Amazônia: a “febre do ouro” e o “outro estado dentro do Estado” no caminho da rodovia Interoceânica por Madre de Deus: Um estudo dos primeiros anos de impacto socioambiental da rodovia Interoceânica na Amazônia do Peru*. (tesis de doctorado inédita). Programa de pós-graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP. Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Brasil.
- Varesi, G. (2013). Modelo de acumulación y hegemonía en la Argentina post-convertibilidad, 2002-2008. (tesis de doctorado inédita). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata, Argentina.

- Wegner, R. C. (2018). Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. *Economía y Sociedad, Campinas*, 27(64), p. 909-938.
- Zahluth Bastos, P. (2017). “Que horas ela volta? Economia política e política económica de Lula a Dilma”. En G. Maringoni G. y J. Medeiros “*Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*”. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos.
- Zibechi, R. (2012). *Brasil potencia: entre a integração regional e um novo imperialismo*. Tradução Carlos Walter Porto-Goncalves. Río de Janeiro: Consequencia.
- Zibechi, R. (2016) Interconexión sin integración: 15 años de IIRSA. Centro de Derechos Económicos y Sociales. Recuperado de <http://cdes.org.ec/web/interconexion-sin-integracion-15-anos-de-iirsa/>

## DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Documento BID (2013). “Infraestructura Sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. Estrategia de infraestructura del BID”, diciembre de 2013
- COSIPLAN- IIRSA (2003-2004). Planificación Territorial. Principales Conceptos de la Metodología. Grupos de trabajo. Proyectos Ancla.
- Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004). III Cumbre Presidencial Sudamericana.
- PLAN DE ACCIÓN ESTRATÉGICO 2012-2022 (PAE). Ajustado a 2017. Secretaría CCT. Foro Técnico COSIPLAN-IIRSA. Impreso en noviembre 2017. Recuperado de <https://www.flipsnack.com/IIRSA/plan-de-acci-n-estrat-gico-pae-2012-2022.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) (2011). “Balanzo de Política Externa 2003/2010”

## NOTAS

- 1 Este artículo fue realizado a partir de la ponencia presentada por la autora en el VII Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y las XXI Jornadas de Investigación y Enseñanza en Geografía, titulada “¿Continuidad o cambio? La integración suramericana y el Estado lulista. Un estudio desde el COSIPLAN- UNASUR”. A partir de los comentarios recibidos, fue modificada para su publicación. A su vez, la misma fue realizada a partir de uno de los capítulos de la investigación doctoral titulada “Mudar para valer?” Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana. Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003- 2011). En el capítulo 3: “Integración para el desarrollo: las políticas de integración del COSIPLAN- UNASUR y la estrategia brasilera”, se profundizan y desarrollan una parte de los debates presentados tanto en la ponencia como en este artículo.

CC BY-NC-SA