

estaban los sectores vinculados a la Convertibilidad profundizar el régimen cambiario pasando de la Convertibilidad a mantener el valor en dólares de sus activos en moneda doméstica. Esto era impulsado por la oligarquía diversificada (grupos económicos) quienes apuntaban a salir de la Convertibilidad mediante la devaluación de recursos naturales por lo que una devaluación los beneficiaría. El resultado del triunfo de una alianza intercapitalista que terminó de la propia dinámica contradictoria de valorización del capitalismo, es la necesidad de resolver realmente (si bien parcialmente) la demanda mundial de productos exportables. El aumento del comercio exterior. Esto tiene como efecto derivado el aumento de las exportaciones. La mejora en los términos de intercambio reduciendo la diferencia en los precios.



## La hegemonía que no fue

Brasil y Sudamérica durante el ciclo progresista

Dario Clemente

IEALC

EDITORIAL  
EL COLECTIVO  
18 AÑOS



# COLECCIÓN ORLANDO FALS BORDA

---



La hegemonía que no fue  
Brasil y Sudamérica durante el ciclo progresista

COLECCIÓN ORLANDO FALS BORDA  
*Serie Tesis IEALC*



# **La hegemonía que no fue**

Brasil y Sudamérica  
durante el ciclo progresista

Dario Clemente

Tesis de Maestría dirigida por Diana Tussie  
y codirigida por Jorgelina Loza,  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO-Argentina)

Colección  
*Serie Tesis IEALC*

Colección  
*Orlando Fals Borda*

6 Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe  
Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires  
**IEALC**

**EDITORIAL**  
**EL COLECTIVO**   
15 AÑOS

Buenos Aires, 2021

Clemente, Dario

La hegemonía que no fue. Brasil y Sudamérica durante el ciclo progresista.

Prólogo de Raúl Zibechi.

1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo; Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe -IEALC, 2021.

Libro digital, PDF - (Orlando Fals Borda. Tesis IEALC)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8484-05-1

1. Hegemonía. 2. Brasil. 3. América del Sur.

II. Zibechi, Raúl, prolog. III. Título.

CDD 327.116

**Diseño de tapa:** Tatiana Kravetz

**Diseño de interior:** Francisco Farina

**Corrección:** Matías Alcántara

### **Editorial El Colectivo**

[www.editorialelcolectivo.com](http://www.editorialelcolectivo.com)

[contacto@editorialelcolectivo.com](mailto:contacto@editorialelcolectivo.com)

Facebook: Editorial El Colectivo

Twitter: @EditElColectivo

IG: @EditorialElColectivo

### **Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC)**

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales

Marcelo T. de Alvear 2230,

C1122AAJ Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

<http://www.iealc.sociales.uba.ar>

[iealc@sociales.uba.ar](mailto:iealc@sociales.uba.ar)



Esta edición se realiza bajo la licencia de **uso creativo compartido** o **Creative Commons**. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:



**Atribución:** se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor/a, editorial, año).



**No comercial:** se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.



**Mantener estas condiciones para obras derivadas:** sólo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

*A papá, che piú di tutti mi ha insegnato ad amare i libri.  
A mamma, che me ne ha letti tanti.  
A Maru, che sa perché.  
A Lele, que quizás tambien.  
Si no hay amor, que no haya nada entonces.*





# Índice

<b>Prólogo</b>	
<i>Raúl Zibechi</i> .....	11
<b>Introducción</b> .....	15
<b>Capítulo 1. La construcción de hegemonía y consenso por parte de potencias regionales: una mirada neogramsciana</b> .....	29
1.1. Potencias regionales y fuerzas sociales: el bloque histórico.....	31
1.2. Hegemonía y consenso en las Relaciones Internacionales .....	34
1.3. Sociedad Civil y fracciones de clase .....	39
1.4. Conclusión.....	48
<b>Capítulo 2. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana y el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento</b> .....	51
2.1. Origen y desarrollo.....	51
2.2. Efectos.....	59
2.3. Reacciones, oposición y consenso.....	67
2.4. Conclusión.....	74
<b>Capítulo 3. La estrategia de “Campeones Nacionales” y la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica</b> .....	79
3.1. Origen y desarrollo .....	79
3.2. Efectos.....	91
3.3. Reacciones, oposición y consenso .....	97
3.4. Conclusión.....	104
<b>Capítulo 4. IIRSA y Campeones Nacionales: ¿la construcción de una hegemonía brasileña en Sudamérica?</b> .....	107
4.1. IIRSA y “Campeones Nacionales” como estrategias del proyecto regional de Brasil.....	108

4.2. La construcción de hegemonía y consenso en la región.....	115
4.3. ¿Hegemonía o dominación?.....	155
4.4. Conclusión.....	132
<b>Reflexiones finales</b> .....	137
<b>Epilogo</b> .....	145
<b>Bibliografía</b> .....	151
Artículos de prensa .....	167

# Prólogo

Como señalaba el historiador Fernand Braudel, “el naufragio es siempre el momento más significativo”. Sin duda, el proyecto de integración regional impulsado por los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva ha fracasado y no se avizoran indicios de que pueda retomarse en algún momento cercano. Podemos decir, entonces, que estamos ante un fracaso estratégico, que debe ser analizado y valorado en todos sus términos.

Braudel agregaba que “mucho más significativo aún que las estructuras profundas de la vida son sus puntos de ruptura, su brusco y lento deterioro bajo el efecto de las presiones contradictorias”<sup>1</sup>. Aunque el historiador nos brinda pistas, sigue pesando sobre nuestras espaldas la responsabilidad de reflexionar sobre los aspectos que llevaron a semejante fracaso, toda vez que muchos creíamos que estábamos ante cambios profundos en las relaciones internacionales en la región, impulsados por el Consenso de Buenos Aires entre Lula y Néstor Kirchner, en 2003, y el triunfo de una camada de gobiernos progresistas en la mayoría de los países de la región.

Desde el pragmatismo de quienes promovieron aquellas iniciativas, se culpa del fracaso a cuestiones externas al proyecto, como el oportunismo de ciertos jueces como Sergio Moro y, en un alarde de imaginación, incluso se reprocha a las manifestaciones de junio de 2013, pese a que se iniciaron como protestas contra la desigualdad en el acceso a la ciudad, pero marcaron el fin de la hegemonía lulista en Brasil.

---

1 Fernand Braudel, *Escritos sobre historia*, México, FCE, 1991, p. 64.

La principal virtud de este trabajo es que coloca en el centro dos aspectos del proyecto de integración regional (la “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana” –IIRSA– y las grandes empresas brasileñas o “campeonas nacionales”), como razones intrínsecas de ese fracaso. Aunque es evidente que no son las únicas “responsables” del naufragio, el haberlas colocado en el centro tiene la enorme virtud de que no externaliza las causas del mismo, sino que permite comprenderlo por las limitaciones y contradicciones del propio proyecto.

Con el paso del tiempo, resulta evidente que quienes trabajamos estos temas, no valoramos en sus justos términos las consecuencias que tendría un proyecto de integración delineado a la medida del gran empresariado brasileño y del propio Estado. Sabíamos que Odebrecht fue expulsada de Ecuador; que los proyectos energéticos en el sur peruano fueron cancelados porque sólo convenían a Brasil; que empresarios argentinos recelaban de las inversiones de sus pares norteamericanas; y que las obras de la IIRSA en Bolivia promovieron una de las movilizaciones más contundentes contra el gobierno de Evo Morales.

Sin embargo, la información no se traduce necesariamente en comprensión profunda y, en este caso, en valorar adecuadamente los límites que estaba encontrando el proyecto lulista para la región. Incluso entre sus aliados, como es el caso de Rafael Correa, el embate de las “campeonas nacionales” levantó polvareda y generó frustraciones inocultables.

Coincidió plenamente con Dario Clemente en que se estaba gestando una integración “fragmentada y desigual”, con grandes obras que perseguían el objetivo de crear salidas al Pacífico y hacia el mercado asiático que sólo interesaban al empresariado paulista y al agronegocio, remodelando los espacios andinos en su exclusivo beneficio.

Es evidente, por tanto, que la política regional de los gobiernos del PT (*Partido dos Trabalhadores*) no consiguió generar consenso hegemónico ni entre el empresariado, ni entre los sectores populares de los países sudamericanos y, en ocasiones, tampoco en los gobiernos que suscribieron la IIRSA y aceptaron la presencia de las “campeonas nacionales”. Más aún, en varios casos crearon crisis políticas por el mal manejo de las obras (como Odebrecht en Ecuador) o por el empeño en defender una gran obra cuestionada que, además, mostraba oscuras relaciones entre el entorno lulista

y el gobierno de Evo Morales (en relación a la constructora OAS y la carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure –TIPNIS–).

Suscribo la afirmación de que la retórica de la integración no pudo ocultar que se basaba “en la demanda del mercado internacional y no en una planificación integral centralizada” y que se llevó adelante en base a la “racionalidad neoliberal”. Esto nos lleva a la conclusión compartida, de que la expansión brasileña en la región tuvo más de dominación que de hegemonía, usando el arsenal gramsciano que impregna este trabajo.

Para Brasilia se trató siempre de hacer prevalecer los intereses nacionales, que el discurso del consenso y de los intereses de la región sudamericana en un mundo globalizado no consiguieron enmascarar. El hecho de que fuera el BNDES (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*) el principal financiador de las “campeonas nacionales y en gran medida de la IIRSA, pone de manifiesto tanto el interés del Estado brasileño en dicha expansión, como los problemas que encontró a la hora de concretar inversiones y obras.

Podemos concluir, con el autor, en que una de las razones centrales del fracaso de la integración regional a la medida de Brasil, consistió en la percepción que “fortalecería las asimetrías entre los países sudamericanos y promocionaría un desarrollo dependiente basado en la exportación de materias primas, subordinando, al mismo tiempo, la región a sus necesidades económicas y las del mercado mundial”. Esta realidad enseña, además, las enormes diferencias con la integración europea, tanto por los largos tiempos que demandó su construcción como por los efectivos beneficios que deparó a los países miembros.

Creo, no obstante, que aún es necesario ampliar más la mirada. Es evidente que desde Estados Unidos se impulsó el naufragio del lulismo, aunque no será tan sencillo valorar en qué medida la intervención de Washington fue decisiva. No creo, como repiten los defensores de los gobiernos del PT, que todo haya sido fraguado por el imperio. Tiendo más a pensar, provisoriamente y hasta que surjan nuevos datos, que el papel de Estados Unidos consistió en incidir en las heridas ya existentes, como las crecientes resistencias a la proyección de poder de Brasil, así como a las resistencias internas cada vez más evidentes.

La rapidez con la que se desmoronó la incipiente integración regional y la ausencia de tenaces defensores de dicha estrategia, está enseñando la soledad de los tecnócratas de Brasilia. Hay algo más profundo aún. Si alguna lección podemos sacar de los fracasos, ni qué hablar de las derrotas estratégicas, es que el futuro no se puede construir con las herramientas, ni los materiales del presente. No puede haber integración regional entre países que exportan *commodities* a los mismos mercados, porque compiten con los mismos productos ante los mismos compradores. La integración sólo será posible rompiendo con el modelo neoliberal extractivo, que funciona como una prisión para los pueblos.

Raúl Zibechi  
Montevideo, junio de 2021

# Introducción

En los años recientes la histórica posición de predominio de Brasil en Sudamérica ha sido objeto de una revisión profunda en relación a la reanudación de varios procesos de integración regional. Las relaciones de poder que Brasil ha establecido en el ámbito de este nuevo regionalismo han sido analizadas desde diferentes miradas teóricas, proponiendo conceptos familiares de las Relaciones Internacionales, como: imperio, imperialismo, hegemonía y liderazgo.

En este trabajo sentamos las bases para un análisis ampliado, desde una perspectiva neogramsciana, de la construcción de poder de Brasil en Sudamérica en el periodo 2002-2016<sup>1</sup>. Para hacer esto, partimos del estudio de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y de la política de creación de empresas “Campeones Nacionales” (de ahora en adelante CN) y de su expansión en Sudamérica. Ambas estrategias representan fehacientemente el proyecto regional del Estado brasileño en la fase analizada. En este sentido, nuestro objetivo central es analizar las estrategias IIRSA y CN en cuanto herramientas del proyecto regional de Brasil, considerando su rol en la construcción de una hegemonía brasileña en Sudamérica.

---

1 En este libro se exponen los resultados surgidos de la tesis titulada: “Las estrategias IIRSA-COSIPLAN y ‘Campeones Nacionales’ en el proyecto regional de Brasil: la construcción de una hegemonía (2002-2016)” para optar por el título de Magister en Relaciones Internacionales (FLACSO - Sede Académica Argentina), aprobada en 2018.



Conforme la concepción gramsciana de la hegemonía, incluimos en el tratamiento de estas estrategias la dimensión del consenso y de las fuerzas sociales, expandiendo el análisis más allá de la relación que se establece entre gobiernos para incluir el rol desempeñado por la sociedad civil de los países de la región. Aunque se trate de una primera tentativa de registrar las reacciones de actores como movimientos sociales, asociaciones empresariales o sindicatos con respecto al despliegue de IIRSA y CN, lo importante de este ejercicio es que nos permite indagar el nexo entre estas estrategias y la construcción de consenso de Brasil en la región, habilitando una reconstrucción más orgánica y estructurada del intento hegemónico de ese país.

Nuestra hipótesis es que las estrategias IIRSA y CN se insertan en el proyecto regional de Brasil de forma complementaria y a la vez contradictoria. Por un lado, prefiguran la construcción material e ideal de una hegemonía en la región, aunque disputada y en continua tensión. Por el otro, su despliegue concreto no logra crear consenso alrededor del proyecto regional de Brasil en la sociedad civil de los demás países sudamericanos y en sus gobiernos.

Este trabajo se inscribe en la corriente de las Relaciones Internacionales que considera la fase actual a nivel global como una de transición de poder, en la cual otros polos se suman a los Estados Unidos (en adelante, EEUU) como actores dominantes en la gobernanza global. En particular, al margen de la poderosa emergencia de China como contrincante principal, rescatamos el nuevo rol que las regiones y las “potencias regionales” pueden llegar a cumplir, una vez “liberadas” de los condicionamientos políticos de la guerra fría, como concentraciones de poder o componentes de un sistema de gobernanza “multinivel” (Hurrell, 2007).

El declive relativo de los EEUU ha sido registrado en Sudamérica por medio de la elaboración de conceptos que caracterizan el regionalismo reciente como post-liberal (Motta Veiga, 2007; Sanahuja, 2010, 2011), post-comercial (Tussie y Trucco, 2010), o bien, post-hegemónico (Acharya 2008, 2009; Têlo, 2007; Tussie y Riggiozzi, 2012). Estas definiciones buscan no solo reconocer la disminución del peso político y de la influencia de EEUU en la región en esta fase, sino la apertura de un nuevo ciclo de regionalismo en contraste con el llamado “regionalismo abierto” de inspiración neoliberal que dominó en los años noventa. A nuestro entender, el concepto que mejor resume la idea de una transición de poder y que evidencia

los cambios en los patrones de relacionamiento inter-estatal en Sudamérica es el de regionalismo post-hegemónico.

Tussie y Riggiozzi, definen este concepto como “estructuras regionales caracterizadas por prácticas híbridas, resultantes de un desplazamiento parcial de las formas dominantes de gobernanza neoliberal inspiradas por EEUU, en el reconocimiento de otras formas políticas de organización y manejo económico de los bienes (comunes) regionales” (2012:12, traducción propia). En el caso específico de Sudamérica, se trataría de una tercera ola de integración en la cual no se asistiría más a la dominación unilateral de un único proyecto de tipo neoliberal para la región centrado en el comercio, coexistiendo por primera vez varios modelos con una diferente orientación hacia la integración, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y la Alianza del Pacífico.

Según este enfoque, la región se hubiera establecido, entonces, como nivel de diseño de políticas autónomas, habilitando a los integrantes a ejercer el poder de configuración de la agenda (*agenda setting*) para promover formas organizativas alternativas, incluyendo, por ejemplo, la agenda social y de desarrollo en el proceso de integración, y desafiar el modelo clásico asociado al Consenso de Washington, estableciendo un nuevo tipo de gobernanza regional (Riggiozzi, 2012a). Este aspecto eminentemente político de la integración (Trucco y Tussie, 2012) ha sido definido como una repolitización de la región (Kappel, 2011), o incluso como una politización fundacional (Dabène, 2010), que dio como resultado un “subsistema político internacional diferenciado” en Sudamérica (Peña, 2009: 46). El pasaje al regionalismo post-hegemónico habría significado también la inversión de la “cadena de transmisión” de ideas desde lo global a lo local para asegurar el disciplinamiento de las estructuras regionales a la gobernanza mundial neoliberal durante el “regionalismo abierto” de los años noventa (Merke, 2010). En esta nueva fase, el regionalismo habría pasado de tener una orientación clásicamente defensiva –sea para balancear el poder de EEUU, sea para obtener mejores condiciones de competencia en el mercado global– a una ofensiva, que pretende proyectar en el mundo patrones de cooperación interestatal diferentes, fundados sobre la experiencia local y orientados al desarrollo.

La naturaleza post-hegemónica del proceso regional estaría asociada, por ende, no solo al debilitamiento del actor hegemónico como son los EEUU, sino también a la convivencia de múltiples proyectos de integración, sin que ninguno se volviera dominante. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que a largo plazo se vuelva a crear un regionalismo hegemónico de otro tipo.

En este sentido, Briceño (2012, 2013) considera que se pueden registrar, en esta fase, al menos tres “ejes” regionales distintos y en competencia entre sí: i) El eje de “integración abierta”, compuesto por los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y Perú) y con un foco más comercial; ii) El eje “anti-sistémico” y con aspiraciones post-capitalistas conformado por los países del ALBA (Bolivia, Ecuador y Venezuela); y, iii) Finalmente el eje “revisionista” que coincide con los miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Estos ejes tienen en común la pretensión de tener un alcance regional y un carácter orgánico –a pesar de caracterizarse por equilibrios internos complejos a nivel ideológico y de liderazgo– dando vida a un movimiento “centrípeto” de reorganización de las relaciones de poder internas a Sudamérica y a una confrontación de tipo simbólico y discursivo sobre cómo se concibe la región y el regionalismo (Riggirozzi, 2012b; Sanahuja, 2012 y 2014).

La Alianza del Pacífico es el único eje que tiene una proyección que se extiende más allá de América del Sur –siendo que involucra México– y su núcleo central está constituido por los países que no protagonizaron el hundimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como Chile, Colombia y Perú. En este sentido, el eje de integración abierta es el que más continuidad tiene con el regionalismo abierto y la óptica de integración traccionada por la globalización neoliberal a través del comercio, inspirándose en el modelo representado por el NAFTA (*North American Free Trade Agreement*). Sin embargo, después del retiro de EEUU del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TTP) del cual México, Chile y Perú son firmatarios, la Alianza del Pacífico está buscando profundizar las relaciones comerciales del bloque con los mercados asiáticos a pesar del desinterés estadounidense.

El eje anti sistémico es liderado por Venezuela y se extiende a Cuba y a otros países del Caribe, institucionalizándose en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), que nació en directa contraposición al ALCA. A diferencia de los otros ejes, el ALBA propone

un esquema regional con ambiciones anticapitalistas y antimperialistas (Briceño, 2012), en lo que ha sido definida una integración “poscapitalista” liderada por el Estado (Escobar, 2010). Esta diversidad con respecto a otras instituciones regionales se basa sobre el proyecto radical de “Socialismo del Siglo XXI”, motorizado por el ex presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que pretendía modificar la histórica condición de dependencia periférica del subcontinente, revertiendo su subalternidad política al “centro”. Este programa regional ha sido traducido en la adopción de una línea de confrontación continua con EEUU, y sus aliados, y en la promoción de proyectos como el “comercio de los pueblos”, las empresas públicas transnacionales “Grannacional” (Riggirozzi, 2012b), la institución del Banco del Sur y la utilización de la moneda virtual “Sucre” (Trucco, 2012).

Finalmente, el eje “revisionista” es el único que se concentra exclusivamente en Sudamérica y, más allá de una posterior inclusión de Venezuela al MERCOSUR, sus actores principales son los miembros originales de esta institución, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este bloque es considerado “revisionista” por Briceño (2012) porque apuntaría a procurar a sus integrantes una mejor inserción en el sistema internacional por medio de reformas puntuales al sistema de gobernanza global, sin ocasionar transformaciones radicales en el mismo. Esto se vería reflejado en los cambios producidos en el MERCOSUR, agregando a una configuración originaria de “regionalismo estratégico”, propia de la fase de “regionalismo abierto” dominante en los años noventa, elementos de regionalismo social y productivo.

Como en el caso de Venezuela con el eje anti-sistémico, el motor principal del eje revisionista es Brasil, cuyo estilo político y diplomático ha sido definido como “pragmático y moderado”, orientado a posicionarse como “mediador responsable” entre las grandes potencias y la región (Sanahuja, 2012), considerada como una plataforma para incrementar la capacidad de negociación colectiva a nivel internacional (Riggirozzi, 2012b). Al mismo tiempo, la promoción por parte de Brasil de nuevas instituciones regionales que excluyen a los EEUU (UNASUR, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC–), respondería a una táctica confrontativa con el actor hegemónico tradicional, ya que se trata de un esfuerzo para “aumentar el costo de involucramiento” de este en Sudamérica (Quiliconi, 2013). Esta doble actuación de Brasil ha llevado a un debate sobre su rol como líder regional.

La imagen de Brasil como líder regional debe mucho al tradicional discurso diplomático de ese país, centrado en la autopercepción de sí mismo como un “país grande” (Soares de Lima e Hirst, 2006), “naturalmente” destinado a recubrir un rol fundamental en Sudamérica y en el mundo, algo que los otros países deben reconocer. Además, aplicando una mirada de “afuera hacia adentro” (Merke, 2010), es fácil observar cómo el país goza de una enorme disparidad en tamaño, población, recursos económicos y militares con los demás países de la región, y caer en la tentación de deducir de esta realidad un predominio que llevaría semi-automáticamente a una posición de liderazgo. Una serie de reconocimientos a nivel global han contribuido en asentar esta imagen, desde la primordial inclusión en la lista de los países BRIC (Brasil, Rusia, India, China) por parte de Goldman Sachs en 2001, hasta la invitación a las cumbres del G8 y la inclusión en el G20, pasando por la consolidación de los bloques IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y BRICS (con la inclusión de Sudáfrica) y del rol de Brasil dentro de estos. Sin embargo, la reputación de líder regional –apuntalada por esta emergencia a nivel global– se justificaría por el accionar de este país en el escenario sudamericano.

En primer lugar, se considera a Brasil como “el principal constructor gramatical de América del Sur como una región cognitiva que necesita ser pensada como un todo” (Merke, 2010:), separando estratégicamente el sub-continente del Caribe y de México (Santos, 2012). En este nuevo ámbito, recortado a medida para encontrarse en una posición dominante, Brasil habría, sin embargo, promovido un “orden regional” basado sobre relaciones cooperativas, en las que diferentes actores han podido desarrollar proyectos consensuados en un amplio espectro de cuestiones, como la seguridad, políticas sociales, económicas, integración infraestructural y asistencia financiera (Tussie y Rigirozzi, 2012).

Sin embargo, la capacidad de liderazgo de Brasil ha sido puesta en tela de juicio de manera creciente, y las críticas se han concentrado principalmente en dos aspectos: la escasez de capacidades materiales y un control político débil de sus seguidores. El primer punto inhabilitaría a Brasil a ejercer el rol de *paymaster* en la región, distribuyendo “bienes públicos” y asumiendo los costos de la integración regional, conformando un espacio económico y político viable a causa de la negativa a asumir compromisos profundos en áreas centrales como comercio y política exterior, optando por acuerdos gubernamentales con bajo nivel de institucionalización (Sanahuja, 2012). Por otro lado, Brasil ha tenido que enfrentar

numerosos problemas a la hora de involucrar los aliados regionales en su estrategia global, como en el caso de la oposición recibida en su postulación a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y a la dirección de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Malamud, 2011).

En la esfera regional, el apoyo recibido en la formación de la misión militar en Haití (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití –MINUSTAH–) tiene su contracara en el fracaso de la mediación brasileña durante la deposición del presidente Lugo en Paraguay en 2012, así como en la ausencia de intervención en la crisis diplomática uruguayo-argentina acerca de la papelera Botnia de Fray Bentos entre 2005 y 2010 (Santos, 2012). A esto se agrega el resentimiento mostrado a menudo por algunos de los aliados más pequeños, como Uruguay y Paraguay, causado por la percepción de un desbalance demasiado elevado en los beneficios económicos recibidos y otorgados. Asimismo, algunos consideran que Brasil está involucrado en una competencia para el liderazgo con actores menores como Argentina, Venezuela y hasta Taiwán, los cuales estarían disponibles a ofrecer cooperación económica y militar a países de la región para asegurarse el apoyo de los “seguidores indecisos” de Brasil (Malamud, 2011).

Una explicación alternativa del comportamiento de Brasil en Sudamérica y de su proyecto para la región se basa en la recuperación de los aportes de Ruy Mauro Marini (1974). Varios autores han aplicado su análisis de Brasil como socio sub-imperialista de EEUU en los años setenta a la actual proyección de potencia de ese país en la región, animando un debate sobre el carácter imperialista de esta. Contrariamente a otros enfoques, en esta interpretación marxista se concibe como el rasgo principal del imperialismo no tanto el uso de la fuerza militar, sino más bien la internacionalización del capital y la sumisión de las economías más débiles (Brewer, 2002). En este sentido, el accionar reciente de Brasil en la región sería parte de una agenda capitalista expansiva, que profundiza el intercambio desigual y favorece la absorción de los activos de otros países por empresa brasileñas (Luce, 2007; Bueno y Seabra, 2009; Zibechi, 2012).

Desde un enfoque de hegemonía, Burges (2008) ha propuesto un análisis del proyecto regional de Brasil que incluya el elemento del consenso, descartando a la vez que sea necesario lograr un liderazgo explícito para ejercer un rol determinante en la configuración

de poder de la región. Según su modelo de hegemonía consensual, dadas las escasas capacidades económicas de Brasil para asumir el “costo” de su liderazgo, el proyecto hegemónico se habría concentrado en colocar a América del Sur como un espacio geopolítico y geoeconómico distinto, posicionando sus necesidades como factor unificador del proceso de regionalización. Sin embargo, esta construcción sería consensual en el sentido que incluye prioridades potencialmente en competencia y determina resultados positivos comunes, mientras que el elemento coercitivo no es explícito en términos de dominación, sino implícito en el alto costo que comporta para los demás países la exclusión de dicho proyecto. Esto se habría visto reflejado particularmente en la creación de UNASUR y CELAC, en la reconfiguración del MERCOSUR, pero también en la institución del Consejo Sudamericano de Defensa en UNASUR y de la inclusión de la IIRSA en la misma.

No obstante, después de una exitosa fase inicial de “concertación” (Merke, 2015), en la cual las ventajas inmediatas de asociarse al liderazgo brasileño parecían ser suficientes para que los demás países apuntalaran el proyecto de “hegemonía consensual”, éste parece haber perdido tracción. El mismo Burges (2015) considera al respecto que la búsqueda de una hegemonía consensual puede ser considerada como una fase temporaria en la cual el Estado líder acumula credibilidad, la cual finalmente tiene que ser empleada para favorecer un salto cualitativo en el tipo de relación que mantiene con los demás países para no correr el riesgo de ser desperdiciada. En el caso de Brasil, el pedido de sus aliados de establecer una “hegemonía cooperativa” (Pedersen, 2002) –en la cual el líder acepta limitaciones a su soberanía en favor de las instituciones colectivas y aumenta el grado de provisión de “bienes comunes”– habría terminado chocando con su falta de disponibilidad para asumir esas limitaciones a su autonomía nacional. Esto resultaría evidente por ejemplo en la actitud crecientemente desafiante que viene no solo de los Estados que conforman el bloque alternativo al MERCOSUR, llamado Alianza del Pacífico, sino también de las duras críticas que a menudo provienen de los integrantes del mismo Mercado Común del Sur.

En este contexto, dos fenómenos en particular han asumido un rol preponderante en la actuación de Brasil en Sudamérica, la expansión de capitales brasileños en la región y la promoción de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).



Desde inicio del siglo, las firmas brasileñas han aprovechado las crisis económicas en la región (Argentina 2001, Uruguay 2002) y el debilitamiento de la presencia de empresas multinacionales occidentales a raíz de la crisis económica de 2008, para remplazar o adquirir numerosos e históricos emprendimientos nacionales de otros países (Lazzarini, 2010; Finchelstein, 2012). Esta expansión continental de las empresas brasileñas figura como uno de los objetivos del plan gubernamental “Brasil en tres tiempos” elaborado en 2004, y ha sido acompañada por la creación, financiada por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), de grandes firmas nacionales (CN) que tengan atributos para competir en el mercado global (Armijo, 2014).

En cuanto a la IIRSA, hoy bajo el paraguas del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR, esta iniciativa de Brasil nació con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en el año 2000, y fue relanzada durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT). Prevé la realización de obras de transporte, telecomunicación y energía que conecten los varios países del continente entre sí.

Los análisis sobre la IIRSA y CN se han concentrado predominantemente en determinar la eficacia de ambas estrategias, su sustentabilidad para la economía interna o sobre los efectos dañinos para el medioambiente o las poblaciones locales, pero ninguno se ha enfocado en la relación de estas iniciativas con el rol de Brasil en la región.

Es así que con respecto a la IIRSA la literatura se ha concentrado en evaluar el desempeño de la iniciativa en mejorar la inserción de Sudamérica en la economía global (Romegialli, 2007; Couto, 2008; Deos, 2010), aunque esta inserción ha sido cuestionada por el tipo de desarrollo que implica (Cortés, 2010; Gonçalves, 2012; De Lisio, 2014; Molina, 2015a). En los múltiples estudios, en particular, se han subrayado: el impacto medioambiental que tienen las obras de la IIRSA (Saguier, 2012) y la violación de los derechos humanos que se acompaña a la realización de algunas de estas (Dávalos, 2009). Asimismo, ha sido relevado con preocupación cómo esta iniciativa parece perpetuar la lógica neoliberal con la cual se pensó originalmente, presentándose como una herramienta de la incorporación capitalista al mercado mundial de las zonas del continente que siguen afuera de éste (Hirt, 2013) y abriendo el paso a la penetración de las multinacionales extranjeras (Razeto et al., 2009; De



Geus, 2011; Molina, 2015a;). Pocos autores han analizado la IIRSA en cuanto herramienta de política exterior de Brasil, y los que lo ha hecho presentan conclusiones opuestas: su impacto sería positivo en cuanto permite a los demás países un desarrollo infraestructural (Carvalho, 2012), demostrando así la voluntad brasileña de ejercer un “liderazgo constructivo” (Sanahuja, 2012) que incluya concesiones a los aliados. O, más bien, se trata de una fuente de renovadas asimetrías (Couto, 2008).

La estrategia de creación de empresas CN también tiene un tratamiento en la literatura que privilegia el análisis de su eficacia a nivel de beneficios para la economía interna (Casanova, 2010; Delgado, 2010; Lazzarini, 2011; Finchestein, 2012; O’connor 2012; Carbria, 2015), considerando a la vez cuestiones como el fortalecimiento de la hegemonía del capital financiero (Guerrero, 2014) o de los grandes grupos económicos (Cerdas Vega, 2015a). No obstante, hay autores que vinculan esta estrategia a la política exterior de Brasil, considerándola como una “ayuda mutua” entre Estado y empresas que beneficia la diplomacia de ese país (Actis, 2013) o más bien como una serie de beneficios a los empresarios (Giacalone, 2006) que hacen dudar sobre el real control que el Estado brasileño mantiene sobre el proceso (Tussie, 2016). Por otro lado, la estrategia de creación de CN demostraría la centralidad y prioridad que los intereses brasileños mantienen en el proyecto regional de Brasil, aunque de alguna forma “atados” a la necesidad de crear un consenso alrededor de estos por parte de los otros actores regionales (Borges, 2008). Finalmente, algunos autores reúnen en sus análisis la IIRSA y la internacionalización del capital brasileño como dos aspectos de una misma agenda imperialista (Fontes, 2010) o, alternativamente, como la articulación de un proyecto hegemónico para la región que busca mejorar la competitividad de las empresas brasileñas a través de un modelo de asociación subordinada de los demás países a Brasil y de la región al mundo (Cerquiera, 2014).

No obstante las múltiples líneas de abordaje sobre la IIRSA y la creación de empresas CN –en tanto estrategias estatales con efecto sobre la economía nacional, como herramientas de política exterior; o bien instrumento de una agenda capitalista expansiva– la literatura académica carece de un análisis sistemático de ambos fenómenos como estrategias gubernamentales que se combinan y retroalimentan en vehiculizar el proyecto regional de Brasil, relacionándolas a la vez con la construcción de hegemonía y consenso en la región.

De esta manera, nuestra investigación se propone contribuir al estudio de la construcción de hegemonía y consenso por parte de potencias regionales. El caso de Brasil es relevante en este sentido porque se trata de una potencia regional que goza de capacidades materiales incomparablemente superiores a las que tienen los otros países de la región. Sin embargo, es una potencia que no basa su predominancia sobre el poderío militar.

Por otro lado, la elección de IIRSA y CN como objeto de estudio se debe a que estas dos estrategias aparecen como las más representativas de la actuación regional de Brasil en el periodo en objeto (2002-2016). Asimismo, consideramos que se trata de estrategias diversamente funcionales al proyecto hegemónico regional de Brasil y que las notables semejanzas y diferencias entre estas pueden contribuir a echar luz sobre el grado de consenso alcanzado por el proyecto y sus debilidades, permitiendo así observar algunos matices en la construcción de hegemonía y consenso por parte de potencias regionales.

En particular, consideramos relevante concentrarnos en el período que va desde 2002 a 2016. El intervalo 2002-2010 se corresponde con los dos mandatos del presidente brasileño Lula da Silva. Sus gobiernos pusieron en el centro de su actividad diplomática a Sudamérica como entidad geopolítica separada de América Latina, y se centraron en la construcción de instituciones multilaterales. En este primer periodo se relanzó, se amplió y se institucionalizó el rol de la IIRSA, mientras que se permitió al BNDES financiar por primera vez operaciones en el exterior, fomentado así la internacionalización de las empresas CN.

Durante el intervalo que va de 2010 a 2014 se empezaron a notar las primeras señales de desgaste de la estrategia de internacionalización, debido al fuerte endeudamiento de algunos CN y a la crisis económica y política que se desató en el país, bajo la primera presidencia de Dilma Rousseff. Esto llevó a la cancelación oficial de esta política en 2014 a raíz también de algunos escándalos de corrupción que involucraron las empresas. En este último periodo también se observó una ralentización en la realización de la IIRSA, después que en 2008 se había asistido a su inclusión oficial en la UNASUR como Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). La disminución de los financiamientos, la lentitud en realizar las obras y la ocasional oposición de la población local a la ejecución de algunas de éstas indica que es necesario

considerar los últimos mandatos presidenciales del PT para contar con una panorámica más completa del despliegue de estas dos estrategias y de las variaciones que ocurrieron con respecto a ellas al cambiar las fuerzas políticas en el gobierno de Brasil por primera vez desde el año 2000.

Nuestra investigación ha involucrado una serie de prácticas y estrategias cualitativas. Abordamos IIRSA y CN con el método del estudio de caso, empleando, principalmente, la revisión documental para la recolección de la información. Las fuentes secundarias utilizadas estuvieron compuestas por artículos académicos, informes y evaluaciones de origen empresarial, sindical y de movimientos sociales, documentos oficiales de las instituciones analizadas (IIRSA-COSIPLAN, BNDES), sus estatutos y reglamentaciones, así como documentos oficiales, actas y declaraciones del gobierno brasileño y de otros gobiernos de la región. En particular, hemos hecho amplio uso del archivo digital de la IIRSA y del BNDES.

Finalmente, hemos intentado una primera reconstrucción de las reacciones de sectores de la sociedad civil –asociaciones empresariales, sindicatos, movimientos sociales, etc.– de los países de la región al despliegue de la IIRSA y CN a través de un monitoreo de medios periodísticos sudamericanos que cuentan con archivos digitales. Previamente, hemos realizado un rastreo de “casos testigo” presentes en la literatura académica, es decir, eventos significativos relacionados a ambas estrategias, en los cuales sectores de la sociedad civil han tomado una posición pública. En una segunda fase hemos reconstruido los acontecimientos, así como las posturas públicas de los actores involucrados, a través de medios locales y/o brasileños u otro tipo de documentos (declaraciones, comunicados, etc.).

La estructura de este trabajo se compone de la siguiente manera. En el capítulo 1 situamos nuestra investigación en el campo de la Economía Política Internacional Crítica, y presentamos los conceptos clave de la perspectiva teórica neogramsciana de las Relaciones Internacionales que nos han ayudado a analizar el proyecto regional de Brasil. En particular, revisamos la noción de potencia regional y el rol de las fuerzas sociales, la concepción gramsciana de la hegemonía y su dimensión consensual, el concepto de “Estado integral”, la función de la sociedad civil y de las alianzas entre fracciones de clase.

En los capítulos 2 y 3 abordamos, respectivamente, los casos de la IIRSA y de CN, caracterizándolas como estrategias del Estado brasileño y componentes fundamentales de su proyecto para la región.

De ambas reconstruimos origen y desarrollo, los efectos que tienen sobre los otros países y las reacciones en términos de oposición y consenso que han despertado en los gobiernos y en sectores de la sociedad civil.

En el capítulo 4 analizamos los hallazgos encontrados en los capítulos anteriores a la luz de nuestra perspectiva teórica, preguntándonos cómo la IIRSA y CN han viabilizado el proyecto hegemónico regional de Brasil. Este análisis es llevado a cabo en tres niveles. Primero evidenciamos las numerosas semejanzas y diferencias entre las dos estrategias e indagamos la relación que mantienen entre sí, su eficacia, objetivos y las modificaciones ocurridas en ellas a lo largo de los años. Si bien IIRSA y CN se retroalimentan, también producen efectos que las muestran como contradictorias. Posteriormente profundizamos la dimensión hegemónica del proyecto de Brasil y consideramos el rol de estas dos estrategias en la construcción de consenso y en el fortalecimiento o debilitamiento del Estado brasileño. En particular, vinculamos nuestros hallazgos con el concepto de hegemonía consensual de Burges (2008) y con sus consideraciones sobre la coerción y el consenso en el proyecto regional de Brasil. En la última parte de este capítulo procuramos ampliar el planteo de Burges (2008) y consideramos el rol ejercido por las fuerzas sociales y la ideología a la luz de la perspectiva neogramsciana de la hegemonía. Aquí argumentaremos que la efectiva construcción de consenso en la sociedad civil es el punto fundamental que diferencia, en un proyecto regional, la hegemonía de la dominación. A partir de esto, presentamos algunas consideraciones generales sobre el establecimiento de una hegemonía brasileña en la región.

Finalmente, en las conclusiones proponemos una reflexión sobre el rol que tanto la IIRSA como CN han desempeñado en el proyecto regional de Brasil, y cuestionamos la eficacia de su intento hegemónico.



# Capítulo 1

## La construcción de hegemonía y consenso por parte de potencias regionales: una mirada neogramsciana

A los efectos de contribuir al análisis de la construcción de poder de Brasil en Sudamérica, en este capítulo nos abocaremos a la definición teórica de nuestro abordaje del proyecto regional de Brasil y de las estrategias IIRSA y CN. Tal como mencionamos en la introducción, un abordaje gramsciano nos permite indagar la construcción de hegemonía y consenso por parte de potencias regionales y habilita una reconstrucción más orgánica y estructurada del intento hegemónico de Brasil en la región.

Para comenzar, cabe aclarar que esta investigación se enmarca dentro de la que ha sido llamada “Economía Política Crítica”, “Nueva Economía Política Internacional” o “Economía Política Global” (Segura, 1999). Un conjunto de enfoques heterodoxos que se han desarrollado dentro del campo de la Economía Política Internacional (EPI) a partir de los años ochenta. Estos enfoques, más allá de compartir con la EPI clásica una atención particular para la interpenetración de la dimensión económica y política, así como para sus actores principales –Estados, organismos internacionales y empresas multinacionales– se caracterizan por su rechazo al positivismo en favor del historicismo y por su inspiración emancipadora (Gill, 1988). Llevando la Teoría Crítica al terreno de las Relaciones Internacionales, la EPI heterodoxa busca producir un quiebre en la concepción dominante de la teoría política, proclamando que todo enfoque es socialmente construido y defiende intereses particulares, aunque se suele presentar como “objetivo”. En este sentido, los autores heterodoxos denuncian el carácter ideológico y conservador de las teorías *mainstream*, preocupadas por el mantenimiento

del statu quo. Entre ellos, Robert Cox (2013) critica las llamadas *problem-solving theories*, proponiendo, en una perspectiva histórica, el análisis de las posibilidades de cambio social como enfoque principal de investigación (Vivares, 2013).

De la elaboración de Cox deriva sus fundamentos básicos la “perspectiva neogramsciana” (Bieler y Morton, 2001) que adoptamos en este trabajo. Dentro de este enfoque se pretende indagar las conexiones entre el poder en la esfera de la producción, en el Estado y en las Relaciones Internacionales (Van Apeldoorn, 2001). Para hacer esto, los neogramscianos se concentran en las fuerzas sociales generadas por el proceso de producción como actor colectivo principal, y en la lucha de clase como clave de interpretación fundamental para entender el cambio estructural. En este sentido, se entiende que ninguna transformación histórica es inevitable, sino que se trata, más bien, del fruto de una confrontación de final abierto entre las fuerzas sociales (Bieler y Morton, 2001). Finalmente, al foco sobre las fuerzas sociales hay que agregar la atención puesta sobre el rol de las ideas y el abandono del Estado-centrismo (Van Apeldoorn, 2001).

En lo que sigue, tratamos, en primer lugar, la cuestión del poder y de las potencias según un enfoque materialista, introduciendo el concepto de bloque histórico para explicar cómo el proceso social interno a los Estados se refleja en su desempeño internacional. Argumentaremos en particular que las fuerzas sociales, estructuradas en la conformación históricamente definida que llamamos bloque histórico, son de considerar como la verdadera “fuente” del poder, más allá de las capacidades materiales de los Estados. Ilustraremos como además esta concepción permite superar el “mito” de la igualdad funcional entre los Estados y considerar la estructura desigual del sistema internacional en el cual Sudamérica ocupa una posición periférica.

En segundo lugar, establecemos un vínculo entre el concepto de bloque histórico y la concepción gramsciana de la hegemonía en las Relaciones Internacionales, considerando sus diferencias con los enfoques dominantes en la disciplina. Mostraremos como el enfoque neogramsciano permite, por un lado, desvincular la hegemonía del rol de un Estado dominante y de analizarla como una estructura en la cual los intereses de las fuerzas sociales se canalizan a través de la acción de los Estados. Por otro lado, introduce la dimensión del consenso junto a la coerción, y habilita a establecer

una diferenciación entre órdenes internacionales hegemónicos y no hegemónicos a partir del análisis de la acción de las instituciones internacionales y de otros factores.

Finalmente, profundizamos el rol de las fuerzas sociales en el ámbito del bloque histórico a través de los conceptos de sociedad civil y de fracciones de clase. A continuación, subrayamos la importancia que tienen esos conceptos para un análisis desde las relaciones internacionales. Ilustraremos como la concepción de Estado integral de Gramsci concibe la sociedad civil como el terreno donde las clases sociales, compuestas por fracciones con intereses particulares divergentes, luchan para afirmar la hegemonía también en su componente ideológico.

Argumentaremos que esto es relevante para el estudio del comportamiento internacional de un Estado por dos razones fundamentales. La primera es que la lucha que se observa en la sociedad civil con respecto a la definición del “sentido común” determina y legitima el accionar contingente de un gobierno, pero también el “interés nacional” a largo plazo de un Estado. La otra razón es que considerar el desempeño internacional de un Estado como la proyección internacional de un particular bloque histórico conlleva la necesidad de un análisis profundo de la vinculación entre las fracciones de clase que lo componen y las fracciones de clase de otros países, así como el posicionamiento de actores de la sociedad civil de otros países frente a este despliegue. En ambas dimensiones –interna y externa– es esencial que el proyecto hegemónico haya logrado un cierto nivel de consenso en la sociedad civil y un alto nivel de involucramiento de las varias fracciones de clase para poder ser exitoso.

### **1.1. Potencias regionales y fuerzas sociales: el bloque histórico**

La definición de “potencia regional” parecería basarse sobre algunas características fundamentales que un Estado tiene que detentar, alrededor de las cuales se observa bastante consenso en la literatura. Estas serían: pertenecer a la región en cuestión, poseer la “cuota de poder” más grande en dicha región y ejercer influencia sobre ella (Destradi, 2010; Nolte, 2006; Schirm, 2005; Schoeman, 2003). Siguiendo las premisas del enfoque realista, lo que más diferenciaría una “potencia” de otros Estados es la posesión de “capacidades de poder”, sea dentro de la conformación de un “Complejo Regional



de Seguridad” (Buzan and Weaver, 2003), sea en el control de flujos internacionales particulares (como energía, dinero y comercio) (Keohane, 1980) o en el mantenimiento del status quo en una región (Lemke, 2002). Sin embargo, Nolte (2006) aclara que típicamente las potencias regionales apuntan a tener un rol de liderazgo en el área de pertenencia, que sea aceptado por los otros Estados y reconocido a nivel internacional, permitiéndoles presentarse como portavoz de los intereses de la región. En el caso de Brasil, la calificación de potencia regional estaría justificada entonces no solo por el diferencial de recursos que este país mantiene con los otros miembros de la región, sino también por ejercer en Sudamérica un “liderazgo cooperativo” (Gratius, 2004) que es aceptado por los países vecinos y estructura normativamente la región (Schirm, 2005).

En esta conceptualización de las potencias regionales, que deriva fundamentalmente de la teorización realista, se encuentran las falencias típicas de ese enfoque teórico: una conceptualización “fetichista” del poder y la ausencia de las fuerzas sociales como componente fundamental del Estado y del sistema internacional.

Según Cox (2013), el realismo y el neorrealismo tienden a considerar únicamente el poder como acumulación de fuerzas materiales, y no como algo que emerge de los procesos sociales internos a los Estados. La exclusión de las fuerzas sociales como elemento relevante lleva a una insuficiente diferenciación entre tipos de Estado, e impide incluir en el análisis los elementos normativos, institucionales e ideales del poder. En este sentido, el materialismo histórico de Cox permite estudiar la estructura del orden mundial con las herramientas de la economía política, conceptualizándola como una configuración, mutable e históricamente determinada, de tres niveles interrelacionados: capacidades materiales, ideas e instituciones.

En particular, en esta investigación utilizaremos el concepto gramsciano de “bloque histórico” para dar cuenta del rol ejercido por las fuerzas sociales en la constitución de los Estados y de sus “poder”, en general, y de las potencias regionales, en particular.

El bloque histórico se define como la particular configuración de poder, determinada por el modo de producción, que se establece entre las clases sociales en una sociedad dada y en cierto momento histórico. Este entramado de alianzas entre la clase dominante y las clases subalternas encuentra expresión en el Estado (Thwaites Rey, 1994). Sin embargo, las fuerzas sociales no pueden pensarse

como algo existente exclusivamente dentro de los Estados, sino que su presencia en la estructura mundial permite describir esta última no solo como una configuración de Estados sino también de fuerzas sociales (Vivares, 2013). Al ser llevado a la esfera internacional por los autores neogramscianos, el concepto de bloque histórico puede ser utilizado entonces para referirse a un sistema mundial, en el cual los Estados juegan un papel intermedio, aunque autónomo, entre la estructura global de las fuerzas sociales, el bloque histórico global, y sus configuraciones a nivel doméstico: los bloques históricos nacionales. En este sentido, Cox (2013) parte del análisis del modo de producción interno a los Estados dominantes –actualmente, el capitalismo– para determinar qué tipo de bloque histórico se internacionaliza y se vuelve hegemónico a nivel global a través de la conquista del apoyo de las clases dominantes de otros países, realizada por medio de una mezcla de poder material e ideológico.

La diferenciación interna a los Estados que se hace posible al considerar las fuerzas sociales que los componen permite superar otro “mito” del realismo, la igualdad funcional de los actores estatales en la arena internacional. Esto es así porque si bien el realismo critica, por ejemplo, la igualdad formal que se reconoce a los Estados en el ámbito de las instituciones internacionales, hace esto principalmente sobre la base de una diferencia de capacidades materiales relativa entre los actores, sin reconocer que la estructura del orden internacional confiere una función diferente a los Estados. Sin embargo, los Estados dominantes y los Estados subalternos no son simplemente “unidades” del mismo tipo dotadas de mayor o menor poder, sino que tienen funciones complementarias en el sistema internacional y difieren en su estructura interna (Petras, 1980). Con respecto al contexto sudamericano, esta básica constatación de la profunda desigualdad entre los Estados y las regiones dentro del sistema internacional se encuentra en la base de conceptos como el de “división internacional del trabajo” o del modelo “centro-periferia”, elaborados por la tradición de la teoría de la dependencia, así como en la teoría del “sistema-mundo”<sup>1</sup>. En otros términos, “el poder del estado deja de ser el único factor explicativo y se convierte en parte de aquello que es necesario explicar” (Cox, 2013: 146).

Es así que en nuestro entender es necesario, para poder calificar a un Estado como “potencia” o “potencia regional”, que este tenga una posición privilegiada en el sistema internacional y regional.

1 Respectivamente: Cardoso y Faletto, 1969; Cardoso, 1973; Furtado, 1964; Frank et al., 1970 y Amin, 1976; Arrighi, 1995; Wallerstein, 1974.

Al mismo tiempo, dado el carácter multinivel de la estructura mundial, en la cual las fuerzas sociales constituyen la base, y el sistema interestatal la superficie, se deriva que los actores estatales dominantes serán aquellos que cuentan con un sólido bloque histórico. En particular, es necesario que la clase dominante de ese Estado sepa articular sus intereses con los intereses de las clases dominantes de otros Estados, a la vez que garantice la reproducción del bloque histórico interno que controla. Como veremos, este doble nivel de dominación se realiza a través de un proyecto hegemónico.

## **1.2. Hegemonía y consenso en las Relaciones Internacionales**

Gramsci (1971), define la hegemonía en el ámbito de las relaciones sociales domesticas como una forma de dominación en la cual la clase burguesa ejerce el poder sobre las clases subalternas y logra imponer un orden social que sea visto como “natural” y resultado del consenso espontáneo de la mayoría. Sin embargo, el consentimiento del dominado no se sostiene solo en la coacción a través de la fuerza, sino también en elementos ideacionales, ya que la violencia representa un recurso costoso para el dominador en cuanto “desnuda” la naturaleza de dominación de la relación (Ouvña, 2002). Este “sentido común” hegemónico se sustenta también en el bienestar material que la clase dominante es capaz de proveer al conjunto de la sociedad y, sobre todo, en los compromisos y las alianzas que logra establecer con otras fuerzas sociales, expresadas en el Estado por medio del bloque histórico (Thwaites Rey, 1994).

A pesar de haber sido concebido en el contexto de las relaciones sociales domésticas, el análisis de Gramsci fue llevado por los autores neogramscianos a la esfera internacional para contribuir a la comprensión de la naturaleza hegemónica del orden mundial. A nivel internacional, la hegemonía vendría a ser, entonces, un sistema que ordena las relaciones económicas, políticas y sociales entre Estados, dentro del cual el actor (o grupo de actores) hegemónico opera para su reproducción y estructuración ideológica en favor de su propia supremacía y de la de las clases dominantes en su interior. Sin embargo, aunque el objetivo primario sea satisfacer las necesidades propias del actor hegemónico, el sistema produce beneficios para los actores subordinados –otros Estados y sus clases dominantes– en forma de subproductos secundarios (Cox, 1983). Es importante observar que, si bien este poder se concretiza a menudo, aunque no siempre, en la acción de un Estado o de un

grupo de Estados, el análisis neogramsciano concibe a la hegemonía como una estructura de dominación, en palabras de Cox:

dejando abierta la pregunta de si el poder dominante es un estado, o un grupo de estados, o alguna combinación del estado y el poder privado, apoyado por un consentimiento de base amplia a través de la aceptación de una ideología y de instituciones consistentes con la estructura. (Cox, 2013:146).

Esta interpretación de la hegemonía como una estructura de dominación y no el poder de un Estado en particular, la inclusión del consenso junto a las capacidades materiales en la definición de poder y la atención puesta en el desarrollo de las fuerzas sociales son las características fundamentales que diferencian un enfoque gramsciano de la hegemonía de los demás.

Es necesario aclarar esta diferencia porque los usos del concepto de hegemonía que se han difundido mayoritariamente en el campo de las Relaciones Internacionales (RII) derivan de escuelas de pensamiento muy diferentes y con objetivos de investigación divergentes, con el resultado de crear mucha ambigüedad alrededor de este término (Destradi, 2010). Sin embargo, se puede identificar como teorización dominante de la hegemonía dentro de las RII, origen a la vez de esta ambigüedad, la Teoría de la Estabilidad Hegemónica (TEH), en la cual hegemonía y liderazgo se utilizan a veces como sinónimos. La TEH fue formulada por Charles Kindleberger (1986) para explicar lo que se percibía como un declino parcial de la influencia mundial de los EEUU y presenta a la hegemonía como una condición necesaria y deseable para que el sistema internacional sea estable, otorgando al actor hegemónico un rol positivo de “liderazgo” en cuanto proveedor de “bienes públicos” a la economía global. Sin embargo, Gilpin (1987) niega que la hegemonía sea positiva al considerarla en clave neorrealista como una estrategia empleada por el actor hegemónico para garantizarse un orden internacional estable en el cual perseguir su interés nacional. En esta visión, la provisión de bienes públicos es considerada a través de un cálculo de costo/beneficio como una modalidad más económica que el uso de la fuerza para mantener el orden.

Finalmente, una leve variación a la TEH es representada por la Teoría de la Transición de Poder (TTP), la cual interpreta al orden internacional como jerárquicamente estructurado según la distribución de recursos materiales poseídos por los Estados. Dentro de esta

estructura, los Estados dominantes están interesados a mantener el estatus quo, y por ende, la estabilidad del sistema a través de la provisión de bienes privados, y no públicos, a sus potenciales aliados. A pesar de la preponderancia asignada por estos enfoques a los incentivos materiales, públicos o privados, en garantizar la hegemonía, cierta atención es dedicada también a la importancia de factores normativos y morales, como el “prestigio” del actor hegemónico (Gilpin, 1987) y la existencia de “regímenes internacionales fuertes” (Keohane, 1980). Finalmente, el enfoque post-estructuralista ha puesto de lado las capacidades materiales para dedicarse al estudio de normas e ideas, considerando a la hegemonía internacional como “Hegemonía discursiva” (Destradi, 2010).

Tanto si se identifica a la hegemonía como la provisión de bienes públicos o como una serie de “transacciones” privadas entre Estados mutuamente benéficas, lo que falta en estas teorizaciones es identificar cuáles son los intereses favorecidos por la hegemonía que se intenta construir, algo que el enfoque neogramsciano aborda por medio del análisis de las fuerzas sociales y de la conformación de bloques históricos. Además, es evidente como todos los enfoques dominantes en el campo de las RRII compartan una visión de la hegemonía que la equipara a la dominación de un Estado en particular con respecto a sus capacidades materiales (Gilpin, 1987; Keohane, 1980; Kindleberger, 1986; Morgenthau, 1948; Waltz, 2001).

Este es el punto principal que diferencia otros enfoques de la concepción gramsciana de la hegemonía, ya que en esta última se considera al predominio material de un actor individual como una relación de dominación y no de hegemonía, la cual se caracteriza en vez por la presencia de relaciones de cooptación y de cooperación entre los actores, antes que de coacción. En pocas palabras, dentro del enfoque neogramsciano se rechaza la ecuación hegemonía-dominación y se pretende incluir el rol desempeñado por el consenso de los actores subordinados y el proceso de creación de este por parte del actor considerado hegemónico, sin excluir la posibilidad de la acción coercitiva.

Esta diferenciación es particularmente importante, y vincula la construcción del consenso con la presencia de instituciones internacionales, nuevamente siguiendo a Cox podemos afirmar:

Por tanto, una estructura hegemónica del orden mundial es una en la cual el poder es una forma ante todo consensual, a diferencia de un orden no hegemónico, en el que hay poderes

manifiestamente rivales y ningún poder ha sido capaz de establecer la legitimidad de su dominación. Puede haber dominación sin hegemonía; la hegemonía es una de las posibles formas que la dominación puede tomar: La hegemonía institucionalizada, usada en este ensayo, corresponde a lo que Keohane llama un régimen internacional fuerte. Su teoría puede ser re-expresada en nuestros términos como: la dominación por un estado más fuerte conduce en mayor medida al desarrollo de la hegemonía (Cox, 2013: 146).

Las instituciones proporcionan vías de gestión de los conflictos internacionales, y en este sentido resultan ser funcionales a un Estado dominante, como también ha sido subrayado por la literatura clásica de las RRII. Sin embargo, para tener una función realmente hegemónica estas instituciones tienen que alcanzar cierto grado de aceptación y legitimidad por parte de los actores más débiles y expresar intereses presentados como universales y no unilaterales. Este acercamiento gramsciano al rol de las instituciones es de sumo interés por dos razones particulares. La primera es el reconocimiento de las instituciones como lugar privilegiado para el estudio de la hegemonía y para resaltar cambios en las relaciones de fuerza, aunque se advierte que “las instituciones pueden estar desfasadas con otros aspectos de la realidad socavando así su eficiencia como medio para regular el conflicto (y por tanto su función hegemónica). Las instituciones son una expresión de la hegemonía, no la hegemonía misma” (Cox, 2013: 143). Por otro lado, siempre según Cox, la concepción de hegemonía gramsciana permite entender por qué la presencia en la arena internacional de un Estado claramente dominante no se corresponde necesariamente a un orden estable, como aconteció con los EEUU en el periodo de entreguerras. En este sentido, la mera concentración de poder o la presencia de instituciones no alcanzarían a conformar un orden consensuado, en ausencia de hegemonía. Esta, en cuanto acople entre el poder material, las ideologías y las instituciones, tendería a ajustarse o desajustarse según el contexto, histórico y geográfico. El aporte principal del enfoque gramsciano es buscar la explicación de estas modificaciones en el campo de las fuerzas sociales conformadas por las relaciones de producción.

Es de particular importancia para nuestra investigación relacionar aquí esta diferenciación entre órdenes mundiales hegemónicos y no hegemónicos con el nivel regional. Como nos recuerda Vivares (2013), los enfoques neogramscianos consideran al orden mundial

como “una estructura que puede tener solo una duración limitada en el tiempo y que no tiene la inevitable connotación de equilibrio que tiene un sistema” (Payne, 1996, en Vivares, 2013:32). Priorizando la explicación de los cambios sistémicos por sobre de la justificación de los órdenes vigentes, desde una perspectiva neogramsciana se buscará entonces indagar la existencia de eventuales proyectos “ordenadores” en competencia entre sí y las fuerzas sociales que los sostienen, apuntando a entender el “objetivo social” que estos diferentes proyectos mantienen y si alguno de ellos se ha vuelto hegemónico (Bieler y Morton, 2001). Este abordaje ha sido propuesto para el estudio del regionalismo, en general, y de la integración europea, en particular. Stephen Gill (2001) sugiere considerar el regionalismo como parte de un proceso de confrontación de fuerzas sociales y de conformación de clases a escala transnacional, un proceso que es a la vez fluido y contradictorio. Aplicando esta intuición a la integración europea en su fase de reestructuración de los años noventa. Apeldoorn (2001) rastrea tres proyectos “rivales” que se han contendido la dirección de este proceso, sostenidos por diferentes alianzas de fuerzas sociales transnacionales: un proyecto “neoliberal”, uno “neo-mercantilista” y uno “social-democrático”. El autor concluye que esta disputa ha terminado con la imposición de la Unión Económica y Monetaria y de una estructura neoliberal a la Unión Europea, gracias a la transformación del primer proyecto en hegemónico, aunque de alguna forma “temperado” por la inclusión de ciertos componentes de los otros proyectos. Obviamente, la hegemonía puede tener carácter temporáneo y una actualización de este análisis neogramsciano podría fácilmente encontrar en las crisis recientes de la Unión Europea elementos para argumentar que ha habido cambios en el equilibrio interno a la estructura europea.

Este ejemplo nos permite ilustrar como un abordaje neogramsciano posibilita analizar la evolución de las relaciones de fuerza a nivel regional en un doble nivel, el de la confrontación entre alianzas de fuerzas sociales transnacionales, por un lado, y su vehiculización a través de la acción de algunos Estados, por el otro, demostrándose una herramienta útil para investigar el despliegue del proyecto regional de Brasil y las relaciones entre Estados y fuerzas sociales en Sudamérica.

Para hacer esto, sin embargo, hace falta antes profundizar en la teorización neogramsciana sobre fuerzas sociales a través de dos conceptos fundamentales, el de sociedad civil y de fracciones de clase.



### **1.3. Sociedad Civil y fracciones de clase**

En la elaboración de Gramsci (1971), la noción de sociedad civil es inseparable de su concepción “integral” del Estado, que se suele resumir con la expresión “Estado = sociedad política + sociedad civil, es decir, hegemonía acorazada de coerción”. Lo que se quiere explicar con esta fórmula es la diferencia y complementariedad entre el aparato coercitivo del Estado, entendido estrictamente como las instituciones que forman la sociedad política, y el conjunto de organizaciones privadas, partidos políticos, sindicatos, iglesias, que conforman la sociedad civil (Ouvina, 2002). Es aquí, en el reino de las practicas e instituciones culturales, donde la clase dominante logra organizar el consenso de las clases subalternas estableciendo una “visión del mundo” hegemónica que permite consolidar su poder sin recurrir a la dominación directa representada por la fuerza represiva del Estado (Thwaites Rey, 1994). Gramsci consideraba, por ende, de primaria importancia para el proletariado emprender una lenta pero radical “guerra de posiciones” en el seno de la sociedad civil, al fin de contrarrestar la difusión ideológica de la hegemonía burguesa y oponerle una hegemonía otra (Bieler y Morton, 2001).

Es posible entonces considerar la sociedad civil como un terreno de lucha entre las fuerzas sociales y proyectos hegemónicos alternativos, a la vez que un componente fundamental del poder estatal en esta concepción ampliada (Rupert, 1995). Una forma de “medir” el éxito de un proyecto hegemónico puede ser, en este sentido, analizar el nivel de legitimidad alcanzado por este en la sociedad civil y rastrear la presencia de conflicto social vinculable a su desarrollo (Germain y Kenny, 1998).

Es interesante en este respecto recuperar la evaluación que Gramsci hacía de la función de la sociedad civil en los Estados capitalistas modernos como la dimensión más oculta, pero a la vez, crucial de la estructuración de un Estado fuerte. Decía con respecto a la rápida caída de la Rusia zarista y a la resistencia de los Estados occidentales a los temblores revolucionarios:

En Oriente, el Estado era todo, la sociedad civil era primitiva y gelatinosa; en Occidente, entre Estado y sociedad civil existía una justa relación y bajo el temblor del Estado se evidenciaba una robusta estructura de la sociedad civil. El Estado sólo era una trinchera avanzada, detrás de la cual existía una robusta



cadena de fortalezas y casamatas (Gramsci en Thwaites Rey, 1994:11).

Es así que la sociedad civil es a la vez “moldeada y moldeadora” (Cox, 2002) siendo un elemento de estabilización y reproducción de la ideología dominante, pero a la vez de transformación de la sociedad y de las relaciones de fuerza. El nexo Estado-sociedad civil revela entonces toda su complejidad: el poder del Estado se funda en la presencia de una sociedad civil activa y heterogénea que las mismas clases dominantes, a través del Estado o interviniendo directamente en ella, tienen interés en estimular y hegemonizar. Esto es así porque una sociedad civil débil puede constituir un elemento de fragilidad para la estructura estatal, ya que contribuye a “desnudar” la dominación coercitiva de los aparatos represivos del Estado y a disminuir la legitimidad del orden vigente, haciendo su crisis más probable.

Finalmente, es importante marcar aquí la diferencia entre el concepto de sociedad civil derivado de las obras de Gramsci con los usos más comunes que se han venido afirmando. Existe, en efecto, la tendencia a definir la sociedad civil por oposición a los Estados o a las empresas multinacionales, considerándola como el conjunto de todos los actores privados y asignándole usualmente un rol emancipador y de balance de poder con respecto a las instituciones. Sin embargo, la sociedad civil en Gramsci no se limita a un ensamblaje de actores, sino que constituye “un reino de ideas en contraste en el cual los significados intersubjetivos sobre los cuales se basa el “sentido de la realidad” de las personas se pueden transformar y pueden emerger nuevas concepciones sobre el orden natural de la sociedad” (Cox, 2002:102, traducción propia). Como hemos visto, además, se trata de un campo de lucha en el cual el desarrollo de las fuerzas sociales lleva a la conformación de hegemonías y de resistencias a ellas, dejando en claro que un eventual rol “emancipador” de la sociedad civil dependerá en última instancia de las relaciones de fuerza vigentes en ese momento dentro de esta y del particular contexto histórico y social que se analiza.

En el contexto de nuestra investigación, es de particular interés considerar la validez del concepto de sociedad civil en la arena internacional en general y regional en particular. Algunos autores han propuesto considerar la existencia de una “sociedad civil internacional”, que sería compuesta principalmente por organizaciones no gubernamentales, pero también por instituciones

públicas y privadas, activas en todo el mundo (Murphy, 1994). Sin embargo, el esfuerzo para enfocar una sociedad civil en el nivel global choca con la ausencia de un “Estado internacional”, ya que Gramsci consideraba fundamental la existencia de la “sociedad política” para que pueda existir la sociedad civil. Si para él era concebible un Estado sin sociedad civil, o con una sociedad civil débil, como hemos visto para el caso de la Rusia zarista, era impensable imaginar una sociedad civil sin Estado, es decir, sin “sociedad política”. Esto lleva algunos autores a excluir la posibilidad de una sociedad civil internacional de tipo gramsciano (Germain y Kenny, 1998). Otros (Cox, 1987), intentan resolver la contradicción considerando el complejo entramado de las instituciones internacionales más importantes (FMI, BM, G8, *Comisión Trilateral*), en conjunto con los entes estatales de las economías centrales, como una sociedad política internacional y una naciente “estructura internacional de autoridad política”. Este análisis se funda sobre el reconocimiento del fenómeno de la “internacionalización del Estado” (Cox, 2013:152) que se acompaña a la internacionalización de la producción, resultando en una cada vez más estrecha coordinación entre los Estados particulares bajo el estandarte de la gobernanza neoliberal, cementada por un alto grado de consenso ideológico entre ellos. El carácter de “nebulosa” no plenamente institucionalizada de esta estructura de autoridad no debería, según el autor, distraernos de la tarea de descifrarla y considerar su efectividad como sociedad política sustancial.

Sin embargo, la extensión del concepto de sociedad civil a la esfera global es un proceso complejo, lleno de contradicciones y de escasa aplicabilidad directa en el campo de las RRII. El mismo discurso vale a la hora de intentar conceptualizar de forma orgánica una “sociedad civil latinoamericana” o incluso “sudamericana”. A las dificultades ya enunciadas se agrega el debilitamiento recientemente observado (Serbin, 2012) en la capacidad de influencia por parte de las redes de organizaciones transnacionales sudamericanas sobre el proceso de integración regional, en contraste con el alto nivel de osmosis entre estas redes y los nuevos gobiernos de centro-izquierda al cual se había asistido a inicio de siglo.

Más allá de esta dificultad en encuadrar una sociedad civil internacional en el contexto regional, consideramos que el rol jugado por la sociedad civil de cada país tiene gran relevancia en el desarrollo de las relaciones entre Estados en Sudamérica.

A título de ejemplo, el análisis que Kan (2015a) hace del posicionamiento del empresariado argentino con respecto a las negociaciones para el ALCA<sup>2</sup> tiene el mérito de ir más allá de la conocida oposición manifestada por sindicatos y movimientos sociales. Su trabajo ilustra las resistencias de algunos sectores empresariales al avance de las negociaciones y su influencia determinante en formar la posición final del gobierno de Argentina con respecto al asunto, forjando, además, una alianza con sectores empresariales de Brasil que se vio reflejada en la sintonía mostrada por ambos gobiernos (Kan, 2015b). En este sentido, es importante notar como el estudio de las relaciones entre Estados no puede prescindir de un análisis de la influencia de la sociedad civil sobre la toma de decisiones y de la acción de las fuerzas sociales más en general. Kan (2015a) invita al respecto a considerar críticamente la capacidad de agencia de los Estados y a no reificarla, teniendo en cuenta que estos operan sobre las relaciones sociales entre las clases, modificándolas y trayendo de ellas su “poder”<sup>3</sup>. Asimismo, observa que se deben considerar las decisiones de política exterior como “manifestaciones particulares de relaciones económico-sociales más generales” (Kan, 2015a:46). Aplicado a la integración regional esto significa que:

Mediante la adhesión de cada Estado nacional a diferentes acuerdos o bloques regionales, se va definiendo en el mediano y largo plazo un tipo de inserción regional e internacional, que constituye la vía de acceso al mercado mundial de los capitales locales y, a la vez, una mayor o menor presencia del mercado mundial en la región o en el país (Kan, 2015a:45).

El análisis del “interés nacional” no puede en ningún caso, entonces, ser separado del análisis de la sociedad y de la configuración de las fuerzas sociales dentro del Estado. Además, los procesos internos que llevan a negociaciones internacionales deberían ser considerados más importantes de las negociaciones mismas, ya que constituyen el campo de lucha en el cual estas fuerzas sociales se enfrentan, antes que el resultado de la lucha se exprese en la posición oficial tomada por el gobierno (Bieler y Morton, 2001). Remitiéndose a Rapoport (1984), Kan (2015a) invita a no sobrestimar los aspectos institucionales y a considerar lo político desde

---

2 Kan realiza un estudio sobre la relación entre las clases dominantes argentinas, los gobiernos y los proyectos de integración regional MERCOSUR y ALCA.

3 Esto no significa que el Estado no siga siendo una categoría de análisis válida, una vez aclarado que se trata de una entidad compleja, conformada por fuerzas sociales, y no de un actor unitario.

una visión estrecha, “como meras luchas burocráticas o intereses personales de los funcionarios que trazan o ejecutan las políticas exteriores” (2015a:45).

Finalmente, es importante notar que la influencia que se reconoce a la sociedad civil sobre el accionar de los Estados, legitimando diferentes órdenes sociales y modelos de desarrollo, deriva de su estrecha vinculación con el concepto de bloque histórico, es decir, con una particular configuración de fuerzas sociales y de relación de fuerza entre estas (Vivares, 2013). En este sentido, y en contraste con otros enfoques, los actores de la sociedad civil no son analizados como sujetos unitarios, sino como la expresión de la lucha entre las fuerzas sociales para afirmar intereses e ideas discordantes, intentando establecer las mismas como el “sentido común” generalmente aceptado (Bieler y Morton, 2001).

Esta lucha es animada por fracciones de la clase dominante y de las clases subalternas. El concepto de fracciones de clase permite flexibilizar el de bloque histórico y matizar la aparente rigidez de la división entre sociedad política y sociedad civil en la teorización gramsciana.

Así, entendemos que las clases sociales –se trate de la clase dominante o de la clase trabajadora– no son considerables como actores unificados, sino como compuestos de diferentes grupos a menudo en competencia entre sí (Van Apeldoorn, 2001). Estos grupos, que analizaremos como “fracciones”, son identificables a partir del lugar que ocupan en el sistema productivo y el nivel de comercio en el cual están involucrados. En el modelo de Bieler y Morton (2001), por ejemplo, es posible distinguir entre fracciones de clase vinculadas a la producción nacional y fracciones asociadas a los capitales transnacionales, integrantes de sectores productivos organizados en una escala transnacional. Dentro del primer grupo es posible hacer una ulterior distinción, diferenciando entre fracciones de clase orientadas a la producción para el mercado interno y fracciones de la industria doméstica que producen para el mercado internacional. La formación de fracciones de clase es un fenómeno más claramente reconocible dentro de la “clase capitalista”, entendida en sentido amplio, donde las divisiones estructurales entre capital doméstico y capital transnacional, o entre capital productivo y capital financiero, contribuyen a cristalizar grupos “rivales” cuyas elites apuntan a representar el conjunto de la clase capitalista, articulando un “interés capitalista general” a partir de la perspectiva particular de

su fracción (Van Apeldoorn, 2001). Estos mecanismos resultan evidentes en el citado estudio de Kan (2015a), donde el empresariado argentino se divide entre sectores económicos más dinámicos y potencialmente favorecidos por la firma del ALCA (agroexportadores) y sectores escasamente competitivos a nivel global y reacios a la libre competencia con los productores norteamericanos (industria). Este autor analiza el intento de algunos gremios empresarios de posicionarse como representativos de todo un sector industrial, a pesar de las fuertes diferencias internas en los posicionamientos de las varias ramas, debidas a desigualdades en los niveles de productividad y en la inserción en el comercio internacional. A la vez, nota que algunas firmas argentinas poderosas como Arcor y Techint negociaban directamente con el gobierno por fuera de la asociación industrial de pertenencia<sup>4</sup>. Sin embargo, es simultáneamente identificable un interés general que permite armonizar intereses encontrados dentro la clase capitalista, en cuanto favorece en líneas generales la misma clase por sobre de la clase trabajadora. En el caso del apoyo generalizado a la continuidad de ley de convertibilidad, a pesar de los perjuicios para algunos sectores, el elemento aglutinante había sido la percepción de que el gobierno de Menem iba a permitir una deseada y radical reestructuración de las relaciones capital-trabajo. Las diferencias entre fracciones empresariales con respecto a las negociaciones del ALCA también se diluyeron en una postura de alguna forma consensuada: el sector industrial apoyaba el pedido del agro de que EEUU eliminara los subsidios al sector agrícola interno, mientras que buscaba para sí mismo el mantenimiento de algunas medidas proteccionistas en la apertura arancelaria prevista por el ALCA. Las negociaciones quedaban así vinculadas a la remoción de los subsidios y a la contratación en bloque a través del MERCOSUR.

Es importante aclarar, no obstante, que estamos hablando también de fracciones del proletariado. Las capas más consolidadas y “privilegiadas” de la clase trabajadora, a menudo vinculadas a los sectores exportadores y a los capitales transnacionales, tienden a diferenciarse de los sectores asociados a la producción nacional o a la maquinaria estatal, y aún más con respecto a la masa de trabajadores precarizados o marginalizados. Estas “élites” de la clase trabajadora son más propensas a apoyar proyectos de apertura económica y a incorporarse en un bloque histórico neoliberal junto con las fracciones del capital transnacional, mientras que, por ejemplo,

---

4 Es interesante notar como al mismo tiempo el capital financiero y las multinacionales extranjeras radicadas en el país apoyaban el establecimiento del ALCA sin amparo alguno.

para los sindicatos industriales es más factible una alianza con los capitales que se vuelcan a la producción para el mercado interno. En el caso analizado por Kan, importantes fracciones del capital industrial en Argentina y Brasil convergieron con los sindicatos y algunos movimientos sociales en abogar por un fortalecimiento del mercado ampliado representado por el MERCOSUR y por políticas proteccionistas antes o en lugar que una apertura comercial en sentido librecambista. Esto contribuyó a formar la posición frente a las negociaciones para el ALCA que adoptaron los gobiernos de Argentina y Brasil.

Retomando otro ejemplo, el análisis de las fracciones de clase es fundamental para entender la disputa entre diferentes proyectos en la reestructuración de la Unión Europea, el “neoliberal”, el “neo-mercantilista” y el “social-democrático”. El primer proyecto expresaba los intereses de las fracciones de capital completamente integradas al mercado global, mientras que el segundo representaba las necesidades proteccionistas de los capitales domésticos que producían para el mercado europeo o capitales transnacionales “euro-globales” (Van der Pijl, 2001), que si bien exportaban al mercado global tenían en Europa su “base segura” de operaciones (Bieler y Morton, 2001). En este caso, fracciones de la clase trabajadora se alinearon con el capital domestico para apoyar el modelo “social-democrático”, que apuntaba a restablecer a nivel supranacional los pilares del “mercado social” a la europea, mientras que otras aceptaban la propuesta intermedia neo-mercantilista con su espíritu proteccionista, esperando en un mercado común más competitivo con otras regiones del mundo. Sin embargo, también hubo fracciones de la clase trabajadora que apoyaron el modelo neoliberal, entre ellas pequeños inversores y “trabajadores de cuello blanco” que habían adoptado una mentalidad “rentista” hija del boom financiero de los años noventa y estaban más preocupados por mantener su nivel de vida que por incluir los sectores precarizados de la clase trabajadora (Gill, 2001). La consecuente afirmación del modelo neoliberal ha sido en este sentido a la vez causa de la modificación del bloque histórico dominante en la Unión Europea y producto de la transformación que las fuerzas sociales en Europa habían precedentemente sufrido en relación a la creciente globalización de la economía y al fortalecimiento relativo de algunas fracciones de clase.

La inclusión en nuestro análisis del concepto de fracciones de clase permite entonces flexibilizar el uso de la noción de “bloque histórico”, entendiéndolo como un modelo útil para examinar la

correlación de fuerza entre las clases en una sociedad dada que, empero, no debe tomarse como algo inmutable. En este sentido, el mismo Gramsci estaba menos preocupado por considerar a este concepto como una estructura estable que con las transformaciones históricas producidas por la acción humana y sus efectos sobre la mutación de los bloques históricos (Cox, 2002). De esta manera, hay que entender el bloque histórico no como “un reflejo estático de una alianza entre las fuerzas de la clase social” (Morton, 2007: 97, en Vivares, 2013:37), sino como una construcción histórica fluida, donde la hegemonía tiene que ser continuamente reafirmada. Conformado por diferentes fracciones de la clase dominante y de la clase trabajadora, un bloque histórico es “una relación constantemente construida, impugnada y negociada” (Vivares, 2013:37). Fracciones excluidas de un bloque histórico, o incluso pertenecientes al mismo, pero en una posición marginada, pueden desarrollar en el campo de la sociedad civil y de las relaciones de producción proyectos rivales que desafíen el bloque histórico dominante y apunten a romperlo para remplazarlo con otra hegemonía (Bieler y Morton, 2001). A la vez, estas eventuales mutaciones se verían inevitablemente reflejadas en la sociedad política propiamente dicha, en la composición del gobierno y en el tipo de Estado que se afirma. Así reformulado, el bloque histórico es por lo tanto una estructura histórica constantemente sujeta al cambio, producido por la lucha entre fuerzas sociales y por el reposicionamiento de las fracciones de clase.

Como hemos visto, esta lucha puede realizarse en diferentes planos, sea ese el nivel nacional, regional o incluso global. En este sentido, algunos autores neogramscianos han coherentemente buscado una aplicación del modelo de clases sociales y fracciones de clase a la esfera global. Cox (2002), por ejemplo, propone un esquema en el cual hay tres clases: los incluidos en la economía global, los precarizados y los excluidos. Otros autores (p. ej., Bieler y Morton, 2001) han intentado tipificar una emergente clase capitalista transnacional compuesta prevalentemente por empresarios y managers sin ningún apego nacional particular y con intereses distribuidos en todo el mundo. Sin embargo, estos modelos sufren de los mismos problemas de generalización (e internacionalización) del concepto de sociedad civil, y en parte del bloque histórico global. No obstante, es muy útil para nuestra investigación retener el acierto teórico que las clases, y las fracciones de clase, son determinadas por el lugar que ocupan en la estructura productiva nacional, regional y global.



Así, es importante situar los procesos de formación de fracciones de clase a nivel local en contextos históricos e institucionales concretos (Van Apeldoorn, 2001), considerando la estrecha vinculación entre las fuerzas sociales domésticas y el proceso de reestructuración de la economía a nivel global al cual son integradas (Bieler y Morton, 2001). Volviendo al caso de la Unión Europea, es necesario colocar ese proceso de integración regional en el contexto global para entender las dinámicas de la reestructuración a nivel regional:

En esta perspectiva, el cambio a nivel europeo es considerado vinculado al cambio global a través de la mediación de fuerzas sociales transnacionales, entendidas como actores colectivos cuyas identidades, intereses y estrategias se forman en un contexto estructural global mutable, y que luchan entre sí disputándose la dirección y el contenido del proceso de integración europeo (Van Apeldoorn, 2001:70, traducción propia).

Como hemos visto, estas fuerzas sociales co-determinadas por la estructura productiva global y nacional se disputan la dirección del proceso de reestructuración a nivel regional, estableciendo coaliciones cuya guía está en las manos de fracciones de clase transnacionales.

Acá nos interesa en particular remarcar dos factores que pueden ser útiles en nuestro análisis del contexto sudamericano. El primero es la elección por parte de alianzas de fracciones de clase con intereses contrastantes de una “macro-región” (Gill, 2001) como arena política y “marco de referencia” primario y común donde organizarse para ejercer influencia sobre la gobernanza socio-económica de la región misma (Van Apeldoorn, 2001). El vínculo potencial es aquí representado obviamente por el plano regional, que será el mismo adoptado en esta investigación para analizar el desarrollo de las fuerzas sociales y el despliegue del proyecto regional de Brasil.

El segundo es el nivel de homologación y estratificación de las clases sociales, especialmente las fracciones transnacionales, a nivel global. En palabras de Vivares:

la globalización ha alterado el patrón de estratificación social global, fusionando las condiciones y praxis de las clases medias y altas de los diferentes países, regionalizando y globalizando a su vez en doble movimiento las estructuras sociales. Puede verse entonces que estas incipientes jerarquías de clases tienden a ser globales, con un carácter regional más que doméstico, reflejando



la acentuación de una polarización social entre ricos y pobres, dentro y entre sociedades (Vivares, 2013:46).

Esto es particularmente relevante en el contexto de la economía brasileña y sudamericana en general, y nos permite establecer vínculos entre los patrones de estructuración de las clases sociales y fracciones de clase observados a nivel global y conceptos clásicos del estudio de la realidad latinoamericana como el de capitalismo periférico y dependiente. En este sentido, creemos que considerar como las fracciones de clase en Sudamérica son determinadas a nivel nacional, pero también regional y global, es particularmente útil a la hora de examinar el despliegue de las estrategias de internacionalización de las empresas brasileñas y de la IIRSA-COSIPLAN.

#### **1.4. Conclusión**

En nuestro acercamiento a la cuestión de la construcción de hegemonía y consenso por parte de Brasil en la región sudamericana en el periodo 2002-2016, a través de las estrategias de creación de empresas “Campeones Nacionales” y de la IIRSA-COSIPLAN, tomamos los análisis de Burges (2008, 2015) como punto de partida. Esa mirada tiene el mérito de haber introducido en el estudio del proyecto regional de Brasil elementos novedosos, proveyéndonos con algunos indicios interesantes sobre el desarrollo del mismo. Consecuentemente, consideramos el accionar de Brasil como inscribible en un intento de construcción de una hegemonía, que tuvo como eje central la capacidad de atracción y de creación de consenso representada por la colocación de América del Sur como espacio geopolítico y geoeconómico distinto. En particular, asumimos que Brasil procuró posicionar sus necesidades como factor unificador del proceso de regionalización, desplegando un proyecto que contaba con tres dimensiones fundamentales: capacidades materiales, ideas e instituciones.

Especialmente interesante es la caracterización que Burges (2008) hace de esta propuesta a la región: un “paquete ideacional” que comprendía la formación de un mercado regional que favoreciera las empresas locales; una base sobre la cual negociar comercialmente con las potencias del norte desde una posición común y en condiciones más equitativas (ej. ALCA); y un ambicioso plan de infraestructura regional (IIRSA) financiado parcialmente por Brasil. Burges (2008) considera que el ofrecimiento de una integración “suavizada” a la economía global, a través de una interpretación

espuria del liberalismo económico, junto a la provisión de tecnologías y financiamientos que de otra manera hubieran sido de difícil acceso, permitió al proyecto de Brasil lograr tracción en la región. Al mismo tiempo, los costos para Brasil eran relativamente bajos mientras que el país se posicionaba como centro geográfico y económico de la región, desarrollando los corredores de la IIRSA como una telaraña a su alrededor y orientando los intereses empresarios de los otros países hacia su mercado.

Finalmente, este análisis asume que el elemento coercitivo implícito en el proyecto regional de Brasil reside en el alto costo que comportaba para los demás países la exclusión de dicho proyecto, relativizando así la necesidad de establecer un liderazgo “formal” y posibilitando superar el debate sobre la escasez de capacidades materiales de Brasil o su reticencia a emplearlas.

Sin embargo, este análisis tiene el defecto de no considerar el rol de las fuerzas sociales en el bloque histórico de Brasil, o en los otros países de la región, y en este sentido se asemeja a muchos de los abordajes que utilizan a Gramsci en su corpus teórico sin considerar la dimensión de las fuerzas sociales, algo que nos parece necesario para poder utilizar sus aportes en el campo de las RRII. En este sentido, Burges (2008) piensa al consenso y a la hegemonía como algo que hay que hallar en la relación entre los gobiernos, en su apoyo al proyecto de Brasil, y no como conceptos complejos que requieren un atento análisis de la sociedad civil y de las fracciones de clase. Así también parece oportuno relativizar la escasez de recursos de Brasil y la falta de control sobre sus “seguidores”, cuestiones que Burges (2008) reconoce como válidas a pesar de reducir su importancia. ¿Para quienes resultan escasos esos recursos? ¿Hay algunas fracciones de clase que se acomodan mejor que otras al proyecto de Brasil? ¿Qué bloques históricos y alianzas de clase transnacionales influyen en el “seguimiento” o no de un país? En última instancia, el éxito de un proyecto hegemónico descansa sobre la creación de consenso entre las fuerzas sociales.

Así pues, en esta investigación utilizamos las intuiciones de Burges (2008, 2015) como base para construir un análisis ampliado del despliegue de las estrategias CN y IIRSA con la ayuda de las herramientas de la perspectiva neogramsciana. En particular, empleamos las categorías gramscianas de bloque histórico, hegemonía y consenso. Al fin de reconstruir el rol ejercido por las estrategias en objeto en la construcción de un proyecto hegemónico

analizamos, a grandes rasgos, las respuestas provenientes de la sociedad civil de los países sudamericanos y el posicionamiento de varias alianzas de fracciones de clase con respecto al despliegue de estas, rastreando también la eventual presencia de conflictos sociales vinculables a su desarrollo. En los dos capítulos siguientes procedemos a analizar las dos estrategias más representativas del accionar regional de Brasil: *IRSA* y *CN*. Por medio de la observación de ellas y de los matices en su despliegue concreto, reconstruimos la construcción de consenso y hegemonía por parte de Brasil en el periodo que nos convoca.

# Capítulo 2

## La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana y el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento

El propósito de este capítulo es describir y caracterizar la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Para ello daremos cuenta de su origen, desarrollo, así como de sus efectos sobre los otros países de la región y las reacciones que ha despertado en términos de oposición y consenso, tanto en gobiernos como en sectores de la sociedad civil. Buscamos detallar el papel que esta estrategia ha desempeñado en el proyecto regional de Brasil en la fase analizada, a la vez que indagamos el nexo entre esta estrategia y la construcción de consenso de Brasil en la región sudamericana.

### 2.1. Origen y desarrollo

La IIRSA tiene origen en la “Primera Cumbre de Presidentes Sudamericanos”, organizada por el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso en el año 2000, en ocasión de los quinientos años del “descubrimiento” de Brasil (Agostinis y Palestini, 2014), donde recibió el apoyo de la totalidad de los países del subcontinente<sup>5</sup>. La IIRSA se concentra en los sectores de energía, transporte, infraestructura y telecomunicaciones, apuntando a mejorar la conectividad

---

<sup>5</sup> En la cumbre estaban presentes el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, los jefes de Estado de Argentina, Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Ángel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori; Surinam, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibáñez; y Venezuela, Hugo Chávez. También estuvieron presentes los presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García (Endara Muñoz, 2005).

interna de la región y sobre todo hacia Asia, por medio de una serie de conexiones intermodales, y a multiplicar las cadenas productivas con valor agregado y el monto de las exportaciones<sup>6</sup>.

A tal fin, las obras se distribuyen según ejes geográficos que se superponen y cubren la casi totalidad del territorio sudamericano, estructurados en función de áreas de productividad y exportación. Estos “Ejes de Integración y Desarrollo” (EID) son diez: Andino, Andino del Sur, Capricornio, Amazonas, Escudo Guayanés, del Sur, Hidrovía Paraguay-Paraná, Interoceánico Central, MERCOSUR-Chile, Perú-Brasil-Bolivia. Dentro de estos se señalan por importancia el Eje Andino y el Eje MERCOSUR-Chile –que engloban en el esquema de la IIRSA la Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>7</sup> y el MERCOSUR–, el Eje Interoceánico que une estas franjas y los ejes que conectan los países andinos a Brasil en el norte (Eje Amazonas, Eje Perú-Brasil-Bolivia y Eje Escudo Guayanés) (Romegialli, 2007). En general, siendo que la IIRSA está pensada desde la demanda, actual o potencial, de los mercados internacionales, las dos sub-regiones más importantes son consideradas el Cono Sur, que reúne la mayoría de la población y de la actividad industrial del continente y genera la mayor parte de su PBI, y los ejes Amazonas y Capricornio, conectados a través de la Hidrovía Paraguay-Paraná, por sus riquezas naturales (Ceceña et al., 2007).

Los entes financiadores originarios de la iniciativa son Instituciones Financieras Internacionales (IFI) de alcance regional: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF)<sup>8</sup> y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA). Estas instituciones conforman el Comité de Coordinación Técnica (CCT) de la IIRSA y sus funcionarios tienen el rol de coordinar y proveer apoyo técnico y financiero a los países para el desarrollo de los proyectos (Molina, 2015b).

Desde un primer momento la propuesta de la IIRSA ha sido encuadrada en un discurso orientado a la promoción de la integración regional, presentando a la escasez de conexiones infraestructurales

---

6 A tal fin la IIRSA se articula en siete “procesos sectoriales”, Transporte de Carga y Logística, Integración Aérea, Integración a través de Puertos e Hidrovías, Integración Ferroviaria, Telecomunicaciones, Integración y Facilitación Fronteriza, Integración Comercial por Envíos Postales para MiPymes (COSIPLAN, 2016).

7 La CAN está compuesta por los siguientes países: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

8 La Corporación Andina de Fomento (CAF), es llamada ahora Banco de Desarrollo de América Latina, manteniendo la sigla.

entre los países como el principal obstáculo. En particular, la idea inicial del ex presidente brasileño Cardoso de lograr una articulación energética en Sudamérica tenía como referencia a la integración de las industrias del carbón y del acero en la primera fase del proceso de creación de la Unión Europea (Agostinis y Palestini, 2014).

Es importante en este sentido subrayar que la propuesta inicial de la IIRSA se basaba sobre una metodología de planificación territorial ensayada previamente en Brasil y es en cierto sentido su proyección a nivel regional (Gonçalves, 2012). La idea de “ejes de desarrollo” viene de Eliezer Batista, ex-presidente de la minera Vale y ex-ministro de Minas y Energía del Gobierno de João Goulart (1961-1964), y fue objeto de un estudio encargado por el BNDES en 1998, antes de ser aplicada en el Plan Plurianual de inversiones del Gobierno Federal brasileño “Avanza Brasil” en el período 2000-2003 (Alem y Cavalcanti, 2005; Cabrera, 2015a; Couto, 2008). Este plan de integración territorial federal se apoyaba sobre los conceptos de “corredores regionales” y “clusters industriales” promovidos por el BID e inspirados, a su vez, en la experiencia del Banco Asiático de Desarrollo en los años ochenta y noventa; fue precisamente de la interacción entre el gobierno Cardoso y los funcionarios del BID y de la CEPAL que nació la idea de extender ese modelo a la región (Agostinis y Palestini, 2014).

Como resultado, el espacio geográfico sudamericano es dividido por la IIRSA en “islas” (Caribe, Andes, Atlántico, Amazonas central y Amazonas sur) y en “subespacios” con un diferente nivel de desarrollo (el subespacio consolidado, el subespacio con alto potencial de crecimiento y el subespacio emergente), zonas que tienen que ser integradas superando las “barreras naturales” que la geología impone (Romegialli, 2007). La IIRSA apunta a realizar este esquema de integración, que permita superar los intereses nacionales en competencia, por medio de los ejes de desarrollo, organizados no desde un punto de vista de planificación centralizada, sino desde las necesidades de la demanda del mercado, para crear cadenas productivas regionales (Agostinis y Palestini, 2014).

En todo esto, no hay que perder de vista que la IIRSA se presenta como el contrapunto infraestructural de un proyecto geopolítico: la “construcción” de un espacio integrado en Sudamérica que se diferencie del concepto más clásico de América Latina y que tenga a Brasil como su eje articulador fundamental, posicionándolo como

centro geográfico y económico de la región (Burges, 2008; Quiliconi, 2013). En este sentido, no es de extrañar que los corredores de la IIRSA se desarrollen como una telaraña alrededor del territorio brasileño, y que la mitad de los proyectos de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) involucren a Brasil, conectando en particular las ciudades industriales con la frontera meridional (Rebollar Viana, 2010).

Sin embargo, más allá de razones de tipo geopolítico, la ideación de la IIRSA tenía como trasfondo la voluntad de “reservar” a las grandes empresas brasileñas el mercado de las licitaciones públicas para obras en Sudamérica, excluyendo de éste las firmas norteamericanas. Como señala Tussie (2016), en las últimas fases de negociación del ALCA, antes de su fracaso definitivo, entre el gobierno brasileño y los principales líderes empresariales nacionales se consolidó un canal de comunicación y organización estable a través del cual se concordó el rechazo del ALCA, por un lado, y el lanzamiento de la IIRSA, por el otro. Se puede tomar como referencia la Cumbre de las Américas de 1997, organizada en Belo Horizonte, durante la cual se llevó a cabo una reunión de negocios paralela entre líderes empresariales y jefes de Estado, que respaldó la posición del expresidente brasileño Cardoso, según quien el ALCA no podía modificar los acuerdos subregionales como el MERCOSUR. Así, la exigencia de influenciar las negociaciones alrededor del ALCA hizo que el empresariado brasileño encontrara una novedosa unidad de acción entre el sector agrícola y el industrial, concretada con la creación de la *Coalizão Empresarial Brasileira*. La prioridad asignada al aspecto comercial permitió reunir a 166 asociaciones empresariales, entre las cuales se encontraban las confederaciones de Industria, de Agricultura y del Comercio, la poderosa Federación Industrial del Estado de San Pablo (FIESP) y el sindicato *Força Sindical*. La presión ejercida por esta Coalición, junto a la oposición de los movimientos sociales y sindicales y a la de los nuevos gobiernos de centroizquierda de Brasil, Argentina y otros países, logró descarrilar el proyecto del ALCA a partir de la Cumbre siguiente, realizada en Buenos Aires en 2001. Detenida la firma del ALCA, el conjunto del empresariado brasileño, industrial como agroexportador, encontró en el lanzamiento de la IIRSA una ocasión para aumentar sus negocios en la región sin tener que competir con las empresas norteamericanas (Tussie, 2016), en el doble nivel de la realización de las obras y del aumento de las exportaciones que los nuevos corredores comerciales previstos por la IIRSA-COSIPLAN pretenden producir.

Inicialmente la IIRSA preveía la realización de un conjunto de obras con prevalencia de proyectos binacionales, algunos de los cuales ya en fase de realización, por un total de más de 500. A lo largo de la evolución de la iniciativa, la cartera de obras a realizar ha aumentado constantemente, y en 2016 contaba con 581 proyectos por una inversión estimada de 191.420 millones de dólares (COSIPLAN, 2016).

Conseguir financiamiento privado para la realización de las obras constituye un objetivo de la IIRSA, no obstante, hasta la actualidad la proveniencia de los fondos sigue siendo principalmente pública. De hecho, el 81% de la cartera de la IIRSA es respaldado por algún tipo de financiamiento público y solo el 19% goza de financiamiento exclusivamente privado, mientras que en términos de número de proyectos la proporción es de 88% y 12% respectivamente (COSIPLAN, 2016)<sup>9</sup>. En particular, es importante destacar el rol de financiadores que tienen los tesoros nacionales, cuyos aportes cubren más del 60% de las obras de la IIRSA, mientras que el 15% es financiado por medio de iniciativas privadas y un otro 13% no tiene fuente asignada (COSIPLAN, 2016).

Empero, estos aportes se suelen realizar gracias a préstamos de Instituciones Financieras Internacionales (IFI), con las cuales los Estados contraen deuda (ODG, 2012: 96). Dentro de estas, particularmente importantes en la financiación de la IIRSA son las Instituciones Financieras Regionales (IFR) como la CAF, el FONPLATA y el BID<sup>10</sup>, que financian los estudios de factibilidad y preinversión de las obras, otorgan préstamos y apoyan las garantías nacionales (Gudynas, 2008)<sup>11</sup>. Dentro de la estructura de la IIRSA, el Comité de Coordinación Técnica (CCT) que estas tres IFR conforman queda subordinado a un Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) compuesto por ministros, el cual se reúne semestralmente y guía el desarrollo general de la IIRSA. El CCT funciona como secretaria ejecutiva con sede en Buenos Aires y es responsable de la coordinación de los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE), que son la instancia más operativa de IIRSA y que se corresponden cada uno a un Eje de desarrollo

9 En este cálculo se consideran “inversiones públicas” las “iniciativas público-privadas”, que constituyen el 20% de la inversión total y el 6% de los proyectos (COSIPLAN, 2016).

10 Si bien técnicamente el BID es una IFI, siendo parte del Banco Mundial, se considera que tiene muchas características de una IFR (Gudynas, 2008).

11 A estas deben agregarse, si bien tienen menor importancia, las inversiones provenientes de instituciones internacionales como el banco de desarrollo alemán KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*), el JICA (*Japan International Cooperation Agency*) o el EIB (Banco Europeo de Inversión) (Gudynas, 2008).



(Couto, 2008). Sin embargo, un rol fundamental es ejercido por las Coordinaciones Nacionales, que motorizan la cooperación interministerial según los planes de acción aprobados por el CDE, en los sectores de transporte, energía y comunicación, coordinando los proyectos internacionales con el nivel nacional y elaborando los planes desarrollados por los GTE (De Geus, 2011).

La estructura de gobierno y de financiamiento original de la IIRSA sufrió cambios profundos a raíz de la elección en la región –en los primeros años 2000– de gobiernos de izquierda, los cuales se mostraron desde el inicio muy críticos con los proyectos vinculados en algún modo al modelo neoliberal y controlados por las IFI, en particular, el BID (Agostinis y Palestini, 2014). Entre los opositores más vocales, se encontraban el ex presidente de Venezuela, Hugo Chávez, y el de Bolivia, Evo Morales, quienes abogaron por una reconfiguración de la IIRSA. La intervención de este último al Foro Social Mundial de Cochabamba de 2006 resume fehacientemente el espíritu general de la oposición a la IIRSA que venía montando en ese entonces: “Debemos replantear IIRSA para considerar el deseo de la gente de ver caminos para su desarrollo, no carreteras para su explotación que atraviesan corredores de miseria y aumentan la deuda nacional” (Dávalos González, 2009:9). Así, para recuperar un mayor control en la realización de la IIRSA por parte de los Estados, y desplazar las IFI como sujetos principales de esta, se establecieron en 2004 las Coordinaciones Nacionales, antes ausentes. Luego, en 2011, se procedió a la incorporación de la iniciativa al nuevo Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN, creado en 2009) de UNASUR, como su foro técnico (Agostinis y Palestini, 2014). La inclusión de la IIRSA dentro de la estructura de UNASUR, subordinándola a un nuevo Comité Coordinador<sup>12</sup> y complementándola con Grupos de Trabajo interministeriales<sup>13</sup>, sirvió también para señalar, en las intenciones de los gobiernos, un compromiso con la promoción de un desarrollo más sustentable que el representado por el “regionalismo abierto”.

A nivel técnico, por otro lado, se optó por identificar 31 proyectos estratégicos principales que desde entonces conforman la Agenda

---

12 El Comité Coordinador es integrado por delegados ministeriales de los Estados miembros y es dirigido por un delegado del país que preside el consejo (Cabrera, 2015b).

13 Actualmente el COSIPLAN cuenta con cuatro Grupos de Trabajo, Integración Ferroviaria, Mecanismos de Financiamiento y Garantías, Telecomunicaciones y Sistema de Información Geográfica y Página Web (GT SIG-WEB) del COSIPLAN, ([www.IIRSA.org](http://www.IIRSA.org)).

de Proyectos Prioritarios de Integración (API), dentro de la cartera de IIRSA, reuniendo a su vez 103 proyectos individuales considerados “de carácter estratégico”. En este grupo se incluyó al menos una obra estratégica por eje y todos los países sudamericanos resultaban involucrados. Esta reorientación se reflejó también en el aumento de las fuentes de financiamiento, sobre todo en el caso de Brasil. Durante la primera presidencia de Lula da Silva se autorizó al BNDES a financiar obras de la IIRSA en Brasil y en el exterior, y se activó el Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC) en 2007 (Carvalho, 2012). Este plan nacional de infraestructura, lanzado con un presupuesto inicial de 503.900 millones de reales y renovado (PAC-2) por la presidenta Dilma Rousseff para el periodo 2010-2014, con un nuevo desembolso de 958.9 millones de reales, contribuyó a financiar las obras de la IIRSA que se realizan en territorio brasileño, ya que de estas el 86% (41) forman parte de la cartera del PAC (Cabrera, 2015a).

Finalmente, con el Plan de Acción Estratégico 2012-2022 (PAE) se elaboraron nuevas metodologías de planificación y se perfeccionaron las ya existentes, apuntando a mejorar la sostenibilidad ambiental y social de las obras de la IIRSA. Ejemplos de esto último son el caso de la Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE) o de la Metodología para la Incorporación de Gestión de Riesgos de Desastres en Infraestructura (GRD) (Cabrera, 2015b)<sup>14</sup>.

Actualmente se encuentran dentro de la llamada “cartera activa” de la IIRSA, es decir, en fase de perfilación, pre-ejecución o ejecución, 453 proyectos, por una inversión estimada de US\$ 163.291 millones. Los restantes proyectos (128) constituyen el 22% de la cartera y se consideran concluidos, por un monto de 28.128 millones de dólares. Entre estos, el 80% son obras de transporte, el 19% de energía y el 1% de comunicaciones. La porción de obras que se está ejecutando es entonces un tercio de todos los proyectos y representa casi el 40% de la inversión total, US\$ 75.484 millones. De esta porción, más del 90% son de obras de transporte. Casi la mitad de los proyectos (47,4%) se encuentra en fase de perfilación o pre-ejecución (COSIPLAN, 2016). Si se considera únicamente la API, cuya inversión total estimada es de 20.148 millones de dólares, la mayoría de los proyectos se encuentran en pre-ejecución (35%), y concentran la mayor parte de la inversión (43%). Solo el 17% de

14 A estas se suman la Metodología de Integración Productiva y Logística (IPRLG) y los Programas Territoriales de Integración (PTI).

los proyectos ha sido concluido, otro 17% se encuentra en fase de perfilación y un 31% se está ejecutando. Hay proyectos terminados en cada eje, excepto en la Hidrovía Paraguay-Paraná y en el Eje Perú-Brasil-Bolivia. Sin embargo, la inversión se concentra en el Eje del Amazonas y el de Capricornio (COSIPLAN, 2016).

Una mirada por sector nos permite concluir que dentro de la cartera de la IIRSA el componente de infraestructura es predominante y en crecimiento en términos de número de obras y de inversión. Siendo esto particularmente evidente en el ámbito de la API, donde los proyectos de transporte/infraestructura representan el 97% de la cartera, distribuidos en subsectores: rutas (29.7%), ríos navegables (25.7%), vías férreas (15.8%), pasos de frontera (14.9%), transporte multimodal (5.9%), transporte marítimo (4%) y transporte aéreo (1%) (Agostinis y Palestini, 2014). Por otro lado, los proyectos de energía representan solo un 3% de la API, y la cancelación de algunas obras clave, así como la disminución del número de proyectos y de la inversión en la cartera, hacen pensar que el futuro desarrollo de la integración energética será más orientado a la cooperación bilateral caso por caso, abandonando una dimensión regional integrada (Agostinis y Palestini, 2014). Un aspecto fundamental de esto son las dificultades que se observan en la armonización normativa, otro de los objetivos de la IIRSA, que en la agenda de energía se ven reflejadas en la decisión de transferir algunos proyectos de armonización al Consejo Sudamericano de Energía, parte de UNASUR pero desvinculado de IIRSA (Agostinis y Palestini, 2014). Sin embargo, estas dificultades se manifiestan en todos los sectores de la integración, donde los Estados privilegian un tratamiento bilateral por sobre de un abordaje multilateral (Couto, 2008).

Finalmente, el escaso peso de las obras de comunicación se debe a que, entre todos los sectores, el de la infraestructura de telecomunicación es considerado como el menos atrasado con respecto a los estándares internacionales, siendo que desde los años ochenta es relativamente bien desarrollado (De Geus, 2011).

Por último, la cuestión del financiamiento de los proyectos encuentra numerosos obstáculos para ser viabilizado. La promesa de atraer inversión privada que acompañe la inversión pública sigue siendo amplia y constantemente frustrada, dada la porción mínima de proyectos que reciben financiamiento privado. En segunda instancia, ha habido una disminución de los aportes de instituciones de financiamiento clásicas frente a la aparición de nuevos actores

interesados en el desarrollo de la IIRSA. El BNDES y la CAF han disminuido sus aportes, el primero a causa, principalmente, de la crisis interna a Brasil y de las críticas al accionar del banco. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el BNDES financia de forma indirecta las obras de la IIRSA, en territorio nacional o no, realizando desembolsos directamente a las empresas brasileñas (Cerqueira, 2014).

Por otro lado, la inversión en la IIRSA proveniente de Brasil no se canaliza solo a través del BNDES, sino también por medio de desembolsos del tesoro nacional o de entes como el PROEX (*Programa de Financiamento às Exportações*) del Banco do Brasil, dedicado a las exportaciones (Molina, 2015b). Con respecto a los nuevos actores financiadores, más allá del Banco del Sur y del nuevo Banco de Desarrollo de los países BRICS, que tardan en constituirse plenamente, se señala el activismo del Banco de Desarrollo chino, el cual, conforme a la política de tratados bilaterales de China con varios países de la región, invierte principalmente en materias primas y en infraestructura, sobre todo la que permitirá mejores conexiones con Asia, como el ferrocarril bioceánico (Vega, 2015b).

## 2.2. Efectos

En este apartado reconstruimos el despliegue concreto de la IIRSA en Sudamérica. En otras palabras, los efectos que esta tuvo sobre los países de la región y sus sociedades, buscando reconstruir el tipo de relación que Brasil establece con los demás países a partir del desarrollo de esta estrategia.

La IIRSA fue presentada a nivel discursivo como la herramienta concreta que realizaría la integración regional política, conectando físicamente los países y sus pueblos. Este discurso ha sido adoptado por la diplomacia gubernamental de todos los países sudamericanos, demostrando ser fundamental en motorizar el progreso de la iniciativa a nivel institucional y viabilizar en algunas ocasiones la realización misma de las obras. A título de ejemplo, en el caso de la construcción del tramo II de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos en Bolivia –que tenía que atravesar el parque amazónico TIPNIS<sup>15</sup>, parte del “corredor norte” del eje Perú-Brasil-Bolivia–, el gobierno de ese país ha recurrido al discurso desarrollista e integracionista para influenciar la opinión pública sobre la necesidad de realizar la obra (Cortés, 2014).

---

15 Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré.

Sin embargo, clave en ese contexto fue también la intervención del expresidente brasileño Lula en agosto del 2011 en varias cumbres de empresarios y movimientos sociales en la ciudad de Santa Cruz, provocativamente realizadas durante la VIII Marcha Indígena en oposición a la obra, para abogar a favor del proyecto ejecutado por la empresa brasileña OAS y considerado estratégico por parte de Brasil (Molina, 2015b).

No obstante, el reflejo concreto de esta inspiración integracionista fue la elaboración de un plan infraestructural que apuntaba a conectar los mercados de los demás países al brasileño y facilitara el transporte de productos hacia Asia. Esto, según algunos autores, hace de la MERSA poco más que un instrumento para garantizar el abastecimiento energético del mercado brasileño, por un lado, y estimular allí la transformación de las materias primas del continente, por el otro (Ceceña et al., 2007; Couto, 2008). Según un modelo *Hub and spoke*<sup>16</sup>, Brasil habría apuntado a consolidarse como el centro (*hub*) de la región, con los otros países (*spokes*) en una posición periférica, reduciendo los costos de transporte de las materias primas a su mercado y de los productos acabados de fabricación local a la región y a los mercados internacionales (De Geus, 2011). Clave, en este intento de mejorar la competitividad de la economía brasileña, sería el abastecimiento energético, que este país busca procurar a través de una extensa red de centrales hidroeléctricas ubicadas en su territorio o en los países limítrofes, a los cuales compra los excedentes de producción a bajos precios. Esta necesidad de aumentar la potencia instalada se debe a la especialización de la economía brasileña en sectores intensivos en energía y en *commodities* industriales, cuya demanda ha aumentado en los últimos años. Además, más allá de ser funcional a aumentos productivos en la industria, la construcción de centrales hidroeléctricas permite, al posibilitar la realización de hidrovías en las zonas que se inundan en consecuencia de las obras, reducir indirectamente los costos de transporte de la producción agropecuaria. Es el caso del complejo del Río Madera, donde a la construcción de dos hidroeléctricas en el lado brasileño y una en el lado boliviano se sumaría un aumento significativo de la capacidad de transporte de cargas (Cerqueira, 2014).

La trama productiva del continente, caracterizada por una alta concentración de recursos naturales en pocos países y una infraestructura industrial localizada principalmente en pocas ciudades

16 La expresión *Hub* (centro, en inglés) *and spoke* (radio, o rayo) refiere a la relación que se establece, en un esquema radial, entre centro y periferia.

brasileñas (Arreaza Moreno, 2012), se refleja en la estructura de la IIRSA, produciendo una integración fragmentada y desigual (Durand y Campodónico, 2010). A su vez, esta red productiva con Brasil en el centro estaría orientada al océano Pacífico y al mercado asiático, identificando en el Eje Interoceánico Central el “cuello estratégico” que, una vez desarrollado, permitirá llevar la producción brasileña a los puertos chilenos y peruanos pasando por Bolivia (Romegialli, 2007).

Dos han sido los actores principales del desarrollo concreto de la IIRSA, las IFI que han motorizado la inversión y las grandes empresas constructoras brasileñas que han llevado adelante la realización de las obras. Con respecto a las IFI, su carácter formalmente regional ha escondido la proveniencia extra-regional de una parte importante de los fondos destinados a la IIRSA, así como la posición predominante de países del centro en la estructura de gobierno de estas.

Por ejemplo, Gudynas (2008) subraya como –dada la gran cantidad de dinero necesario a la realización de las obras de la IIRSA– las Instituciones Financieras Regionales reciben cada vez más financiamientos de instituciones extrarregionales y terminan operando como IFI tradicionales en la gestión de los fondos, privilegiando la interconexión de los países por sobre de la integración. Así, si bien la dirección política de la IIRSA se encuentra en las manos de los Estados miembros de la iniciativa, es susceptible de ser influenciada por los financiadores externos a la región que invierten en las obras, directamente o por medio de las IFI. Un caso ejemplar es el BID, el cual tiene 48 miembros, apenas 26 de los cuales son países latinoamericanos y cuya estructura de cuotas/votos asigna a EEUU el 30% del poder decisional y a países como Ecuador menos del 1%, a pesar de que la IIRSA se desarrolle en su territorio. Si bien los países latinoamericanos son los únicos prestatarios, y en conjunto tienen el 50.02% del poder de voto, la institución queda sujeta también al posicionamiento de los países industrializados que detentan importantes cuotas (Dávalos González, 2009). No obstante, estos países no gozan de la posibilidad de recibir financiamientos, y un fenómeno común es que nuevos países –un ejemplo es China en el BID– ingresan a las IFI no solo para direccionar los préstamos, sino para poder inscribir las empresas nacionales en las licitaciones públicas financiadas por estas.

Sin embargo, en el caso de la IIRSA esta posibilidad ha sido fundamentalmente nula a causa del protagonismo de las empresas brasileñas. Esto es así porque, como hemos visto, la IIRSA se pensó

también como un mecanismo para reservar el mercado de infraestructura regional para firmas brasileñas como Norberto Odebrecht, Queiroz Galvão, OAS y Andrade Gutierrez. No solo estas empresas tienen una presencia dominante en el mercado regional, que les otorga una ventaja sobre las competidoras locales a la hora de participar a una licitación, sino que el financiamiento por parte del BNDES a obras de la IIRSA realizadas afuera del territorio de Brasil está vinculado a la compra de bienes y servicios brasileños, por lo cual muchos proyectos terminan siendo realizados por las mismas, pocas, empresas (Cerqueira, 2014). En concreto, el respaldo del BNDES a las constructoras brasileñas es clave porque a menudo las licitaciones de las obras requieren que los postulantes consigan su propia fuente de financiamiento (Antúnes, 2007). El rol del banco brasileño no es, entonces, el de financiador directo de las obras de la IIRSA –cuyos gastos locales son cubiertos por otras instituciones de fomento– sino el de financiador de la compra de bienes y servicios producidos en Brasil para la realización de las obras, exportados por medio de sus empresas (Santos, 2006). También se asistió a la formación de consorcios ad hoc que incluyen empresas locales, armados para participar a las licitaciones o para ejecutar las obras, incluso bajo la forma de subcontratación de servicios brasileños por parte de empresas nacionales que ganaron previamente la licitación (Antúnes, 2007). Por ejemplo, la construcción de los cinco tramos de la carretera interoceánica del eje Perú-Brasil-Bolivia –que unirá tres puertos peruanos al océano Atlántico– se encuentra a cargo de las empresas brasileñas Odebrecht, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão y Camargo Corrêa, pero incluye también las peruanas Grana y Montero, Ingenieros Civiles, Hidalgo e Hidalgo SAC y Contratistas Generales.

En este sentido, la estrategia de apoyar, a través del BNDES, el sector de la construcción civil, tiene como fundamento ulterior el alto nivel de encadenamiento productivo que esa industria posibilita, con efectos derrames sobre el sector del cemento, metalúrgico, siderúrgico y de la extracción mineral (Cerqueira, 2014). La cuestión de la creación de cadenas de valor es central en el estudio de la IIRSA, ya que, como hemos visto, su estructura facilita la llegada de bienes primarios de la región a Brasil, para que ahí se realicen los procesos industriales que agregan valor a los productos, antes de ser exportados hacia los mercados internacionales, o reexportados en Sudamérica. Muestra de esto es la relación que Brasil mantiene con los países más pequeños de la región, como Paraguay, cuyos bienes primarios constituyen a menudo el insumo básico de



la producción industrial brasileña que es posteriormente reexportada al país (Vuik, 2013). En el caso de la soja, principal cultivo de Paraguay, su producción se encuentra, además, en gran parte en las manos de terratenientes brasileños asentados en el país, los llamados “brasiguayos”, que exportan a Brasil el producto final mientras que importan de ese país los insumos industriales (semillas, químicos y máquinas) necesarios para su producción (Cerqueira, 2014). Todo esto lleva a numerosos analistas a concluir que la IIRSA tiene como efecto una consolidación de las asimetrías entre los países de la región, ya que refuerza la división regional del trabajo por la cual Brasil se especializa en la exportación de productos industriales y con mayor contenido tecnológico mientras que los demás países quedan relegados, en gran parte, al rol de suministradores de riquezas naturales (Ceceña et al., 2007). Al mismo tiempo, profundiza la dependencia de Sudamérica en la división internacional del trabajo: “[se trata] de una integración doblemente subordinada: a Brasil, por parte de los países sudamericanos, y del conjunto de la región al mercado y el empresariado mundiales.” (Zibechi, 2006:24).

Sin embargo, simultáneamente se registra un interés de los otros países por apoyar el desarrollo de la IIRSA para ganar acceso al mercado brasileño (Antúnes, 2007), aprovechar la red de infraestructura para aumentar las exportaciones extrarregionales y promover encadenamientos productivos. En el caso de Perú, por ejemplo, detrás de la asociación con Brasil se encuentra el interés de este último para lograr una salida a los puertos del océano Pacífico para la producción agrícola del norte de la provincia de Mato Grosso y la industrial de la zona franca de Manaus (Giacalone, 2006). Lo que Perú espera ganar en cambio es abrirse mercados hacia el sur del continente y Brasil, reduciendo los costos de transporte de los productos y de construcción de las obras de infraestructura (Arreaza Moreno, 2012). Finalmente, un encadenamiento productivo posible sería el desarrollo de una industria avícola en las tierras altas peruanas, favorecido por el abastecimiento de soja proveniente de Brasil (Giacalone, 2006). En Perú se han realizado además “IIRSA NORTE” e “IIRSA SUR”, dos tramos de las carreteras interoceánicas que conectarán Brasil, Bolivia y Perú, y que se espera produzcan efectos positivos sobre las pequeñas y medianas industrias situadas a lo largo del recorrido (Agostinis y Palestini, 2014).

La edificación de este tipo de infraestructura, sin embargo, comporta elevadas inversiones y precisa de recursos tecnológicos



adecuados. Ambos problemas, en el contexto de la IIRSA, encuentran a menudo su solución en la contratación de las firmas constructoras de Brasil –líderes en el sector– y en la negociación de un préstamo con el BNDES. En efecto, la cuestión del financiamiento es tan central que sería una de las razones principales del éxito institucional de la IIRSA.

Según Couto (2008), el apoyo del BID, la CAF y el FONPLATA, generó expectativas en los países de la región con respecto a la posibilidad de viabilizar unos proyectos que ya se encontraban en las varias agendas nacionales, pero que tenían dificultad en encontrar financiamiento. La convergencia entre tantos Estados e IFI aseguraba una evaluación de riesgo más ventajosa y por ende, intereses más bajos. Adicionalmente, se llegó a discutir hasta la implementación de un “sello IIRSA” que garantizara un tratamiento preferencial a las obras de la iniciativa. Como telón de fondo encontramos la situación crítica de muchas de las economías de la región y la posibilidad de aprovechar el esquema de financiamiento brasileño y multilateral para realizar unos proyectos que de otra manera no se hubieran podido emprender.

Sin embargo, el esquema de financiamiento de la IIRSA provoca al unísono el endeudamiento de los países de la región y la salida de divisas fuertes para pagar los préstamos. Esto es así porque a pesar de los bajos intereses sobre los préstamos otorgados por las IFI que apoyan la iniciativa, tales financiamientos producen inevitablemente una deuda pública, ya que, como vimos, la mayoría de las obras son respaldadas por recursos provenientes de los tesoros nacionales (Cerqueira, 2014). Las cuentas de los Estados quedan así vinculadas al pago de estas obligaciones por un largo plazo, dependientes de estas fuentes de financiamiento externas. Por ejemplo, en el caso de los préstamos del BNDES, más allá de orientar estratégicamente la deuda de los países de la región hacia Brasil (Cortés, 2014), los desembolsos producen una caída en las reservas de divisa extranjera del país prestatario.

El trato es directo entre el banco y la empresa exportadora brasileña, y los recursos económicos son entregados directamente al país beneficiario. En las palabras del expresidente Guido Mantega (2004-2006):

El BNDES paga al exportador brasileño, en reales en Brasil, el valor equivalente a las exportaciones realizadas a medida en que se verifica el cumplimiento del cronograma de realización de las

obras. El importador, por su parte, repaga el financiamiento al BNDES en moneda fuerte, lo que asegura el ingreso de divisas a Brasil (Mantega, 2007: 40).

Este mecanismo es posibilitado por la utilización del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) del ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), según el cual los Bancos Centrales de los miembros compensan, en dólares, solamente los saldos finales del total de las operaciones de exportación e importación realizadas en un año entre dos países (Cerqueira, 2014).

A esto se agregan los numerosos casos de malversación y corrupción que han ocurrido en las fases sucesivas a la contratación inicial de las empresas encargadas de la realización de las obras de la IIRSA. Un fenómeno común es la sobrefacturación, es decir, el aumento anómalo de los montos a pagar por parte del Estado donde se realiza la obra. Casos de este tipo se han observado en Bolivia (OAS y Quieroz Galvao), Perú (Odebrecht) y Ecuador (Odebrecht) (da Fonseca, 2015; Molina, 2015a). En otros casos, a esto se sumó también la presencia de desperfectos técnicos en la obra terminada. A menudo esto ha provocado el involucramiento directo del Estado brasileño, en defensa de los intereses de la firma nacional involucrada. Quizás el incidente más famoso sea la expulsión de Odebrecht de Ecuador en 2008 por parte del expresidente Rafael Correa, justificada por haber encontrado fallas estructurales en la recién terminada central hidroeléctrica San Francisco. La obra, que tenía un costo original de 286,8 millones de dólares, de los cuales 242,9 millones financiados por el BNDES, terminó costando 354.943.453 millones de dólares y estuvo paralizada por cinco meses después de la inauguración, causando pérdidas por 200 mil dólares diarios (Hidalgo, 2015a).

Más que por su costo, sin embargo, las obras de la IIRSA han recibido publicidad negativa por el alto impacto socioambiental que tienen y el modelo de desarrollo que implican. Según numerosos autores, el desarrollo de la IIRSA sería una amenaza a la gran riqueza hídrica, faunística y florística del continente, siendo que muchas obras han de realizarse en zonas de parques nacionales o reservas forestales (da Fonseca, 2015). Algunas de estas zonas constituyen ecosistemas prácticamente intactos o ejercen una función medioambiental fundamental, como el sistema de humedales amenazado por la hidrovía del eje Paraguay-Paraná (Ceceña et al., 2007). Otros efectos del desarrollo de la IIRSA son la profundización

de un modelo extractivo intensivo en recursos naturales y contaminante, como la megaminería (Razeto et al., 2009) y la destrucción de los tejidos comunitarios indígenas ahí donde las obras atraviesan los territorios de los pueblos originarios (Romegialli, 2007). Se trata de la declinación territorial de un plan que busca estimular una producción orientada a la demanda externa, con el riesgo de profundizar inevitablemente los patrones de desarrollo que actualmente dominan las economías sudamericanas, es decir promover las inversiones en *commodities* de bajo valor agregado, cuya producción tiene un costo socioambiental alto y es intensiva en capital, pero no en mano de obra (Guerrero, 2014).

La oposición a la realización de las obras de la IIRSA que se ha disparado en muchas ocasiones ha llevado a los gobiernos de la región a “silenciar” la iniciativa (Cortés, 2014). Al ser incorporada en los documentos oficiales a nivel nacional, la IIRSA ha empezado a ser presentada como una plataforma de obras separadas y con efectos limitados al nivel local, y de forma creciente los gobiernos de la región han intentado relacionar las obras con planes nacionales de infraestructura o acuerdos bilaterales con Brasil, pero desligados de la iniciativa regional (Dávalos González, 2009). Según Cortés (2014), este esfuerzo para separar las obras del nombre de IIRSA apunta a desvincularlas de un proceso social y político más amplio, es decir la reorganización territorial del continente según una racionalidad de mercado, limitando el debate público y dando un carácter “técnico” a la discusión sobre los efectos socioambientales de las obras. Asistimos entonces –como en el caso de la autopista del TIPNIS en Bolivia– al uso por parte de los gobiernos del discurso integracionista para motivar la necesidad de la construcción de las obras vinculadas a la IIRSA, y contemporáneamente a la negación de la existencia de una relación orgánica entre estas y la iniciativa.

Sin embargo, la “despolitización” de las obras (Cortés, 2014), unida a la ausencia de un plan integral de desarrollo de alcance regional propio de la IIRSA, permite que la iniciativa sea asumida como propia por gobiernos de orientación política profundamente diferente, usando el mismo abordaje “técnico” a la necesidad de una interconexión física entre los países de la región. Esta indefinición y elasticidad bien se adapta al “pragmatismo” de la política exterior de Brasil para Sudamérica, a la continua búsqueda de un equilibrio que mantenga juntos países con políticas económicas tan divergentes como Chile y Venezuela, equilibrio en el cual Brasil se reserva el rol de mediador (Borges, 2008).

### 2.3. Reacciones, oposición y consenso

La IIRSA es un componente fundamental de esta diplomacia “pragmática” de Brasil y de su proyecto regional. Esta ha generado en los otros países sudamericanos tanto expectativas como rechazos. Sin embargo, este complejo entramado de reacciones no ha quedado limitado a la dimensión intergubernamental, si bien esta se mantiene central. Es por esto que nos interesa considerar acá el apoyo o la oposición demostrada hacia esta iniciativa por parte de los gobiernos de la región, así como también por el sector empresarial y por otros actores de la sociedad civil. En este sentido, consideramos que es necesario incluir en el análisis de esta estrategia de Brasil la dimensión del *consenso* más allá del nivel intergubernamental para abordar correctamente la pregunta sobre el carácter hegemónico del proyecto regional brasileño.

Desde un punto de vista intergubernamental, la IIRSA ha sido una de las iniciativas de integración más estables y exitosas, y su inclusión en UNASUR a través del COSIPLAN parece confirmarlo (Cortés, 2014). Como hemos visto, a pesar de las dificultades la iniciativa ha proseguido e incluso las tempranas muestras de descontento como las de Bolivia y Venezuela parecen haberse diluido sucesivamente en una general aceptación. No obstante, a lo largo de los años ha habido desencuentros entre los gobiernos de la región con respecto a la ejecución de algunas obras y el gobierno de Brasil se ha encontrado involucrado en muchos de ellos.

Esto es particularmente cierto con respecto a la agenda de energía de la IIRSA, ya que su implementación ha sufrido las consecuencias de la competencia entre los diferentes proyectos energéticos para la región de Venezuela y Brasil (Agostinis y Palestini, 2014). Símbolo de esto es la trayectoria que ha tenido el proyecto de inspiración venezolana de realizar un “Gran Gasoducto del Sur” que cruzara toda la región, propuesto en la cumbre del MERCOSUR de diciembre 2005 en Montevideo y naufragado definitivamente dos años después en la Primer Cumbre Energética Sudamericana de Isla Margarita. La oposición brasileña al intento del expresidente Chávez de separar la agenda energética del plan de la IIRSA para tomar su control se concretó en la cancelación del proyecto gasífero conjunto Mariscal-Sucre, parte del gasoducto<sup>17</sup>. Es interesante notar que entre los factores que han contribuido a que Brasil cesara la cooperación

---

17 Este ha sido reactivado en una alianza entre PDVSA y la rusa Rosneft (Reuters, 2015).

energética con Venezuela se encuentran el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo y gas “pre-sal” en aguas brasileñas, pero también la posibilidad que el Gasoducto del Sur fuera manejado por empresas públicas “Gran Nacionales”, en contra del espíritu empresarial privado de la IIRSA (Agostinis y Palestini, 2014). Esta falta de colaboración entre las dos grandes potencias energéticas de la región ha determinado, como hemos visto, una reorientación de la integración energética hacia acuerdos bilaterales entre los varios países.

Siempre en el sector energético, se ha revelado accidentado el proceso de aprobación para la construcción de varias centrales hidroeléctricas ubicadas en territorio no brasileño en el marco del complejo hidroeléctrico del río Madeira perteneciente al Eje Perú-Brasil-Bolivia, cuyo corazón se encuentra en Brasil pero que tiene arterias importantes en Perú y Bolivia.

En Bolivia, la construcción de una hidroeléctrica sobre el río Beni (Cachuela Esperanza) y una hidroeléctrica binacional sobre el río Madera (Ribeirao) está directamente vinculada a la venta de los excedentes a Brasil, y por ende, a sus necesidades energéticas, además de la creación de un corredor fluvial Madeira-Madre de dios-Beni para barcos de gran porte destinado a integrarse con la hidrovía Paraguay-Paraná (Ceceña et al., 2007). En 2007 se calculaba (FOBOMADE, 2007) que una vez terminadas, estas centrales habrían de producir alrededor de 3.600 MW en Bolivia y 7.000 MW en Brasil, a frente de un consumo nacional en Bolivia de 800 MW y de 20 MW en la región donde se realizarán. Si bien el consumo nacional había llegado en 2015 a 1.329 MW (El Día, 2015), las cantidades que se proyecta producir siguen siendo notablemente más altas de lo que el mercado interno público y privado en Bolivia puede absorber, destinando el resto a la venta al mercado brasileño. No obstante, un expreso rechazo en la cámara de diputados boliviana la continuación del proyecto del río Madera por los riesgos de inundación y daño ambiental en la Amazonia (ABI, 2017), las obras han sido relanzadas por el Memorándum de Entendimiento con Brasil firmado en 2015 (La Razón, 2015) y las centrales han entrado en fase de perfilación (Ribeirao) y pre-ejecución (Cachuela Esperanza) (CEDLA, 2015a).

Al contrario, en Perú, después de una fase inicial en la cual se había avanzado en la firma de un acuerdo energético con Brasil (2010), a pesar de las preocupaciones medioambientales (Servindi,

2012), el congreso ha archivado el mismo en 2014 (Noticiassser.pe, 2014). Entre las motivaciones se encuentra el rechazo a comprometer recursos naturales peruanos para abastecer un país extranjero (Brasil), en perjuicio del mismo mercado interno nacional<sup>18</sup>. Tras la decisión, han quedado congelados los proyectos de las represas de Inambari, Pakitzapango, Tambo 40, Tambo 60 y el proyecto Mainique I. Nuevamente, se calcula que estas centrales juntas tendrían una potencia de 7.200 megavatios, muy por encima de las necesidades de Perú. En 2015 la potencia instalada de 12.252 MW constituía casi el doble de la demanda de energía eléctrica alcanzada, 6.275 MW (Ministerio de Energía y Minas, 2016). Asimismo, se estima que en 2025 la demanda de electricidad no supere los 12.300 MW, incluso en los escenarios más optimistas sobre el crecimiento de la economía peruana (Ministerio de Energía y Minas, 2014).

Finalmente, hay que recordar que la naturaleza “silenciosa” del desarrollo de la IIRSA contribuye a reducir los casos en los cuales los gobiernos o los parlamentos de la región se pronuncian directamente sobre la iniciativa, siendo que en general las obras nacen como proyectos nacionales o binacionales. Es así que el debate alrededor de ellas queda confinado al ámbito nacional y raramente llega a tener un alcance regional que abarque el conjunto del plan, si bien puede involucrar la discusión de los beneficios derivados para otro país en particular, como hemos visto en el caso de Perú y Brasil, aunque a veces la posibilidad de inclusión futura de las obras en la IIRSA es parte del debate local. El carácter “nacional” de las obras puede ayudarnos a explicar porque se hace difícil reconstruir una posición “oficial” de los organismos empresariales de la región frente a la iniciativa.

En general, se observa una postura de apoyo al desarrollo de infraestructura, también es común encontrar declaraciones de satisfacción de varias cámaras empresariales por el desempeño de los respectivos Estados en impulsar las obras de la IIRSA que se ejecutan en territorio nacional. Un ejemplo es la realización de la “Red Vial Fundamental” en Bolivia, proyecto que recae en el ámbito IIRSA (Cortés, 2014). Su avance ha sido saludado por la Cámara

---

<sup>18</sup> En algún modo aquí pesa la experiencia de la hidroeléctrica binacional de Itaipu que Brasil tiene con Paraguay, la cual ha sido construida con un préstamo del BNDES y es objeto de conflicto perpetuo entre los dos países en lo que respecta a la devolución de la deuda por parte de Paraguay y a la venta obligatoria de excedentes a Brasil (Vuik, 2013). El Acuerdo energético Brasil-Perú preveía la cesión de energía a Brasil por 30 años según estas porcentuales: 80% de la producción (primer decenio), 60% (segundo) y 40% (tercero).

Nacional de Industrias (CNI) y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) por el desarrollo productivo que traería, permitiendo un mejor tránsito de las mercaderías hacia las zonas de frontera y los países linderos. En efecto, la inversión en infraestructura es valorada por los empresarios por encima de otras que también consideran necesarias como la inversión en recursos humanos, capacitación y salud pública. Si bien las cámaras empresariales no mencionan la IIRSA, la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC), que es encargada del proyecto, presenta la red de carreteras como parte del corredor bioceánico de la iniciativa y posiciona a Bolivia como un nudo de tránsito fundamental en ello: “Al ser un país mediterráneo, somos una oportunidad y una necesidad para todos los países que nos rodean. Los países, como Brasil, Chile, Argentina o Perú, tienen la necesidad de mejorar su exportación hacia mercados asiáticos o europeos, reduciendo gastos y esfuerzos” (La Razón, 2014).

Raras veces las cámaras empresariales vinculan las obras al eje de la IIRSA al cual se corresponden, menos aún al plan general de la iniciativa. En Argentina, la transformación de la Ruta Nacional 18 en autopista se enmarca en el corredor bioceánico Coquimbo-Porto Alegre del Eje MERCOSUR-Chile. Nuevamente, las felicitaciones para la firma del contrato en 2011 de la Unión Industrial de Entre Ríos (UIER) y de la Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica de Paraná (AEHGP) hacían referencia a la esperada mejora en la producción y en el turismo, pero no a la IIRSA, y las declaraciones de los intendentes locales enmarcaban la obra en la realización del corredor, pero no en la iniciativa de integración regional (Secretaría de Comunicación del gobierno de Entre Ríos, 2010). Lo mismo sucede con los pedidos de mejora de la Hidrovía Paraguay-Paraná en la provincia de Santa Fe por parte de Bolsa de Comercio de Rosario (Bolsa de Comercio de Rosario, 2016), donde se proponen modificaciones a los tramos locales de la hidrovía para mejorar la cadena agroindustrial, pero no se hace referencia al eje de la IIRSA con el mismo nombre.

Es así que el desarrollo de las obras viales de la IIRSA, sobre todo las carreteras, las hidrovías y las redes ferroviarias que forman parte de los corredores bioceánicos, es percibido positivamente por empresas de variado tamaño, que podrían beneficiarse de la mejora en el transporte de productos para insertarse en cadenas de valor regionales (Agostinis y Palestini, 2014), aunque no se reconoce el vínculo directo con la iniciativa.



Otro aspecto de la IIRSA que resulta favorable al empresariado de los países de Sudamérica es la construcción física de los proyectos de infraestructura. Según Durand y Campodónico (2010), la dimensión de las obras y los altos riesgos implicados lleva a la conformación de consorcios de grandes dimensiones para su realización, con una amplia red de proveedores locales, nacionales e internacionales. Esto significa que las constructoras brasileñas se suelen asociar con importantes empresas locales, las cuales acceden así al lucrativo negocio de las licitaciones de las grandes obras de la IIRSA, como ya hemos visto en el caso de los tramos peruanos de las carreteras IIRSA SUR e IIRSA NORTE, realizadas por Graña y Montero, JJ Camet, Ingenieros Civiles y Contratistas Generales junto con Odebrecht (Convoca.pe, 2015).

Con respecto al consenso hacia la IIRSA en otros sectores de la sociedad civil de los países de la región, se han registrado numerosos casos de oposición a la realización de las obras más impactantes a nivel socioambiental. Como hemos visto, esta oposición ha sido motivada por los grandes daños ambientales que las obras comportan y su impacto sobre zonas protegidas, así como la amenaza que representan por la continuidad de la vida comunitaria de poblados indígenas (Torres, 2015b). Los actores que entran en juego en estos casos son usualmente las mismas comunidades afectadas, a menudo campesinas o de pueblos originarios, a las cuales se suman asociaciones varias, ONG, grupos de intelectuales y activistas y, en algunos casos, sindicatos.

En Perú, como hemos visto, la construcción de la central hidroeléctrica de Inambari ha sido congelada por la cancelación del acuerdo energético con Brasil. A la base de esta decisión se encuentran, entre otros factores, unas movilizaciones populares que se dieron en los departamentos de Madre de Dios, Cuzco y Puno, y que incluyeron medidas como paros regionales (da Fonseca, 2015). Además, al dictamen negativo sobre la obra de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, se sumó la organización directa de las comunidades nativas Asháninka, afectadas por la futura inundación de sus tierras, donde se habían refugiado para escapar de los enfrentamientos entre Sendero Luminoso y el ejército en los años ochenta y noventa (El Comercio, 2011). Los indígenas, organizados en la Central Asháninka del Río Ene (CARE), lograron oponerse exitosamente a una obra que según el ex ministro de ambiente hubiera comportado la inundación de 48 mil hectáreas de bosque parcialmente poblados (Perú 21, 2012) y hubiera destinado a Brasil



cuotas fijas de la energía producida por un periodo de 30 años. En favor de la cancelación del proyecto ha jugado también la voluntad del nuevo presidente Ollanta Humala de evitar masacres como la del Baguazo<sup>19</sup>, ya que las empresas que componían la concesionaria EGASUR (las brasileñas OAS, Furnas e Eletrobrás) habían contratado servicios de seguridad e inteligencia armados para contener la resistencia a la obra (da Fonseca, 2015).

Otro caso de invasión de tierras indígenas es el de la Carretera Pasto Mocoa en Colombia, obra de la IIRSA en fase realización que desató protestas de los pueblos indígenas Kamentza e Inga (Torres, 2015b). Más allá de atravesar la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa (RFPCARM), la obra se sobrepone a una ruta milenaria llamada “Zachamates” donde transitaban los médicos tradicionales, la cual es considerada por las comunidades indígenas parte integrante de su territorio y cultura (Cadena Chicunque, 2013). La carretera es parte del Corredor Multimodal “Tumaco-Puerto Asis-Belém do Pará” dentro del Eje Amazonas. Las comunidades, que no han logrado parar la obra, no la vinculan directamente a la IIRSA, pero reconocen que los intereses detrás del proyecto son de carácter internacional y no solo de los transportadores o de políticos locales (Cadena Chicunque, 2013).

Finalmente, otro caso importante es el del proyecto minero binacional Pascua-Lama, explotado en Argentina y Chile por la multinacional canadiense Barrick Gold. Si bien este no es parte de la IIRSA, hay indicios de que el Eje Sur tenga entre otros objetivos el de proporcionar la infraestructura necesaria para la explotación minera de esta zona de la cordillera de los Andes (Razeto et al., 2009). En este sentido, la infraestructura incluida en el eje respaldaría el marco legal excepcional garantizado por la firma del Tratado Minero entre Argentina y Chile en 1997, que permitió por primera vez la realización de un proyecto minero binacional en una zona de frontera y garantiza a las empresas mineras acceso privilegiado a las fuentes hídricas y exenciones a las regulaciones sanitarias y laborales (Saguier, 2012).

Desde 2005 se han sucedido numerosas protestas en el lado chileno (Pascua), hasta lograr la suspensión del proyecto en 2013 por parte de la justicia, la cual consideró que violaba los derechos de

19 El 5 de junio de 2009 la represión de un levantamiento de 5.000 indígenas amazónicos contra la aplicación de la “ley de la selva” vinculada al Tratado de Libre Comercio firmado con Estados Unidos, dejó un saldo de 33 muertos (23 policías, cinco pobladores y cinco indígenas) y cientos de heridos.

las comunidades diaguitas, contaminaba recursos hídricos y comportaba la destrucción de los glaciares Toro 1, Toro 2 y Esperanza. La multinacional canadiense se ha entonces concentrado en la explotación de la parte argentina (Lama), ubicada en la provincia de San Juan, que sigue activa a pesar de que haya tenido varios episodios de derrame (Página 12, 2017).

Desafortunadamente, los casos de desastre ambiental y violación de los derechos de las comunidades indígenas vinculados a proyectos de la IIRSA en la región son numerosos y muchos otros se podrían agregar a los aquí presentados. Sin embargo, los actores de la sociedad civil que se organizan para frenar la realización de una obra lo hacen motivados por la oposición a ese proyecto en particular y no a la IIRSA en su totalidad. No obstante, la necesidad de encuadrar el rechazo a una obra en una lucha más amplia y comunicarla al resto de la sociedad, o hasta intentar internacionalizarla, hace que la referencia al conjunto de la iniciativa por parte de los movimientos sociales, organizaciones o comunidades sea mucho más común que en el caso de los gobiernos o de los empresarios.

El ya citado caso del proyecto de carretera dentro del parque amazónico TIPNIS en Bolivia es iluminador en este sentido. Como nos muestra el trabajo de Jimenez Cortés (2014), el gobierno boliviano pasó de una primera fase en la cual defendía la pertenencia de la obra en cuestión a la IIRSA a otra en la cual cualquier referencia a la iniciativa o incluso a la integración regional desapareció en favor de una asociación con la promoción del desarrollo y la inclusión. Según la autora, este “giro” se correspondió con la necesidad de minimizar las posibilidades de rechazo a la obra, cuyas manifestaciones fueron descalificadas por el gobierno como producto de intervenciones foráneas de ONG y otros actores con objetivos desestabilizadores (Cortés, 2014).

Empero, en la puja de intereses alrededor del proyecto se manifestaron en apoyo al gobierno los cocaleros del altiplano, en mayoría de etnia aymara y quechwa<sup>20</sup>, que veían en la carretera la posibilidad de diversificar su producción y desvincularse de los latifundistas, exportando además sus productos hacia el Pacífico sin usar los puertos chilenos. Esto se lograría conectando la nueva carretera al corredor norte de la IIRSA que atraviesa Brasil, Perú y Bolivia. Este

---

20 Estos campesinos están organizados alrededor de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (SCUTCB) y de la Confederación Nacional de mujeres Campesinas de Bolivia: Bartolina Sisa (CNMCB).

sector, a diferencia del gobierno, hacía referencia a la integración regional e indirectamente a la IIRSA, aunque desconocía el plan general de la iniciativa y se limitaba a abogar por la construcción del corredor. Algunos de estos coccaleros, militantes oficialistas del Movimiento Al Socialismo (MAS), reconocían incluso la importancia de Brasil en promover la integración que Bolivia necesita.

Con respecto al componente que rechaza la obra, formado por las comunidades indígenas que habitan el parque, a las cuales se sumaron sucesivamente otros actores, se observan varias fases en su uso estratégico de la referencia a la IIRSA. Si bien en los argumentos iniciales de los indígenas, organizados en la Subcentral TIPNIS y en la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), era inexistente cualquier referencia a la iniciativa, a partir del involucramiento de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA)<sup>21</sup> se intentó internacionalizar el conflicto y posicionarlo como un problema regional vinculado a la IIRSA y al rol de Brasil en la región. La denuncia de la iniciativa se fortaleció aún más con la intervención de varias ONG (CEJIS, CEDIB, FOBOMADE, Fundación Tierra y CEADESC) que acompañaron las protestas indígenas y que han cuestionado el gobierno del MAS, y su adhesión a la IIRSA. Sin embargo, la referencia a la iniciativa nunca terminó de afirmarse como eje central en los discursos opositores, algo que también se debe a la necesidad de no enemistarse con sectores disidentes del gobierno pero favorables al proyecto desarrollista y lograr su apoyo en la organización de las varias marchas indígenas que se llevaron a cabo.

## 2.4. Conclusión

La IIRSA es una iniciativa de infraestructura regional lanzada por Brasil en el año 2000, en ocasión de la “Primera Cumbre de Presidentes Sudamericanos”. Se trata de un conjunto de proyectos de infraestructura, energía y comunicación, con un claro predominio del primer rubro. Estos proyectos están organizados en

---

21 Esta organización está conformada por representantes de Bolivia, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela. Sucesivamente se sumó a la CIDOB el Consejo Nacional de Ayllus y Marqas del Qullasuyu (CONAMAQ), conformado por indígenas de origen andinas (tierras altas), que rechazan la identidad campesina y la forma de organización sindical.

diez Ejes de Integración y Desarrollo que cubren todo el territorio sudamericano.

Su objetivo, retomando una metodología de planificación territorial ensayada previamente en Brasil, es aumentar el potencial productivo de cada eje y la posibilidad de desarrollar cadenas de valor a través de “corredores” comerciales, orientados por la demanda de productos de los mercados extrarregionales. Desde el punto de vista brasileño, la iniciativa tiene un doble sentido geopolítico-comercial, ya que por un lado contribuye a la construcción de un espacio integrado en Sudamérica que tiene a Brasil como centro geográfico y económico; y por el otro apunta a “reservar” a las grandes empresas brasileñas el mercado de las licitaciones públicas del sector de la construcción en Sudamérica.

El desarrollo de la IIRSA ha visto algunas constantes, como un incremento continuo de la cartera de obras y una predominancia del financiamiento público por sobre del financiamiento privado, y algunos momentos de quiebre. En particular, una nueva fase se ha abierto en los primeros años 2000 con la elección de gobiernos “progresistas” críticos del neoliberalismo en la región. Esto ha llevado entre otras cosas a una reorientación de la iniciativa hacia el control estatal, disminuyendo parcialmente la centralidad de las instituciones financieras internacionales (BID, CAF, FONPLATA) en su diseño, y a la incorporación al nuevo COSIPLAN de la UNASUR en 2011. En este momento también se creó la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API), que prioriza 103 proyectos individuales considerados “de carácter estratégico”. Brasil, por su parte, ha motorizado la iniciativa a través del Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC), orientado a subvencionar las obras de la IIRSA en Brasil, y del BNDES, que ha sido autorizado por primera vez a financiar obras en el exterior. Sin embargo, más recientemente ha habido una disminución de los aportes de instituciones como el BNDES y la CAF en favor de nuevos actores interesados en el desarrollo de la IIRSA como el Banco de Desarrollo chino.

La IIRSA se presenta a nivel discursivo como la herramienta concreta que realiza la integración regional política, conectando físicamente los países y sus pueblos. Sin embargo, su estructura es tal que muchos observadores la consideran un instrumento para garantizar el abastecimiento energético del mercado brasileño y estimular la transformación de las materias primas del continente a través de ello, conectando Brasil a los mercados asiáticos y favoreciendo los

otros países de la región solo en forma subordinada. A esto se agrega el endeudamiento y la salida de divisas fuertes que producen los préstamos del BNDES, los cuales están vinculados a la compra de bienes y servicios brasileños, favoreciendo así las empresas de ese país por sobre de las locales. También se ha hecho hincapié en la posibilidad de que fuerzas extrarregionales influyeran en la conducción política de la iniciativa a través del poder decisorio que mantienen en las instituciones de financiamiento, como el caso de EEUU y de los países europeos en el BID. Todos estos elementos han llevado a muchos a concluir que la IIRSA fortalece las asimetrías entre los países de la región, ya que refuerza la división regional del trabajo y profundiza la condición periférica de la región en el mercado mundial al apostar por un “desarrollo” basado en la exportación de productos primarios. Al mismo tiempo, hay que registrar los elementos de consenso alrededor de la IIRSA, como el interés por parte de países de la región en lograr el acceso al mercado brasileño o la posibilidad de beneficiarse de los servicios altamente tecnológicos de las empresas de ese país, más allá de poder contar con el financiamiento del BNDES o de las IFI. No obstante, la imagen de la IIRSA, a causa también de las graves consecuencias para el medioambiente que muchas de sus obras comportan, ha quedado manchada, y en los últimos años los gobiernos de la región han intentado “silenciar” su despliegue.

Esto significa que no obstante una general aceptación de la iniciativa, la realización de una obra particular ha estado crecientemente acompañada de referencias a la integración o al desarrollo, pero no a la IIRSA, buscando evitar conflictos sociales. Estos se encuentran en la base de algunas fricciones entre Brasil y otros países y han llevado en algunos casos a la cancelación de algunas obras, como el plan de centrales hidroeléctricas en la frontera con Perú. Sin embargo, en ese caso y en el muy similar de Bolivia, ha tenido importancia también la cláusula que obligaba a vender los excedentes de energía a Brasil, mientras que en la cancelación del proyecto del Gasoducto del Sur han pesado mayormente razones geopolíticas y la confrontación con Venezuela.

En línea con lo que se divulga a nivel gubernamental, la posición de las cámaras empresariales de varios países con respecto al desarrollo de la IIRSA se limita a un apoyo genérico a la realización de obras de infraestructura a nivel nacional y no hay pronunciamientos sobre el conjunto de la iniciativa, aun cuando se reconoce la pertenencia de la obra en cuestión a un corredor binacional o

multinacional.

En esto se diferencian otros actores de la sociedad civil, los cuales suelen reaccionar frente a los impactos ambientales a nivel local de cada obra en particular, pero cuya necesidad de generalizar e internacionalizar el conflicto empuja a vincular el proyecto en cuestión con la IIRSA y el rol de Brasil en la región. Al mismo tiempo, en algunos casos son los actores que se movilizan en apoyo a la realización de la obra quienes utilizan estratégicamente la referencia a la integración y al rol de Brasil, aun cuando su conocimiento de la IIRSA se limita a la existencia de un corredor o de un eje pero no de la iniciativa en general. La caracterización y análisis del origen y desarrollo de la IIRSA, sus efectos y reacciones por parte de distintos actores a nivel nacional y regional, nos permitirá, en el Capítulo 4, reconstruir el rol desempeñado por esta iniciativa en el proyecto regional de Brasil. También nos permitirá comprender la creación de consenso por parte de Brasil que ha habilitado, a partir de la vinculación de esta estrategia con las fuerzas sociales que la apoyan –o se oponen a ella– tanto a nivel doméstico como a nivel regional. En el capítulo siguiente, pues bien, nos abocaremos a un ejercicio similar al que realizamos en este capítulo, pero tomando como referencia el caso de la estrategia CN, pieza fundamental –junto a la IIRSA– del proyecto de Brasil para la región sudamericana.



# Capítulo 3

## La estrategia de “Campeones Nacionales” y la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica

En este capítulo nos detenemos a analizar la estrategia de Campeones Nacionales (CN), la cual ha tenido un rol preponderante en el accionar de Brasil en Sudamérica en la fase reciente. De modo similar a lo realizado en el capítulo anterior, aquí nos concentramos en el origen y desarrollo de esta estrategia, así como en sus efectos sobre los otros países de la región y en las reacciones que despierta en términos de oposición y consenso en los gobiernos y en sectores de la sociedad civil, a los efectos de reconstruir su rol en el proyecto regional de Brasil.

### 3.1. Origen y desarrollo

La Inversión Extranjera Directa (IED) es una de las formas que toman los flujos internacionales de capital. A pesar de que son los Estados a “emitir” IED, los verdaderos protagonistas son las empresas transnacionales (ETN), las cuales realizan operaciones *brownfield* de adquisición de activos en países extranjeros, o *greenfield*, estableciendo nuevas unidades productivas afuera de las fronteras nacionales. Lo que diferencia estas operaciones de la inversión en cartera es el pasaje del control empresarial sobre las firmas adquiridas al comprador, de forma total o a través de una mayoría accionaria (Krugman, 2001). Los países en desarrollo son históricamente receptores de IED, pero como señala Casanova (2010a), en los últimos años ha aumentado muchísimo el número de empresas transnacionales provenientes de países emergentes



y emisoras de IED. El dinamismo demostrado por las empresas transnacionales latinoamericanas dentro de este grupo en los primeros años del siglo, así como la novedad histórica representada por su afirmación, han llevado a considerar la pasada como la “década de las multilatinas” (Santiso, 2013). En particular, se destacan las empresas de Brasil, país que tiene el mayor número de multilatinas y el grado más grande de diferenciación sectorial (Finchelstein, 2012), y que ha visto su IED aumentar en un 666% en el periodo 2000-2007 (Finchelstein, 2013).

La gran mayoría de estas empresas competidoras globales son a la vez “Campeones Nacionales” en Brasil. Esto significa que se trata de firmas que han consolidado una posición dominante en el mercado interno de este país previamente a su expansión regional y mundial. En general, la creación de empresas campeones es el resultado de políticas públicas emprendidas por el Estado, las cuales tienen como objetivo apoyar algunos sectores económicos y empresas particulares para consolidarlas económicamente o para evitar la compra de estas por parte de capitales extranjeros.

La estrategia CN está usualmente dirigida a empresas pertenecientes a sectores emergentes, donde las inversiones iniciales son elevadas y de alto riesgo, a sectores estratégicos, donde el Estado tiene interés en mantener un cierto grado de control sobre la investigación y el desarrollo de los productos, y finalmente a sectores en declive que son considerados importantes para la estructura de la economía interna de un país (Delgado, 2010). Sin embargo, en la actualidad esta estrategia está directamente asociada a la convicción que una economía globalizada requiere que las empresas nacionales tengan un mayor tamaño y poder de mercado para poder competir a nivel internacional, hecho que lleva a la creación de firmas semi-monopólicas a nivel interno.

En Brasil la creación de grandes empresas tiene sus raíces en la conformación de los llamados *Empreendimentos de Domínio Público* (EDP), empezada en las décadas de los cuarenta y cincuenta e impulsada con fuerza por el gobierno militar a partir de los años sesenta (Santos, 2015). La ola de privatizaciones de la década de los noventa ha afectado sucesivamente a la gran mayoría de estos EDP, transformándolos en firmas privadas y marcando el pasaje de un Estado “emprendedor directo” a un Estado “inversionista”, de tipo mayoritario o minoritario (Musacchio y Lazzarini, 2014), que ha mantenido el control sobre algunas de estas (Ban, 2013). Sin embargo, ha

sido durante los dos gobiernos de Lula da Silva (2002-2010) que el Estado brasileño ha asumido la tarea de fomentar la creación de empresas Campeones Nacionales con el objetivo principal de facilitar su inserción internacional. Esta estrategia ha formado parte de la persecución de un modelo doméstico “neodesarrollista” que implicaba el abandono de las medidas proteccionistas y la orientación industrial en favor de la mejora de la competitividad internacional de seleccionadas empresas exportadoras, concentradas en sectores en los cuales el país goza de una ventaja comparativa (Ban, 2013). En este contexto, la expansión en el exterior de estas firmas es justificada por los efectos positivos que tendría sobre la economía en general, como generación de divisas, aumento de las exportaciones y el acceso a nuevas tecnologías (Alem y Cavalcanti, 2005).

Mientras que en algunos casos se trata de empresas “campeones naturales” que gozan desde su misma creación de una posición dominante en el mercado brasileño, como la empresa semi-pública Petrobras o empresas ex-públicas y privatizadas en los años noventa, como la minera Vale y la firma de aeronáutica Embraer; en otros casos ha sido necesaria una intervención activa, directa o indirecta, del Estado para que estas firmas aumenten su tamaño y competitividad. En particular, los gobiernos del Partido de los Trabajadores han impulsado una estrategia de internacionalización de las empresas brasileñas fundada sobre el financiamiento, eligiendo esta opción por sobre de políticas de incentivos fiscales o de la firma de tratados de protección de las inversiones. La centralidad de la cuestión del financiamiento en la internacionalización de las empresas había sido asumida por el gobierno a partir de la labor de un grupo de trabajo especial creado en 2003 para conocer las necesidades de los grupos orientados a la expansión internacional (Actis, 2013).

El objetivo estratégico de favorecer esta expansión ha sido después incluido en tres sucesivos programas de intervención directa en la economía: la *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* –PITCE– (2003-2007), la *Política de Desenvolvimento Produtivo* –PDP– (2008-2010) y el *Programa Brasil Maior* (2011-2014), durante el cual se crearon organismos mixtos empresarios-sindicatos. Todas estas políticas fueron coordinadas a través del *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*, el *Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial* y la *Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial*, compuestos por miembros del gobierno y representantes del empresariado y de la sociedad civil (Carbria,

2015). También fueron reactivados los *Fóruns de Competitividade* sectoriales creados por el expresidente Cardoso y fundados sobre el “consenso tripartito” entre empresarios, trabajadores y gobierno (Diniz y Boschi, 2007).

Es importante notar además que la PDP empezó a asociar directamente el aumento de la competitividad de las empresas brasileñas a la integración productiva e infraestructural con América Latina y el Caribe, ya que esta permitiría un mejor aprovechamiento de los recursos de la región y facilitaría las inversiones brasileñas y el acceso de productos nacionales a los mercados sudamericanos (Cerqueira, 2014). La relevancia de la IED y de la internacionalización de las empresas nacionales en el modelo neodesarrollista y en la estrategia de construcción de liderazgo económico regional era demostrada también por el tipo de órganos que componen el consejo gestor de la PDP más allá del BNDES: el Ministerio de las Relaciones Exteriores (MRE), el Ministerio de Industria, Desarrollo y Comercio Exterior (MIDC) y la Casa Civil<sup>22</sup> (Alem y Cavalcanti, 2005).

Sin embargo, el actor clave en el despliegue de la estrategia CN ha sido sin duda el BNDES (Cerqueira, 2014), tanto que el principal mentor de esta política en el pasado reciente, Luciano Coutinho, ha sido también presidente del mismo de 2007 a 2016 (Guerrero, 2014). Esta institución de fomento, creada en los años cincuenta, ha sido utilizada en los años noventa para guiar el proceso de privatización de las principales empresas estatales, del cual se originaron cerca de una tercera parte de los actuales campeones<sup>23</sup>. Sin embargo, ha adquirido aún más protagonismo desde inicio de siglo, cuando su actividad ha sido reorientada, por medio de un cambio de estatuto, hacia el financiamiento de la expansión del comercio exterior de las empresas brasileñas y de su internacionalización, otorgando préstamos para fusiones y adquisiciones afuera de Brasil. Este financiamiento ha sido direccionado a las empresas por medio de préstamos para la renovación o mejora de las líneas de producción, para las exportaciones<sup>24</sup> y para las fusiones. Estos créditos se efectuaron principalmente a través de la sociedad por acciones

---

22 La Casa Civil en Brasil corresponde al gabinete presidencial.

23 De manera diferente a otras “olas privatizadoras” en la región, el BNDES ha sido utilizado por el gobierno de Brasil para mantener una participación accionaria (o hasta un poder de veto, a través del mecanismo de las “acciones de oro”) en muchas de las ex empresas públicas (Carbria, 2015).

24 En modalidad pre-embarque y post-embarque, financiando la compra por parte de los importadores extranjeros.

BNDÉS-Participaciones, a través de la cual el banco es accionista de cerca de la mitad de las grandes multilaterales de Brasil (Finchelstein, 2013)<sup>25</sup>. El hecho de que el BNDÉS se haya quedado con una parte del paquete accionario de las empresas fusionadas es fundamental, ya que aproximadamente la mitad de sus entradas anuales se deben a estas participaciones (Veiga, 2015)<sup>26</sup>. Finalmente, para “acompañar” la globalización de sus campeones, el BNDÉS ha abierto además sedes en el exterior, en Montevideo y Londres (Casanova, 2010a).

Para entender el alcance del financiamiento proveniente de este banco de fomento –que es el mayor prestamista brasileño– hay que considerar que gracias a una expansión de su crédito por parte del gobierno (siendo la fuente principal el Fondo de Amparo del Trabajador –FAT–), el BNDÉS en 2009 se posicionaba como el mayor banco de desarrollo en el mundo, superando el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Casanova, 2010a).

Sin embargo, no todos los campeones han recibido ayuda del BNDÉS, ya que en algunos casos las fusiones que han originado empresas competitivas a nivel global ocurrieron exclusivamente por iniciativa privada<sup>27</sup>. Esto no significa, empero, que en esas circunstancias el Estado haya estado ausente, más allá de garantizar a las empresas un “ambiente económico favorable” de políticas macroeconómicas ortodoxas, altas tasas de interés y un real fuerte (Actis, 2013). En dichos casos, en efecto, el gobierno ha evitado poner obstáculos a la creación de un poder de mercado casi-monopólico, o ha apoyado públicamente estas medidas, a través de los directivos del BNDÉS o hasta de los propios ministros. Estas tomas de posición, sumadas a la inversión directa del Banco en las empresas campeones, confirman una orientación favorable a la concentración económica si esta promete incrementar la competitividad global del país (Finchelstein, 2013).

25 La estrategia de financiamiento del banco ha sido acompañada por la creación en 2001 del “Novo Mercado”, una división voluntaria en la Bolsa de Comercio de Sao Paulo (BOVESPA) que requiere mayores regulaciones a las empresas que quieran acceder y que les otorga más confiabilidad para los inversores. Los préstamos del BNDÉS y las inversiones de los fondos de pensión de las empresas públicas han sido orientados preferiblemente hacia las firmas que pertenecen al Novo Mercado (Actis, 2011).

26 El BNDÉS posee participación directa en un gran número de empresas: Fibria (23%), JBS-Friboi (24,59%), Oi (49%), PETROBRAS y Vale (Vega, 2015a). La participación accionaria de su brazo BNDÉS-PAR es ventajosa para el banco: la subsidiaria representaba en 2011 el 22% de los activos totales pero el 55% del lucro (Folha, 2011).

27 Es el caso por ejemplo de la creación de Itaú-Unibanco y Ambev.

Además, el Banco Nacional de Desarrollo no es el único financiador de la estrategia CN. Más allá de otros bancos como el Banco de Brasil, a través del *Programa de Financiamento às Exportações* (PROEX), muy relevantes han sido también los fondos de pensión de algunas empresas públicas, los cuales desde el proceso de privatización de los años noventa tienen una participación accionaria importante en algunos de los campeones. Es el caso por ejemplo del *Banco do Brasil* (Previ), de Petrobras (Petros) o de la *Caixa Econômica Federal* (FUNCEF) (Carbriá, 2015). Los fondos de pensión de empresas públicas brasileños en 2010 representaban un 18% del Producto Interior Bruto del país y participaban con el BNDES en la propiedad de la mayoría de las multinacionales de Brasil (Casanova, 2010a)<sup>28</sup>. Finalmente, a la acción del BNDES en el sector agroindustrial se acompaña la de la *Empresa Brasileira de Pesquisa Agraria* (EMBRAPA), organismo estatal que ha contribuido a que el país pasara de ser importador de alimentos a exportador, consolidando una industria donde se encuentran muchas de las empresas más internacionalizadas de Brasil (Carbriá, 2015).

La mejora del posicionamiento de grandes empresas brasileñas en los primeros puestos de las clasificaciones mundiales ha sido relativamente exitosa. En el grupo de países BRICS, Brasil se encuentra detrás solo de China e India por número de empresas competitivas a nivel global, o *global players* (Carbriá, 2015). Tomando como referencia el año 2009, Petrobras resultaba ser la empresa latinoamericana con más ventas, y entre las primeras diez se encontraban las también brasileñas: Vale (minería), JBS-Friboi (carne), Gerdau (siderúrgica) y el banco Itaú-Unibanco<sup>29</sup> (Casanova, 2010b). A estas hay que agregar empresas transnacionalizadas de varios sectores: Embraer (aviación), Odebrecht, Votorantim, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, MPX (construcción), Marfrig, Brasil Foods (procesamiento de carne), *Banco do Brasil* (bancario), Weg (turbinas eléctricas), Gol (aerolíneas), Marcopolo (automotriz), Oi (telecomunicaciones), CSN (siderúrgica), Natura (cosméticos)

28 El análisis de la composición accionaria de la Vale, empresa resultado de la mayor privatización realizada en Brasil, revela que solo una parte de la propiedad puede ser considerada privada, siendo que hasta 2017 estuvo controlada por Valepar, a su vez, dominada por cuatro fondos de pensiones liderados por Previ (con un 78% de las acciones), mientras que el BNDES tiene el 6,9% de las acciones y el gobierno 12 acciones de oro. Previ ha sido fundamental también en la compra de Brasil Telecom por Oi/Telemar en 2009, creando así un competidor global brasileño también en el campo de las telecomunicaciones (Casanova, 2010a).

29 Las otras eran empresas de México (América Móvil, Cemex y Femsá), Venezuela (PDVSA) y Chile (Cencosud).

(Finchelstein, 2013). En total hay veintitrés empresas brasileñas definibles como “multilatinas” según los rankings del *Boston Consulting Group*, la *Fundação Dom Cabral de Brasil* y la publicación *América Economía* (Carbriá, 2015).

La tendencia en los últimos años ha sido una disminución del número de empresas privadas de capital extranjero entre las mayores firmas de América Latina frente a un aumento de las privadas locales, mientras que el número de empresas públicas en el grupo de las mayores se ha mantenido constante (CEPAL, 2014). La estrategia de creación y expansión de empresas CN ha apuntado a sectores donde las firmas brasileñas pudieran contar con “ventajas comparativas naturales”, sin dejar de lado la identificación de sectores estratégicos en los cuales inducir mejoras competitivas y concentración propietaria por medio de la financiación subsidiada del BNDES. Sin embargo, se observa un fuerte sesgo de especialización en la extracción y transformación de materias primas<sup>30</sup>.

En el sector agroalimentario, la empresa de carne bovina JBS adquirió en 2009 la competidora Bertin por 6.300 millones de dólares y se transformó en la mayor procesadora de proteína animal en el mundo, renombrándose JBS-Friboi (Guerrero, 2014). Anteriormente (2005) había adquirido los frigoríficos *Swift-Armour* en Argentina y *Swift Company* en EEUU<sup>31</sup>. En el mismo año, *Perdigão* compró Sadia por 4.100 millones con un financiamiento del BNDES y formó Brasil Foods (que en 2011 adquirió las argentinas, Avex y Dánica) (Vega, 2015a). También Marfrig aprovechó de una compra de títulos por parte del BNDES<sup>32</sup> que le permitió hacerse de la estadounidense *Keystone Foods*, convirtiéndose en el cuarto productor mundial de carne (CEPAL, 2014)<sup>33</sup>. Finalmente, en 2010 la participación ac-

30 En 2012 entre las empresas translatinas con más ventas y grado de internacionalización más del 60% eran petroleras o siderúrgicas mientras que las prestadoras de servicios representaban solo un 20% (CEPAL, 2014).

31 Este caso es particularmente apto al análisis porque las compras previas a la de Bertin contaron con un fundamental financiamiento por parte del BNDES. En el caso de *Swift-Armour* en Argentina el banco proveyó el 85% de los fondos, utilizando por primera vez su nueva línea de crédito abierta para fomentar la IED brasileña (Além y Cavalcanti, 2005), mientras que en el caso de *Swift North América* el BNDES-PAR invirtió 750 millones de dólares para convertirse en accionista de la nueva firma con el 21.32% del capital. El Banco apoyó también la compra en 2009 del 64% de las acciones de *Pilgrim's Pride* por 800 millones de dólares.

32 El BNDES suscribió el 100% de la emisión de títulos por 1.260 millones de dólares (CEPAL, 2014). Como resultado, el Banco tiene el 32,54% del capital de Marfrig.

33 Marfrig había ya empezado su expansión en Sudamérica, que la llevó a comprar en 2007 la chilena Quinto Cuarto por 850 millones de dólares (Fonseca, 2015).

cionaria del BNDES en la empresa *Bom Gosto* facilitó la fusión con Leibom creando LBR, multinacional de lacticinios.

El sector minero está dominado por Vale, ex *Companhia Vale do Rio Doce* (CVRD), que en 2005 y 2006 ha comprado las canadienses Inco y Canico Resources, y en 2007 la australiana AMCI Holdings Company, convirtiéndose en la segunda empresa minera del mundo (Bianco, Moldovan y Porta, 2008). El BNDES en estos años ha aportado a la segunda mayor empresa brasileña 3.900 millones de reales a través del BNDES-PAR (Vega, 2015a), apoyando su expansión en la región<sup>34</sup>.

Las constructoras son las empresas que han diferenciado mayoritariamente sus negocios, como en el caso de Odebrecht (Domingos, 2012). La participación accionaria del BNDES ha permitido reorganizar e integrar verticalmente las empresas controladas por el grupo Odebrecht que actuaban en el sector petroquímico conformando la Brasken, y anexar la firma Rio Polímeros por medio de la venta a Odebrecht de las acciones detenidas por el banco en 2010. Finalmente, el control del 25% de las acciones de la empresa Brenco, del sector sucroalcoholero, por parte del BNDES, facilitó su asimilación al grupo a través de una fusión con la controlada ETH Bioenergía. Otro caso es el de la firma constructora Votorantim, que ha adquirido la siderúrgica Paz del Río en Colombia, por 491 millones de dólares y la minera Milpo (zinc) en Perú por 420 millones de dólares (Fonseca, 2015).

La “reina” del sector energético, y mayor empresa brasileña, es Petrobras. A pesar de controlar importantes y estratégicos activos en el exterior, esta empresa sigue la tendencia que comparten las petroleras y en parte las mineras de quedar ancladas principalmente al mercado de origen y a las reservas que allí tienen<sup>35</sup>, siendo que Petrobras tiene solo un 8% de sus activos fuera de Brasil (CEPAL, 2014). Sucesivamente a la campaña de privatización lanzada por el expresidente Cardoso en 2000, el Estado se ha quedado con el 40% de las acciones de la empresa, pero controla el 55,7% de los votos en el consejo de administración (Actis, 2011). El rol del BNDES es importante también para Petrobras, dado que el banco controla

34 Por ejemplo, en 2008 Vale compró las minas de carbón de la colombiana Cementos Argos (Casanova, 2010a).

35 Esta vinculación prioritaria al mercado de origen es compartida según la CEPAL (2014) por otras compañías, como las de ingeniería y construcción, comercio minorista y energía eléctrica. Las más activas en la expansión internacional han sido las siderúrgicas y cementeras, alimenticias y de producción de bebidas.



el 13,88% de su patrimonio después de haber invertido en la firma en 2010 para garantizar la factibilidad de las exploraciones de los yacimientos “pre-sal” (CEPAL, 2014) y aliviar las dificultades de la empresa en financiarse en el mercado privado a causa de la crisis internacional (Actis, 2011).

Otros ejemplos de CN son Fibria, líder en la producción de celulosa creada por medio de la fusión entre Votorantim Celulose e Papel (VCP) y Aracruz Celulose<sup>36</sup> y Coteminas, la cual se fusionó en 2005 con la estadounidense *Springs* creando *Springs Global*, el mayor conglomerado mundial en textiles para el hogar (Bianco, Moldovan y Porta, 2008)<sup>37</sup>.

Sin embargo, la conformación de empresas CN no ha acontecido únicamente en sectores de productos primarios, sino también en industrias de alta tecnología y en el sector financiero. El crecimiento constante de Embraer, por ejemplo, actualmente entre las 4 principales empresas aeroespaciales<sup>38</sup>, con el establecimiento de redes de venta y unidades productivas en todo el mundo, se debe al financiamiento del BNDES (Domingos, 2012). El Banco ha respaldado también la estrategia de internacionalización de la empresa de electrónica Itaútec en EEUU, que ha significado entre otras cosas la compra de la firma Tallard (CEPAL, 2014). Finalmente, la fusión Itaú-Unibanco en 2008 ha producido el mayor banco de Latinoamérica, seguido por el *Banco do Brasil*, el cual en 2010 compró, a su vez, el Banco Patagonia de Argentina (Casanova, 2010a).

Como podemos observar, la internacionalización de las empresas brasileñas ha empezado en Sudamérica, su mercado de expansión “natural”. En particular, Argentina es el principal mercado destinatario de la IED brasileña (Fonseca, 2015), y en muchos casos las empresas de Brasil han aprovechado los efectos de la crisis en Argentina (2001) y Uruguay (2002), para adquirir firmas de estos países que se encontraban en dificultad económica (Bianco, Moldovan y Porta, 2008).

---

36 La fusión se realizó a través de un préstamo del BNDES a VCP para que comprara Aracruz Celulose (de la cual el banco detenía el 5,1%). El BNDES obtuvo el 31% de las acciones de la nueva empresa.

37 Esta empresa se benefició de inversiones BNDES-PAR para la compra de Springs, y el banco se quedó con parte del paquete accionario de la nueva firma Springs global (Domingos, 2012).

38 Las otras son la europea Airbus, la estadounidense Boeing y la canadiense Bombardier.



Por ejemplo, con la compra de numerosos frigoríficos uruguayos las empresas brasileñas<sup>39</sup> llegaron a controlar el 43% del principal sector exportador del país, con la sola Mafrig, cuarto productor mundial de carne (CEPAL, 2014), que en 2007 era responsable por el 30% de la faena (Cerqueira, 2014). Al mismo tiempo, Ambev concentraba el 95% del mercado de la cerveza y el 80% de la exportación de malta uruguaya<sup>40</sup>, el Grupo Camil se hacía de la principal productora de arroz del país, SAMAN, y se repartía el mercado con la también brasileña Arrozal 33<sup>41</sup> y Petrobras entraba prepotentemente en el mercado energético (Fonseca, 2015)<sup>42</sup>.

Con respecto a la Argentina, se asistió a la compra de la cementera Loma Negra por parte de la constructora brasileña Camargo Corrêa en 2005<sup>43</sup> y del 50% de Cementos Avellaneda por parte de Votorantim en 2010<sup>44</sup>, a la adquisición de Quilmes por parte de Ambev en 2002 y a la compra de Perez Companc por parte de Petrobras en 2003. Además, el 97% del mercado argentino del acero se encuentra en manos brasileñas, dado que Gerdau compró Sipar y Sipsa en 2005 y Belgo Mineira<sup>45</sup> compró Acindar entre 2002 y 2008 (Zibechi, 2012).

Las empresas brasileñas supieron aprovechar también la crisis mundial de 2008 y el consecuente debilitamiento relativo de las empresas de los países industrializados, relevando activos de empresas norteamericanas en Sudamérica como las refinerías chilenas de la Esso (Petrobras) y las minas de potasa de la australiana Río Tinto en Argentina (Vale) (Casanova, 2010a).

---

39 Marfrig y JBS/BERTIN, principalmente (Fonseca, 2015).

40 Directamente o a través de la controlada argentina Quilmes (Fonseca, 2015). Ambev es una empresa conformada por la precedente fusión de las brasileñas Brahma y Antartica en 2000.

41 La compra de SAMAN remonta al año 2007, y entre las dos las trasnacionales brasileñas eran responsable del 53% de las exportaciones de arroz.

42 En 2004 Petrobras adquirió el 55% da Conecta, la empresa distribuidora de gas en el interior del país y el 66% de la distribuidora de la capital, Montevideo Gas. También compró los activos de Shell Uruguay, que al momento representaban el 22% del mercado nacional de distribución de combustible (Fonseca, 2015).

43 Haciendo que más de la mitad de su producción de cemento provenga de Argentina (Zibechi, 2012).

44 En la misma operación, Votorantim relevó las acciones de Cementos Artigas (Uruguay) pertenecientes al grupo español Uniland (Actis, 2013).

45 Sin embargo, sucesivas fusiones con empresas europeas y con el gigante hindú Mittal Steel en 2006 hacen de Belgo Mineira una firma localizada en Brasil, pero bajo control extranjero.

Sin embargo, las inversiones de los Campeones Nacionales de Brasil se han direccionado también a otros mercados. La penetración en los países industrializados ha sido crucial en la estrategia de expansión de estas firmas, entre otras cosas por la mayor facilidad de financiamiento que tienen las filiales en estos mercados (CEPAL, 2014). Si bien en algunos casos estas compras se deben a la voluntad de quedarse con los activos que las empresas adquiridas detenían en América Latina, en otros casos se trata de una estrategia de diferenciación y expansión. Por ejemplo, Camargo Correa ha comprado el 32% de las acciones de la cementera portuguesa Cimpor en 2010, entre cuyos accionistas está también Votorantim (21%), transformándola en una empresa controlada por capitales brasileños<sup>46</sup>. También se ha asistido a la compra de la alemana LWB Refractory del grupo Rhone por parte de la minera Magnesita en 2008 y a la conformación de *joint ventures* entre el *Banco do Brasil* y la aseguradora Mapfre, y entre WEG y la firma de diseño industrial M.Torres Olvega en el mercado español en 2010 y 2011 (Actis, 2013). En Norteamérica, entre otras fusiones y adquisiciones, Gerdau ha comprado en 2007 Chaparral Steel Co. y en 2008 Quanex Corp, mientras que Votorantim en 2001 ha relevado los activos de Lafarge Canadá y en 2010 los de Blue Circle. Aunque el mercado europeo y estadounidense han sido los más importantes en esta estrategia de expansión extracontinental, ha habido inversiones importantes también en Australia (Cemex, Vale y JBS) y China (Marco Polo y Embraer) (CEPAL, 2014).

Otra naturaleza han tenido las inversiones direccionadas a África, enmarcadas en la diplomacia gubernamental “Sur-sur” y revestidas de una intención “solidaria” (Actis, 2013). Las empresas protagonistas han sido nuevamente Vale, Odebrecht y Petrobras, aunque también operan en el continente las constructoras Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa y Queiroz Galvao<sup>47</sup>. En particular, Odebrecht ha realizado la mitad (32) de los 65 proyectos financiados por el BNDES en Angola a partir del 2006, con una erogación de 3.200 millones

---

46 En 2012 Camargo Correa ha llegado a tener el 94% de las acciones. Siempre en Portugal, la estatal Eletrobras se interesó en la privatización de la empresa pública Energía de Portugal (EDP), aunque finalmente su oferta fue superada por la de la china Three Gorges (Actis, 2013).

47 Vale es el mayor inversionista brasileño en África y ha invertido más de 7.700 millones de dólares adquiriendo compañías mineras en Sudáfrica, República Democrática del Congo y Guinea Ecuatorial, minas de carbón en Mozambique y reservas de mineral de hierro en Guinea. Petrobras está priorizando la búsqueda de petróleo en aguas profundas en Angola, Libia, Nigeria, Benín y Etiopía y la producción de etanol en Mozambique (CEPAL, 2014).

de dólares. La empresa ha participado en proyectos energéticos, de infraestructura y urbanísticos en Mozambique, Liberia, Sudáfrica, Zimbabue y Botsuana (CEPAL, 2014).

Sin embargo, después del pico máximo alcanzado en 2006 (CEPAL, 2014), en los años siguientes a la crisis mundial la IED brasileña ha ido disminuyendo, llegando a tener valores negativos en múltiples ocasiones. Esto se explica por la elección de una estrategia defensiva por parte de las empresas brasileñas que han optado crecientemente por transferir utilidades de las filiales en el exterior a la casa matriz en Brasil<sup>48</sup> (Actis, 2011). Si bien esto no indica que se haya interrumpido la expansión de estas firmas en el exterior, sí muestra una reorientación hacia el mercado interno y una ralentización de las inversiones con respecto al ritmo sostenido por las multilaterales chilenas, colombianas o mexicanas (CEPAL, 2014). Los dos mayores campeones de Brasil, Vale y Petrobras, han emprendido a partir de 2012 estrategias de desinversión en el exterior por 1.167 e 15.000 millones de dólares respectivamente, para hacer frente a la disminución de sus márgenes de explotación, en el primer caso, y a los costos implicados por la exploración de los yacimientos pre-sal, en el segundo (CEPAL, 2014).

A estas dificultades económicas se agrega la conclusión oficial de la estrategia CN, anunciada por el gobierno brasileño poco antes de las elecciones presidenciales de 2014, porque consideraba agotada su misión originaria. Ya a inicio del año anterior el entonces presidente del BNDES Luciano Coutinho afirmaba que se habían acabado los sectores en los cuales Brasil contaba con ventajas comparativas en la economía mundial y podía apuntar a crear empresas eficientes, en la producción de *commodities* o *semi-commodities*; a saber: petroquímicos, celulosa, frigoríficos, siderurgia, jugo de naranja y cemento, entre otros. Sin embargo, aseguraba que de ese momento en adelante, el banco se dedicaría a financiar nuevas empresas en sectores con alta tasa de innovación tecnológica, como el farmacéutico o las tecnologías de la información (Estadão, 2013).

Más allá de la posición oficial del gobierno, en ese momento la política de apoyo a las grandes empresas nacionales, en un contexto de deterioro económico generalizado, empezaba a ser sujeta a duras

---

48 Es necesario aclarar que la IED es contabilizada sumando aportes de capital y préstamos entre filiales. Un aspecto de este fenómeno es el endeudamiento de las empresas en los mercados del exterior, donde consiguen contraer préstamos a tasas inferiores de las que se aplican en el mercado brasileño para “financiar” la actividad de la casa matriz (CEPAL, 2014).

críticas (Santos, 2015). La coalición de gobierno también tenía interés en minimizar la atención pública sobre el escándalo de corrupción “*Lava Jato*” que estaba estallando en ese momento y que se vincularía directamente a muchas de las empresas Campeones Nacionales. De hecho, pocos días después de la segunda vuelta electoral en octubre de 2014 fueron allanadas las oficinas de las constructoras Odebrecht, Camargo Corrêa, OAS, Queiroz Galvao y de la petrolera estatal Petrobras, a través de la cual, según las acusaciones, las empresas pagaban sobornos a cambio de ganar licitaciones públicas.

La investigación sobre el escándalo de corrupción ha llevado a la detención de muchos funcionarios públicos y dirigentes de empresa. Sobre todo, a pesar de que el “golpe parlamentario” realizado en 2016 contra la expresidenta Dilma Rousseff haya sido fundamentado legalmente por medio de otros tipos de acusaciones, el escándalo “*Lava Jato*” ha manchado profundamente la imagen del PT y de la política de financiamiento de grandes empresas implementada bajo su conducción. Esto, sumado a la posición más hostil al capital industrial del gobierno de Michel Temer, hizo que la expansión de las empresas en el exterior ralentizara. Muchas cuentas de firmas fueron congeladas en el ámbito de las investigaciones y el BNDES ha interrumpido el financiamiento de algunas obras ya en marcha en el exterior. Esto ha llevado a muchas empresas, en crisis de liquidez y sin más fuentes de financiamiento a causa del escándalo, a vender parte de sus activos y a emprender un proceso de reestructuración de las deudas para evitar la quiebra.

### 3.2. Efectos

La creación de las empresas CN y su expansión en la región ha tenido varias consecuencias para los países destinatarios de las inversiones, pero también para la misma economía y sociedad brasileña.

En primer lugar, la estrategia CN provoca inevitablemente distorsiones en la economía, a saber: una alta concentración de capitales y creación de empresas semi-monopólicas, con un efecto negativo sobre los precios y el poder de compra del consumidor (Delgado, 2010). Es el caso, por ejemplo, del sector de la carne, donde a frente de un bajo número de empleos creados, la riqueza se concentra en pocos grupos familiares y el precio de los alimentos resulta distorsionado por la baja competencia (Guerrero, 2014; Cerdas, 2015). Otro elemento a tener en consideración es la destinación de los recursos que salen del país para ser invertidos en el exterior. Se

observa, en este sentido, un flujo de capitales constante en los años (Alem, Cavalcanti, 2005; Fonseca, 2015) entre Brasil y un cierto número de países paraísos fiscales (Austria, Bahamas, Islas Caimán, Islas Vírgenes, Países Bajos y Uruguay). Si bien en algunos casos se trata de una “triangulación” que lleva a inversiones reales en la región, estos datos revelan que la mayoría de las inversiones brasileñas tiene como objetivo los beneficios fiscales garantizados por estos regímenes impositivos y no la inversión productiva (Alem, Cavalcanti, 2005)<sup>49</sup>. Al mismo tiempo, la remisión de utilidades de las filiales de trasnacionales brasileñas a las casas matrices en el país permite contrarrestar el fenómeno inverso de la salida de divisas a causa de las ganancias exportadas por las multinacionales extranjeras, una constante de la historia brasileña que se ha acentuado con la crisis global de 2009 (Actis, 2013).

Sin embargo, esta facilidad de entrada y salida de capitales tiene una contrapartida: abrir la propia economía a las inversiones extranjeras y mejorar la “calidad del ambiente institucional”, es decir, aumentar las garantías políticas y legales para los inversores (Kosakoff y López, 2008). Si bien esa apertura ya aconteció en Brasil en los años noventa, el crecimiento de la IED brasileña hace que en futuro pueda ser necesario proceder a la firma de acuerdos de protección de inversiones, práctica que hasta ahora el gobierno brasileño ha evitado siempre que le fue posible (Actis, 2013). Otra dimensión crítica del despliegue de esta estrategia es, más allá de su sostenibilidad económica y financiera, su sostenibilidad social.

Por un lado, es evidente el uso de fondos públicos para apuntalar la performance financiera de algunos CN, desviándolos de su función originaria de intervención anticíclica en la economía. El *Fundo de Amparo ao Trabalhador* se ve así vinculado a la valorización de los activos de las empresas a través de los préstamos que el BNDES les otorga, siendo además el banco expuesto directamente como accionista de muchos de ellos. Así, en el caso de una quiebra masiva de CN, o aún solo de fuertes pérdidas generalizadas, este organismo no estaría en grado de ejercer su función de contraste al desempleo (Guerrero, 2014). Además, la concentración económica es problemática no solo para los consumidores, sino también en la perspectiva de creación de trabajo y en general de salida de una posición periférica del país en la economía global.

---

49 Según el banco central de Brasil, la IED brasileña en el período 2009-12 se ha concentrado en un 61,85% en Austria, Islas Caimán, Islas Vírgenes y Países Bajos (Fonseca, 2015).

Según Cerdas (2015:8), “Brasil como un todo se beneficia poco o nada” de esta estrategia: la escasa creación de trabajo que se puede asociar a la actividad de los campeones no justifica la profundización de un modelo económico basado sobre la explotación de recursos naturales, con altos riesgos para la salud humana y la sustentabilidad ambiental. Asimismo, los campeones de Brasil se encuentran concentrados mayoritariamente en sectores productores de *commodities* (minerales y petróleo) o en general de bajo nivel tecnológico y valor agregado (celulosa y alimentos), reproduciendo los patrones clásicos de inserción económica internacional del país y profundizando su vulnerabilidad externa a causa de la reprimarización de la economía (Domingos, 2012). Los sostenedores de la estrategia suelen responder a estas críticas (Além y Madeira, 2010; Almeida, 2011) citando el efecto positivo de la internacionalización en disminuir la vulnerabilidad comercial externa de Brasil, así como los casos de empresas no productoras de *commodities* (maquinarias, aviones, petroquímica y software).

En cuanto al desempeño internacional de la estrategia de CN, a pesar de su éxito aparente esta ha sido objeto de numerosas críticas sobre su eficacia y sostenibilidad. Sus resultados económicos han sido relativizados por recientes investigaciones, que han discutido la solidez comercial a largo plazo de este tipo de ayuda estatal. Algunas empresas en quiebra, anteriormente financiadas por el BNDES, fueron adquiridas por otras, como la empresa de lácteos LBR (Lactalis, Francia) o la de carne Bertin (JBS), mientras que otras se han encontrado en graves situaciones de endeudamiento como Fibria (celulosa) y Marfrig (carne) (Cerdas, 2015). La empresa de telecomunicaciones GVT ha sido adquirida por la francesa Vivendi en 2009<sup>50</sup> (Casanova, 2010a). Hasta campeones como Vale y Petrobras, como ya hemos visto, han tenido que vender activos adquiridos durante la reciente expansión financiada por el BNDES (Cerdas, 2015). Además, en el año siguiente al inicio de la crisis mundial, el 2009, la inversión brasileña en el mundo cayó en 10.000 millones de dólares, cuando la mayoría de las grandes multinacionales brasileñas optó por una estrategia defensiva e hizo que sus filiales extranjeras remitieran un monto récord de utilidades a las casas matrices (Actis, 2011). En general, entonces, se observa una cierta debilidad de la IED brasileña, que se concentra en pocas y onerosas inversiones, que exponen demasiado las empresas al

---

50 En 2015 GVT ha sido revendida al grupo español Telefonica.

riesgo de quiebra (Ambrozio, 2008)<sup>51</sup> y que se direccionan a sectores donde hay una competitividad estática y no dinámica (Kosakoff y López, 2008). Asimismo, las transnacionales brasileñas prefieren las inversiones destinadas a fusiones y adquisiciones de empresas extranjeras que el establecimiento de nuevas unidades productivas en el exterior (inversiones *greenfield*), operaciones más riesgosas y típicas de empresas más sólidas (Ambrozio, 2008)<sup>52</sup>.

La posición todavía subalterna de la economía latinoamericana y brasileña en el mundo hace también que el esfuerzo para mejorar la competitividad de los CN se quede corto cuando éstos se llegan a confrontar con sus pares de los países más poderosos. Lo testimonia, por ejemplo, el fenómeno de las “estrellas fugaces”, es decir multilatinas que llegan a dominar el mercado interno y se expanden en la esfera regional gracias a su ventaja comparativa en la red distributiva local. Sin embargo, su afirmación las vuelve interesantes para transnacionales del norte que monitorean los mercados regionales y tienen que llegar a acuerdos comerciales con estas, cuando no son directamente adquiridas y cesan de ser consideradas empresas latinoamericanas (Mortimore, 2006). Parece ser el caso, por ejemplo, de la cervecera Ambev, que después de haber llegado a una posición dominante en el mercado brasileño y regional, a través de la fusión de Brahma y Antartica, además de la posterior compra de Quilmes, se fusionó en 2004 con la belga Interbrew y en 2008 con la también belga Anheuser-Busch, creando el primer grupo mundial por ventas en el sector. Si bien parte del management es brasileño, los capitales y la casa matriz se encuentran en Bélgica (Finchelstein, 2013). Algo similar aconteció con Belgo Mineira, que después de haber comprado la argentina Acindar fue absorbida por el gigante euro-hindú Arcelor/Mittal<sup>53</sup>.

También es muestra de esa subalternidad el aprovechamiento por parte de multinacionales extranjeras con filiales en Brasil de los fondos del BNDES, fondos que no serían necesarios pues estas firmas

---

51 Un contragramento (Bianco, Moldovan y Porta, 2008) sería que el peor desempeño de las filiales externas depende de los altos costos iniciales de la inserción internacional, que son superados en una segunda fase por el monto de las ganancias operativas.

52 Sin embargo, esta tendencia general no aplica por el periodo 2002-2004 y por el año 2008, cuando las inversiones *greenfield* superaron excepcionalmente las *brownfield* (Iglesias, 2007).

53 A nivel nacional, una fusión entre el supermercado Pao de Açucar y el francés Carrefour ha sido bloqueada, a causa principalmente de la oposición de otro grupo francés, Casino, que controla Pao de Açucar.



podrían en cambio financiarse en los mercados privados<sup>54</sup>. Esta política no estaría además asegurando el cumplimiento de su objetivo principal: la relocalización de la actividad de estas multinacionales en los nudos brasileños de sus redes globales de producción (Cerqueira, 2014).

Finalmente, una estrategia de este tipo tiene efectos sobre la política exterior de Brasil al afectar los demás países de la región. En primer lugar, la política de CN se basa sobre una expansión internacional de la actividad de las empresas. Como hemos visto, esto implica la penetración en otros mercados y el desplazamiento de firmas locales, vía competencia o adquisición. También, inhibe el desarrollo de nuevas empresas en los otros países porque sube el costo de ingreso al mercado local, dado que las firmas brasileñas cuentan con mayor tamaño, acceso preferencial al crédito (BNDES) y un mayor nivel de desarrollo técnico. A título de ejemplo, el ingreso de Petrobras a la Argentina en el sector de los hidrocarburos ha sido una de las operaciones más relevantes, y se ha realizado a través de la compra de una serie de activos locales (Pérez Companc, Petrolera Santa Fe y EG3) y del establecimiento de *joint ventures* con empresas extranjeras (Repsol y Chemical Dow). Sin embargo, las inversiones de tipo *greenfield* fueron escasas (Cerqueira, 2014). Este dato coincide con el carácter general de la inversión brasileña en Argentina. Según un estudio del *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento* (CINDES) del 2008 (Fonseca, 2015), solo un 31% de las inversiones tenía como objetivo la apertura de nuevas unidades productivas, mientras que la mayor parte caía en los rubros de fusiones y adquisiciones (31%) o expansión de plantas ya existentes (14%), con un efecto soslayable sobre el aumento de capacidad productiva en el país.

Las empresas brasileñas pasan así a dominar las economías de algunos países de la región, siendo este el ámbito más inmediato de su expansión por cercanía geográfica y relativa debilidad de los competidores. La captación de la riqueza producida por los países vecinos contribuye a reforzar la desigualdad que ya se observa con Brasil.

Esto es cierto en particular con respecto a los países más chicos de la región, o económicamente más frágiles, como hemos visto en el caso de los frigoríficos y del sector energético en Uruguay, pero

---

54 Entre las exportadoras de maquinarias están por ejemplo Alstom, Confab y Mercedes-Benz.



también en Bolivia, donde Petrobras era el primero actor económico hasta las nacionalizaciones energéticas promovidas por Evo Morales en 2006 (Souza, 2012). En Paraguay, las inversiones brasileñas producen concentración de la renta a frente de la expulsión de campesinos de sus tierras y escasos encadenamientos productivos. En el sector del agronegocio, de los textiles y de los alimentos, los empresarios adoptan el régimen de maquila, importando insumos de Brasil sin impuestos y exportando al mercado brasileño aprovechando de las preferencias del MERCOSUR, pagando solamente una alícuota del 1% sobre el valor agregado (Cerqueira, 2014).

Sin embargo, la internacionalización de las empresas brasileñas acarrearía también efectos positivos sobre las economías de la región, como alianzas con empresas locales, modernización de las estructuras productivas y creación de empleo.

La formación de consorcios con firmas locales se produce por ejemplo en el sector de la construcción, como en el caso de la hidroeléctrica de Ituango en Colombia, realizada por Camargo Correa y las colombianas Concreto y Coninsa-Ramon (Torres, 2015a), pero también en industrias altamente tecnológicas como acontecido en Argentina entre Embraer y FadaA (Fabrica Argentina de Aviones) (Trucco, 2016). En estos casos la empresa local se beneficia de la transmisión de *know how* y de la modernización de la estructura y técnica productiva, algo que según Fonseca (2015) se realiza también en los sectores de alimentos, automotriz y otros (JBS y Marcopolo en Argentina, Camil en Uruguay, Gerdau en Chile). En general, todas las inversiones brasileñas en sectores industriales garantizarían un nivel de calidad más alto de lo alcanzado por las fábricas locales y una tasa elevada de agregación de valor. En el grupo de empresas con estas características se destacarían las constructoras: Petrobrás, Vale, Votorantim, Camargo Correa cementos, Braskem, MPX y Marcopolo (Fonseca, 2015). En cuanto a la generación de empleo, en 2012 las más de 100 firmas brasileñas presentes en Argentina producían más de 30.000 empleos directos e indirectos, mientras que en Chile la embajada calculaba en 80 las empresas y 10.000 los puestos de trabajo generados. En Ecuador las tres empresas brasileñas con más empleados son Odebrecht, Vicunha y Synergy E&P, por un total de 11.000 trabajadores (Fonseca, 2015).

Otra cuestión que tiene severas consecuencias sobre la imagen de Brasil en la región es el involucramiento de empresas de ese

país en escándalos de corrupción. Ya hemos hablado de los casos de sobre facturación, demoras e imperfecciones vinculados a las obras de la IIRSA que involucran las empresas constructoras. Sin embargo, estos problemas se han presentado también en la realización de obras afuera de la agenda de la iniciativa, como por ejemplo el Gasoducto Sur Peruano, en cuya licitación se considera que la empresa Odebrecht ha recibido un tratamiento preferencial (Rivasplata Cabrera, 2015). Un cuadro más claro del alcance de los episodios de corrupción y del nivel de la mezcla entre intereses empresariales y poder político ha empezado a ser revelado solo recientemente en consecuencia de la extensión de la investigación “*Lava Jato*” a los negocios en el exterior. Entre los hallazgos parciales se encuentran numerosos casos de soborno a funcionarios públicos y políticos locales vinculados a licitaciones públicas en varios países de la región. En consecuencia, los proyectos de empresas como Odebrecht, OAS y Andrade Gutierrez han sido bloqueados e investigados en toda la región.

A esto se agrega un fenómeno de dudosa legalidad: el lobby político más o menos abierto ejercido por las empresas a través de políticos nacionales<sup>55</sup> o financiando campañas electorales (Odebrecht en Argentina, Colombia, Peru, Venezuela, OAS en Bolivia, Camargo Correa en Peru) (Eju.tv, 2011; Convoca.pe, 2015; IDL-Reporteros, 2016; La Nación, 2017; La República, 2017; Reuters, 2017).

El punto de conexión entre la preferencia acordada a las empresas brasileñas –en prevalencia constructoras– y la diplomacia brasileña es sin duda la forma de asignar estas obras, que en muchos casos ha sido la realización de licitaciones con un proceso ambiguo o la contratación directa, a menudo en consecuencia de acuerdos entre presidentes, sin transitar por los canales usuales de control de las inversiones públicas (Rivasplata Cabrera, 2015).

### **3.3. Reacciones, oposición y consenso**

El 10 de abril de 2007, camiones bloqueaban el acceso a la Embajada de Brasil en Buenos Aires, en la calle Cerrito. Los manifestantes, asociados al sindicato de camioneros y distribuidores de bebidas, se encontraban hace semanas en un conflicto con la cervecera Quilmes. Sin una solución a la vista,

---

55 Es el caso de las acusaciones de tráfico de influencia al expresidente Lula por haber viajado a Bolivia, financiado por la constructora OAS, para ayudar a lograr la reactivación de la obra en el parque TIPNIS (Molina, 2015a).

decidieron involucrar al gobierno brasileño, dado que la empresa había sido comprada por Ambev un año antes, junto con sus cuestiones laborales. La Embajada de Buenos Aires se vio así obligada a mediar, promoviendo el día siguiente una reunión de conciliación tripartita con empresarios, sindicalistas y funcionarios del ministerio argentino de trabajo (Fonseca, 2015:195, traducción propia).

Como se puede observar en este caso, importante además porque involucra una empresa “símbolo” del país receptor de la inversión, Argentina, el nexo estrecho entre los CN y la diplomacia brasileña es claro también a quienes manifiestan contra sus accionar en el exterior. Protestas contra firmas brasileñas se han desarrollado en otras ocasiones ante las embajadas de ese país, a menudo acompañadas por quemas públicas de banderas brasileñas, hechos que en pasado eran más bien asociados a la denuncia de la influencia de EEUU y de sus corporaciones<sup>56</sup>.

Sin embargo, a pesar de que la consolidación y expansión de estas empresas es una estrategia integral a nivel nacional en Brasil, esta no se manifiesta de la misma forma a nivel internacional. Las inversiones, fusiones y compras realizadas por los campeones en el exterior son registradas como movimientos de mercado dictados por la rentabilidad y separados entre sí. También se ha observado un esfuerzo por parte de los gobiernos brasileños para negar públicamente la idea que exista un “plan general” de expansión en la región con sus correlatos hegemónicos, desvinculándose de las acciones emprendidas por las empresas (Burges, 2008).

A pesar de la dificultad en reconstruir las “respuestas” a esta estrategia como política general, es oportuno, como en el caso de la IIRSA, hacer el esfuerzo de rastrear los comportamientos generales de gobiernos, empresarios y otros actores de la sociedad civil frente a las situaciones puntuales que componen su despliegue en el exterior. Nuevamente, la dimensión del consenso y de la legitimidad es central en el análisis del proyecto regional brasileño.

---

56 En 2011 una manifestación contra la empresa OAS y la obra en realización en el parque TIPNIS se ha desarrollado frente la embajada en La Paz, mientras que en 2012 un grupo ha protestado ante la embajada en Santiago de Chile contra el proyecto de la hidroeléctrica de Castilla liderado por MPX (Fonseca, 2015). Siempre en 2008, un acto de organizaciones campesinas contra la concentración de la tierra en mano de poderosos latifundistas “brasiguayos”, con la presencia de un gobernador y un diputado nacional, terminó con la quema de una bandera de Brasil (Zibechi, 2012).

A nivel intergubernamental, se asiste a una sustancial aceptación generalizada de la expansión de las empresas brasileñas en los países de la región. Por un lado, esto es justificado por el encuadramiento de la IED brasileña como un asunto “de mercado” que no implica el involucramiento de la dimensión política, el cual se intenta evitar por temor a procurarse publicidad negativa. Por otro lado, cuando este involucramiento es activamente perseguido y se elige evidenciar la llegada de inversiones brasileñas y el establecimiento de empresas de ese país, esto se hace con el objetivo de presentar los aspectos positivos, como el aumento de los empleos y de la recaudación tributaria, las transferencias tecnológicas, los encadenamientos productivos y en general los efectos “derrame” sobre la economía local y sobre el crecimiento. En algunos casos, los gobiernos de la región han elaborado programas de atracción de las inversiones que se han direccionado específicamente a Brasil, como Colombia a través de la embajada en Brasilia y del organismo “Proexport” (Fonseca, 2015).

Hay que señalar que esta recepción positiva de la penetración de las empresas brasileñas a nivel político y gubernamental se debe también, si bien en menor medida, al difuso fenómeno de la corrupción de políticos y funcionarios locales del cual hemos hablado. Junto a la acción diplomática brasileña y a la estructura de las licitaciones de la IIRSA o de los préstamos del BNDES, este elemento parece haber contribuido a la absoluta predominancia de firmas brasileñas en las grandes contrataciones públicas y a la obtención del aval necesario a la realización de *joint ventures* con empresas locales.

Sin embargo, en numerosas ocasiones ha habido fricciones entre las empresas campeones y los gobiernos locales. Como hemos visto, una causa recurrente es la entrega de obras con problemas técnicos o un gran nivel de sobrefacturación, en el caso de las constructoras. Ya hemos mencionado el caso de la expulsión de la constructora Odebrecht de Ecuador, la cual ha acumulado en el país varias denuncias por corrupción (Souza, 2012) y demoras (Hidalgo, 2015), además de las investigaciones sobre la actuación de la misma en Perú (Gasoducto Sur y carreteras IIRSA Norte e IIRSA Sur) (Rivasplata Cabrera, 2015). Andrade Gutierrez y Queiroz Galvao han sido protagonistas de litigios similares por proyectos realizados en Bolivia (Fonseca, 2015). En otros casos, la cuestión ha sido ambiental, como cuando el Estado ecuatoriano ha suspendido las licencias petrolíferas de Petrobras en el Parque Nacional Yasuní, causando la

intervención del canciller Celso Amorim para que la orden judicial para incumplimiento de los estándares ambientales fuera revocada (Botto y Tussie, 2007; Arreaza, 2012).

No obstante, en otras ocasiones los problemas han surgido de otras cuestiones, como las obligaciones impuestas por organismos locales *anti-trust*, el porcentual de impuestos o *royalties* a pagar, el porcentaje de producción local empleada en la ejecución de un contrato y también las consecuencias de modificaciones de política económica sobre la actividad de una empresa, como restricciones a la importación de insumos o a la transferencia de ganancias.

La cuestión de los impuestos se ha observado en la rediscusión de los contratos de Petrobras en Bolivia y de la hidroeléctrica de Itaipú en Paraguay. En el caso de Itaipú, el reclamo histórico de Paraguay de revisar las tarifas pagadas por Brasil por la energía producida y de liberalizar la venta de los excedentes, ha sido en parte escuchado en 2011 cuando se ha triplicado el valor de la compensación a Paraguay, pero no se ha autorizado el país a vender a otros clientes (Vuyk, 2013)<sup>57</sup>. El episodio de Bolivia se refiere a la nacionalización de los hidrocarburos en 2006, cuando los intereses de Petrobras se vieron afectados al subirse los niveles de tasación sobre la extracción de gas del 50 al 65% y se sacó a la petrolera brasileña el control de las dos refinerías más importantes de Bolivia, que producían el 14% de las importaciones de gas de Brasil (Burges 2015). En ambos casos hubo una crisis diplomática y presiones de Brasil sobre los países linderos, mientras que el presidente Lula recibía fuertes críticas internas por no estremecer la reacción en defensa de los “intereses nacionales”<sup>58</sup>: en el primer caso se autorizaron ejercitaciones militares cerca de la frontera, que fueron percibidas como una presión por el gobierno de Paraguay (Zibechi, 2012), mientras que en el segundo se amenazó con una retirada total de Petrobras de Bolivia que hubiera afondado la economía del país (Burges, 2015)<sup>59</sup>.

---

57 El tratado de funcionamiento de Itaipú ha sido firmado por los gobiernos militares de ambos países en 1973 y ha sido denunciado como “Tratado Antinacional” por varios sectores políticos en Paraguay (Vuyk, 2013).

58 En el caso boliviano las Cámaras de Comercio brasileñas declararon que consideraban la medida “agresiva”, ya que la industria brasileña depende en gran parte del gas importado de Bolivia a precios inferiores al mercado, proponiendo un boicot a los productos bolivianos (Arreaza, 2012).

59 Ulteriores elementos de presión fueron la amenaza de suspensión de la provisión de diésel a Bolivia y el descubrimiento de los yacimientos “pre-sal” en las costas brasileñas (Burges, 2015).

Argentina ha sido teatro de fricciones entre las empresas brasileñas y el gobierno con respecto a las medidas *anti-trust* y a las decisiones de política económica. El primer caso es el de Petrobras, que fue obligada a revender la empresa Transener, adquirida cuando ingresó al mercado argentino. Un primer acuerdo logrado entre la petrolera y el grupo estadounidense Eton Park fue empero vetado por el gobierno argentino, que obligó por razones estratégicas Petrobras a la venta, por un importe menor, a las argentinas Enarsa y Electroingeniería (Bianco, Moldovan y Porta, 2008)<sup>60</sup>.

Otras razones de conflicto con la petrolera han sido las presiones para que la empresa aumente el nivel de inversión en el país y medidas de política económica como restricciones a las importaciones<sup>61</sup> y a la compra de dólares y el congelamiento de los precios de la energía y de los materiales de construcción. Las mismas medidas son las que han sido denunciadas por otros grupos brasileños para motivar la propia falta de inversiones y demora en lanzar planes de expansión, entre los cuales se encuentran: Camargo Correa (Loma Negra), Coopershoes, Alpargatas, ALL, JBS e Vale (Fonseca, 2015).

Finalmente, un caso que involucra la minera Vale muestra como algunas veces se ha observado una inusual “alianza” transversal de actores locales unidos en enfrentar las empresas brasileñas. Siempre en Argentina, la explotación de la mina de potasio “Rio Colorado” entre Mendoza y Neuquén ha acumulado desde 2009 diversos problemas, hasta ser abortada en 2013, cuando Vale ha intentado venderla. Esto es así porque a las protestas iniciales de los ambientalistas contra el proyecto se había agregado el obstáculo de la negociación de un “Acta Acuerdo” con la Provincia de Mendoza, la cual debía emitir la licencia de explotación. En esta se había exigido a la firma una participación local en el consorcio del 75%, pedido apoyado por sindicatos y gremio empresariales. Esta obligación, junto a otros conflictos que Vale mantenía con el gobierno central, han llevado la empresa a cancelar el proyecto (Fonseca, 2015).

En este caso, los empresarios locales han usado su poder de presión para exigir una porcentual de participación en los negocios de

---

60 En otros casos los fallos del organismo *anti-trust* han sido acatados sin mayores problemas, como en el caso de Ambev, obligada en consecuencia de su compra de Quilmes a vender las marcas Bieckert, Palermo, Imperial y Norte (Bianco, Moldovan y Porta, 2008).

61 Mediante la imposición de las “Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación” y la obligación de exportar productos argentinos o de asociarse a firmas exportadoras, la llamada política del “uno por uno” (Fonseca, 2015).

una de las empresas CN. En efecto, las manifestaciones de pública oposición a la penetración de las empresas brasileñas por parte de las asociaciones empresariales en la región han sido raras, pero no ausentes. En Argentina, a inicio de siglo, la ola de adquisiciones de empresas símbolo como Pérez-Companc, Quilmes y Loma Negra fue bautizada de “invasión brasileña” por la prensa bajo la influencia de la Unión Industrial Argentina, preocupada por la debilidad de las empresas locales después de la crisis de 2001 (Fonseca, 2015). Las protestas se han sucedido a lo largo de los años, a menudo asociadas a pedidos de protección tarifaria contra las importaciones desde Brasil. Por ejemplo, la compra por parte de Coteminas, empresa del entonces vicepresidente de Brasil, de fábricas de la argentina Santisa Textil en 2004 provocó reclamos del empresariado local (Bianco, Moldovan y Porta, 2008).

En general, los episodios de oposición pública a la concentración económica y a la competencia desleal implícitas en la formación e internacionalización de las empresas CN son protagonizados por asociaciones empresariales vinculadas al capital industrial de pequeñas dimensiones, algo que se repite también dentro de Brasil<sup>62</sup>. Sin embargo, estos casos son la excepción.

A pesar de que sea muy difícil encontrar pronunciamientos oficiales de organismos empresariales extranjeros sobre la internacionalización de empresas brasileñas, y aún más sobre el conjunto de la política de CN, sí se observa una evaluación generalmente positiva de las inversiones provenientes de ese país. También se registra la reacción positiva de esas empresas con niveles de desarrollo y competitividad más altos que logran asociarse a las firmas brasileñas en negocios puntuales o en *joint ventures*. Como hemos visto, esto se concreta sobre todo en el sector de la construcción, donde firmas como Graña y Montero en Perú y Concreto y Coninsa-Ramon en Colombia han formado consorcios con las brasileñas Odebrecht y Camargo Correa, pero también en industrias como la aeronáutica como en el caso de Embraer y FedeA en Argentina.

En este sentido, también escasas son las tomas de posición de los sindicatos con respecto a la penetración de las empresas brasileñas en los mercados locales, más allá de casos que implican conflictos sindicales puntuales, como entre Ambev-Quilmes y los

62 La fusión del frigorífico Bertin con JBS en 2009, firmas de las cuales el BND era accionista, se ha realizado contra la opinión de actores como la asociación de empaquetamiento de carne (Afracar), preocupados por la concentración en el sector de la producción de carne.



distribuidores. Si bien se puede hipotetizar que estos mantengan una posición de apertura frente a las inversiones que crean empleo localmente, hay que subrayar como esto raramente suceda, limitándose las inversiones en la mayor parte de los casos a concretar un pasaje de propiedad de las unidades productivas que ya están en función. Hay que recordar también como en el caso de las obras de la IIRSA financiadas por el BNDES el empleo de trabajadores o de proveedores locales es escaso, siendo prioritaria la compra de bienes y servicios brasileños. En general, sin embargo, parecería que las firmas brasileñas no son consideradas de forma diferente de otras por parte de los sindicatos locales, aun cuando estas hayan remplazado a empresas nacionales. Para dar un ejemplo, en el caso del proyecto “Río Colorado” de Vale en Argentina, los sindicatos han sumado su presión para lograr una mayor participación de empresas locales, y por ende, más ocupación. Sin embargo, parece ser un pedido que hubiera sido avanzado en cualquier caso, pero siendo el minero un mercado dominado por empresas transnacionales extranjeras (estadounidenses, canadienses, europeas, chinas y brasileñas), la negociación se suele dar con firmas no argentinas.

Otra cuestión, empero, es el tipo de reacción que otros actores de la sociedad civil han tenido frente a la expansión de las empresas brasileñas. Sobre todo, en el caso de las constructoras, los escándalos de corrupción y las demoras e imperfecciones de algunas obras se suman al impacto ambiental de estas en alimentar una percepción negativa por parte de la opinión pública. Actos como la instalación en junio de 2011 de una enorme estatua de Jesús Cristo en Lima por parte de Odebrecht, moldeada a partir del famoso Cristo Redentor de Río de Janeiro, causan rechazo en la población por ser símbolos de la influencia de las empresas brasileñas en el continente (Souza, 2012).

Rechazo explícito y organizado de comunidades indígenas, movimientos sociales y otros actores de la sociedad civil a la actividad de las empresas brasileñas y los efectos que causan sobre el medioambiente y la población, se ha manifestado no solo con respecto a las contratistas de algunas polémicas obras de la IIRSA. También se han registrado protestas contra proyectos como la construcción de la hidroeléctrica de Castilla en Chile realizada por MPX, el gasoducto de Sechura en Perú construido por Vale o la explotación por parte de Petrobras de un yacimiento en el Parque Nacional Yasuní en Ecuador (Fonseca, 2015).



### 3.4. Conclusión

La estrategia de creación e internacionalización de empresas Campeones Nacionales, emprendida en Brasil en el periodo 2002-2014 por parte de los gobiernos del PT, consiste en una política pública de apoyo financiero a empresas seleccionadas por su potencial de competitividad internacional. Estas empresas han recibido préstamos o inversiones del BNDES, del *Banco do Brasil* y de los fondos de pensión de las principales empresas públicas para realizar las compras y fusiones necesarias a consolidar su competitividad en la industria en la cual se desempeñan. Una vez obtenida una posición dominante en el mercado nacional, firmas como JBS-Friboi, Gerdau, Itaú-Unibanco, Embraer, Odebrecht, Votorantim, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, MPX, Marfrig, Brasil Food, *Banco do Brasil*, Weg, Marcopolo, CSN y Natura han procedido a internacionalizarse en la región, considerada su ámbito “natural” de expansión. Esto ha permitido que Brasil se transformara de receptor histórico de Inversión Externa Directa en el país con el mayor número de firmas “multilatinas” en América Latina, siendo además el tercer emergente después de China e India por número de empresas competitivas a nivel global, o *global players* (Carbriá, 2015).

Si bien esta política echa raíces en la creación de los *Emprendimientos de Dominio Público* durante la época de la Sustitución de Importaciones (ISI), en la fase reciente ha sido caracterizada por el objetivo de crear empresas competitivas a nivel global que sean apoyadas, y no poseídas, por un Estado “inversionista” (Musacchio y Lazzarini (2014). En el nuevo modelo “neodesarrollista” (Ban, 2013), se abandonan las medidas proteccionistas y la orientación industrial, en favor de una mirada hacia el mercado externo.

La creación y expansión de estas empresas CN tiene varios efectos en la región, más allá de causar una excesiva concentración de capital y distorsiones de los precios en el mismo mercado brasileño. En primer lugar, salvo raras excepciones, las firmas CNSE concentran en sectores productores de *commodities*, de bajo nivel tecnológico y valor agregado, reproduciendo los patrones clásicos de inserción económica internacional de la región y causando la reprimarización de las economías locales (Domingos, 2012). En segundo lugar, la penetración de los campeones en otros mercados causa el desplazamiento de empresas locales o inhibe su desarrollo, pudiendo las

firmas brasileñas contar con mayor tamaño, acceso preferencial al crédito (BNDES) y un mayor nivel de desarrollo técnico y dando así vida a una competencia que no puede ser sostenida por los empresarios nacionales.

En este sentido, también se torna evidente la relación entre esta estrategia y la IIRSA, en cuanto los préstamos que el BNDES concede para la realización de obras de infraestructura en otros países son vinculados a la contratación obligatoria de empresas brasileñas o a la compra de insumos de ese país. Estos financiamientos causan el endeudamiento de los Estados de la región y la salida de divisas internacionales de sus arcas para repararlos.

Si bien la estrategia de CN no se visibiliza como tal en el exterior, a causa también del esfuerzo continuo de los gobiernos brasileños para tomar distancia del accionar de las empresas y de las acusaciones de imperialismo, se registra un conjunto de reacciones por parte de gobiernos, asociaciones empresariales y actores de la sociedad civil de la región.

Los efectos positivos asociados a las inversiones como el aumento de los empleos, de la recaudación tributaria, la transferencia tecnológica y los encadenamientos productivos se encuentran en el centro de los argumentos con los cuales gobiernos y sectores empresarios celebran la llegada de las empresas brasileñas. En el caso de los empresarios, a esto se suma la posibilidad de asociarse a estas firmas en consorcios o *joint ventures*. Sin embargo, se han registrado casos de fricciones entre empresas CNY gobiernos de la región como Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú a causa de cuestiones como el respeto de los estándares ambientales o el cumplimiento de los contratos, pero también de los fallos de las instituciones *anti-trust*, la negociación sobre impuestos o el porcentaje de producción local a emplear y modificaciones de la política económica. En el caso de los empresarios, en países como Argentina se ha asistido a protestas contra la desprotección de las firmas locales para con las inversiones e importaciones brasileñas, protagonizadas por gremios vinculados al capital industrial.

Por otro lado, actores de la sociedad civil tales como movimientos sociales, comunidades indígenas y sindicatos han protestado contra el impacto ambiental y social que tienen los negocios de los campeones, sobre todo las constructoras. A esto se agregan los numerosos casos de corrupción que se mezclan con el lobby político legal en alimentar una percepción negativa por parte de la opinión

pública sobre las firmas brasileñas y su expansión en la región. El estallido del escándalo “*Lava Jato*”, las críticas domésticas y el débil desempeño económico de algunas de las empresas campeones recientemente creadas han llevado en 2014 a la conclusión oficial de la estrategia por parte del gobierno brasileño, aunque la decisión ha sido motivada con la razón de considerar agotada su misión originaria.

El análisis ofrecido en este capítulo, correspondiente al origen y desarrollo de CN, sus efectos sobre los otros países y las reacciones que despierta en los gobiernos y en sectores de la sociedad civil de la región, nos ayuda a reconstruir el rol de esta estrategia en el proyecto regional de Brasil. A su vez, permite observar el despliegue de esta estrategia en vinculación con las fuerzas sociales que la apoyan –tanto a nivel doméstico como a nivel regional–, así como las que se contraponen a ella. Por otra parte, permite apreciar la creación de consenso que habilita por parte de Brasil. En el capítulo que sigue procedemos a comparar los hallazgos encontrados en el análisis de IIRSA y CN, evidenciando las semejanzas y diferencias y como ambas estrategias se combinan y retroalimentan en vehiculizar el proyecto regional de Brasil. Al considerar, en clave neogramsciana, las dimensiones del consenso y la coerción con respecto a los demás países de Sudamérica y a su sociedad civil, se indaga la eficacia de IIRSA y CN en fortalecer el Estado brasileño, así como el éxito –o fracaso– del intento de construcción de hegemonía en la región.

# Capítulo 4

## IIRSA y Campeones Nacionales: ¿la construcción de una hegemonía brasileña en Sudamérica?

En esta sección abordamos la cuestión de la función desempeñada por la IIRSA-COSIPLAN y la creación e internacionalización de empresas Campeones Nacionales en el proyecto regional de Brasil en los años 2002-2016 y su rol en la construcción de una hegemonía brasileña en Sudamérica.

Para ello, presentamos tres niveles de análisis. En la primera parte consideramos la IIRSA-COSIPLAN y la política de CN como *estrategias*, es decir componentes diferenciados de un *proyecto* regional más amplio de Brasil. En el intento de comprender como estas estrategias vehiculizan este proyecto, evidenciamos las diferencias y semejanzas entre estas y nos preguntamos sobre la relación que mantienen entre sí, su eficacia, objetivos, efectos y las modificaciones ocurridas en ellas a lo largo de los años.

En la segunda parte profundizamos en la dimensión hegemónica del proyecto, indagando el rol de estas dos estrategias en la construcción de consenso alrededor de él y en el fortalecimiento o debilitamiento del Estado brasileño. En particular, vinculamos nuestros hallazgos al concepto de *hegemonía consensual* de Burges (2008) y a sus consideraciones sobre la coerción y el consenso en el proyecto regional de Brasil.

Finalmente, en la tercera parte abordamos las estrategias IIRSA-COSIPLAN y CN a la luz de la teoría neogramsciana de la hegemonía, procurando ampliar el planteo de Burges (2008) y consideramos el rol ejercido por las fuerzas sociales y la ideología. Aquí argumentamos que la efectiva construcción de consenso en la sociedad civil

es el punto fundamental que diferencia, en un proyecto regional, la hegemonía de la dominación. A partir de esto, presentamos algunas consideraciones más generales sobre el establecimiento de una hegemonía brasileña en la región.

#### **4.1. IIRSA y “Campeones Nacionales” como estrategias del proyecto regional de Brasil**

Consideramos IIRSA y CN como estrategias del Estado brasileño, en cuanto políticas orgánicas que se han originado en su interior y se han orientado, sucesivamente, a la región, para ser incluidas en su política exterior para Sudamérica. Tanto una como la otra tienen en común el contexto político en que nacieron: el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en Brasil en los años noventa y el predominio del llamado “regionalismo abierto” en la región. Como hemos visto, la estrategia de CN tuvo sus albores en la época de la política de Sustitución de Importaciones (ISI), pasando por la dictadura militar (1964-1984) y el incipiente periodo de internacionalización de los años ochenta. Sin embargo, es el proceso de privatización de grandes empresas estatales emprendido en los años noventa que terminó de delinear los presupuestos centrales de la reciente estrategia. La IIRSA también nació en este periodo, inspirada en los imperativos de competitividad del regionalismo abierto y de la experiencia asiática precedente, mientras que los conceptos de “corredores regionales” y “clusters industriales” fueron aplicados por primera vez en el ámbito de políticas nacionales en Brasil con el Plan de inversiones “Avanza Brasil”. Sin embargo, ambas iniciativas fueron relanzadas con mayor fuerza y alcance por el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva de 2002 en adelante, en correspondencia con la afirmación de un nuevo tipo de regionalismo: el regionalismo “post-hegemónico”.

El desarrollo de estas dos estrategias ha sido paralelo, pero más allá de algunas semejanzas fundamentales, estas políticas han mostrado tener divergencias importantes. Ambas compartieron el objetivo de asegurar a Brasil el control de los recursos de la región y de reservar el mercado de las licitaciones públicas de construcción civil a las empresas brasileñas. No obstante, se observa una importante diferencia en sus respectivas trayectorias: mientras que la IIRSA se ha multilateralizado y ha recibido el apoyo de todos los países de la región, hasta ser subsumida en la UNASUR, la estrategia de CN nació y se mantuvo como una iniciativa unilateral de Brasil.

La diferencia en sus trayectorias se refleja en su estructura de financiamiento. Si bien ambas estrategias han sido financiadas principalmente con fondos públicos provenientes de los países de la región, la IIRSA fue respaldada desde sus inicios por las IFI (BID, CAF, FONPLATA), mientras que la creación de Campeones Nacionales y su internacionalización ha sido fomentada únicamente por el Estado brasileño. Aquí el elemento unificador principal es el BNDES y su protagonismo en el financiamiento de ambas políticas (a través de préstamos e inversiones), otro efecto del relanzamiento que los gobiernos del PT han realizado.

A pesar de su diferente trayectoria de multilateralización, es importante observar que ambas estrategias se originaron a partir de necesidades internas de Brasil y se expandieron solo en una fase sucesiva, como intento de solucionar esas necesidades a través de la región. En el caso de las empresas CN, su especialización en industrias de *commodities*, intensivas en energía, requiere el control de los recursos naturales de la región, ya que los recursos del territorio brasileño por sí solos no bastan para garantizar la rentabilidad de las inversiones. Por otro lado, la región es el mercado ideal para dar comienzo al proceso de internacionalización de empresas creadas inicialmente para dominar el extenso mercado interno, gracias a la escasa competitividad de las empresas locales y a los costos casi siempre más baratos que en Brasil. La elección de crear empresas *global player* se cruza, entonces, con la necesidad de expansión en los mercados vecinos. En el caso de la IIRSA, la trama de corredores pensada para el territorio brasileño en pos de transformar su productividad e inserción en los flujos comerciales globales, se proyecta a la región en el intento de conectar los lugares de producción (de minerales, soja y energía) con los lugares de exportación<sup>63</sup>. Geográfica y económicamente, los “ejes de desarrollo” implementados en el territorio brasileño necesitan ser integrados a una infraestructura de alcance regional para viabilizar la misión de posicionar al país de forma más competitiva en la división internacional del trabajo.

Cabe destacar, sin embargo, la diferente eficacia de ambas estrategias, también en relación a la vehiculización del proyecto regional de Brasil. Como hemos visto, la IIRSA ha resultado ser una de las iniciativas más exitosas de la UNASUR y de la integración sudamericana en general, más allá de algunas dificultades. Por otro lado,

63 Como aeropuertos y puertos situados en ambas costas, de ahí la importancia de los “corredores bioceánicos”.

la estrategia de CN ha sido abandonada en 2014 a causa, entre otras cosas, de un bajo desempeño económico, además de la investigación por corrupción “*Lava Jato*”, la cual parece haber dado un golpe mortal a cualquier hipótesis de reactivación. En este sentido, la IIRSA ha sido una estrategia más orgánica y mejor estructurada que la política de CN, lo cual se refleja en su mayor nivel de institucionalización (antes como IIRSA y después dentro del COSIPLAN). Es importante observar al respecto que la estrategia de creación de empresas campeones no ha sido presentada nunca en el exterior con esta denominación, y que aun dentro de Brasil, su definición y organicidad han sido objeto de un intenso debate. Por otro lado, la IIRSA ha sido presentada en la región como el contrapunto infraestructural de la integración social y política, la cual ha apuntalado la dimensión “ideacional” del proyecto regional de Brasil. No ha ocurrido lo mismo con las empresas campeones, vistas –con frecuencia– como instrumentos del imperialismo brasileño, si bien en algunos casos se hayan presentado como empresas “integracionistas”. Sin embargo, hemos visto cómo en una fase más reciente el desarrollo de la IIRSA se ha vuelto “silencioso”, al presentar las obras como desvinculadas de esta iniciativa y de la idea misma de integración<sup>64</sup>. En este sentido, las dos estrategias, al salir de las fronteras brasileñas y expandirse en la región, “se esconden” para buscar evitar obstáculos a su realización, determinados no solo por los resultados de su despliegue sobre las sociedades de la región, sino también por el mismo hecho de constituir estrategias del Estado brasileño y de su proyecto para Sudamérica. En el caso de IIRSA, el carácter silencioso de la iniciativa podría ser identificado como una de las razones de su resiliencia, gracias a ese efecto despolitizante del cual habla Cortés (2014).

Eso se acompaña a otra cuestión, nos referimos al “pragmatismo” de la IIRSA, que –al igual que muchas de las iniciativas multilaterales apoyadas por Brasil en la región– puede adaptarse fácilmente a proyectos regionales de inspiración diferente y hasta divergente, como el representado por los países del ALBA, del MERCOSUR o de la Alianza del Pacífico. La pregunta, en este caso, es si una posible falta de pragmatismo de la estrategia de CN –demasiado vinculada al neodesarrollismo– puede haber contribuido a su relativo fracaso. Es decir: el gradual debilitamiento del consenso interno en Brasil alrededor de las políticas del PT a partir de 2013, junto al “fin de

---

64 Excepto cuando actores como movimientos sociales o comunidades indígenas han recurrido a la denuncia de la IIRSA para encuadrar su lucha en un más amplio esfuerzo anticapitalista y anti hegemonía brasileña.

ciclo” progresista en la región, ¿Puede haber afectado la continuación de la estrategia de CN más que la de la IIRSA?

Los avances en la interconexión infraestructural de la región por medio de la IIRSA no tienen, empero, que obliterar algunos fracasos de esta estrategia. El caso más elocuente es el de la integración energética, la cual se ha encallado principalmente a causa de la competencia entre Brasil y Venezuela. Razones geopolíticas están en la base del “boicot” de Brasil a los ambiciosos proyectos venezolanos y de la elección de perseguir un plan autónomo, pero también otras consideraciones, tales como la posibilidad de lograr la autosuficiencia energética que se presentó con el descubrimiento de los yacimientos petrolíferos del pre-sal y la forma de realización y gestión de los proyectos, que debían favorecer empresas públicas en contraste con el modelo público-privado apoyado por Brasil, afectando además los intereses de Petrobras.



**Tabla n° 1:** Semejanzas y diferencias entre IIRSA y CN

<b>IIRSA y CN como estrategias de Brasil: semejanzas y diferencias</b>		
	<b>IIRSA</b>	<b>CAMPEONES NACIONALES</b>
<b>SEMEJANZAS</b>		
<i>Origen</i>	Gobierno de Fernando Henrique Cardoso	
	Necesidades internas (internacionalización firmas e integración a infraestructura de alcance regional)	
<i>Desarrollo</i>	Relanzada por los gobiernos del Partido de los Trabajadores	
<i>Financiamiento</i>	BNDES	
	Financiamiento público (en general tesoros nacionales)	
<i>Objetivo</i>	Controlar recursos naturales región y favorecer expansión transbrasileras	
<i>Promotores</i>	Gobierno de Brasil	
<i>Elemento ideacional (como se presenta)</i>	Favorece la integración regional (realización infraestructural integración + “empresas integracionistas”)	
<i>Principales beneficiados (domésticos)</i>	Grandes empresas constructoras	
<i>Modelo de desarrollo</i>	Neodesarrollismo	
<i>Efectos</i>	Despierta oposición por parte de gobiernos y de sectores sociedad civil	
<i>Despliegue</i>	Carácter “silencioso”	
<b>DIFERENCIAS</b>		
<i>Funcionamiento</i>	Multilateral (COSIPLAN-UNASUR)	Unilateral
<i>Financiamiento</i>	Multilateral (BID, CAF, FONPLATA)	Unilateral (BNDES, tesoro Brasil)
<i>Promotores</i>	Gobiernos, Instituc. Financieras	BNDES, fondos de pensión
<i>Institucionalización</i>	SI	NO
<i>Principales beneficiados (domésticos)</i>	Sectores exportadores ( <i>commodities</i> ) e intensivos en recursos naturales	Grandes empresas, capitales industriales
<i>¿Se presenta en el exterior como una política orgánica?</i>	SI (aunque su despliegue se va haciendo “silencioso”)	NO
<i>Elemento ideacional (percepción prevalente)</i>	Contrapunto infraestructural integración regional	Expansión imperialista brasileña
<i>Continuidad</i>	SI	NO (hasta 2014)
<i>Proyecto regional</i>	Compatible con varios modelos de regionalismo	Vinculada a una visión desarrollista

**Fuente: elaboración propia**

En este sentido, es importante remarcar el vínculo entre estas estrategias y los intereses brasileños en la región para poder entender su función y su desarrollo, haciendo especial hincapié en la reformulación de las mismas bajo los gobiernos del PT.

Como hemos visto, la llegada al gobierno de Lula y del Partido de los Trabajadores en 2002 no ha significado la interrupción de estas políticas, elaboradas por los gobiernos anteriores. Ambas han sido adoptadas en el nuevo ciclo político y relanzadas poderosamente, aunque buscando resignificar su función y objetivos. En particular, la IIRSA y la estrategia de CN han sido presentadas como componentes de un modelo social, económico y político definido como neodesarrollista, en el cual mantienen centralidad los pilares neoliberales de la competitividad y la estabilidad macroeconómica, al lado de una mayor atención al desarrollo productivo y al combate a la desigualdad social. Al volverse parte del proyecto de Brasil para la región, ambas estrategias han sido empleadas para fomentar un tipo de integración regional en línea con ese mismo modelo neodesarrollista, que encontraba también el apoyo de muchos países de la región con gobiernos políticamente afines. Esta inclusión de las estrategias en la política exterior de Brasil para la región se ha dado contemporáneamente en la dimensión “ideacional”, haciendo de la IIRSA y de las empresas unos símbolos de la integración regional liderada por Brasil, y material, con la utilización masiva e inédita de fondos públicos brasileños para financiar ambas iniciativas a través de instituciones y políticas como el BNDES y el PAC.

Desde el punto de vista de Brasil, las estrategias permitían avanzar con los objetivos geopolíticos y geoeconómicos que el gobierno se había fijado. En otras palabras, la reconfiguración de las estrategias bajo el lema integracionista y neodesarrollista servía para perseguir mejor los que se percibían como intereses nacionales y no el contrario.

Hemos visto cómo la IIRSA puede ser considerada una “prolongación” infraestructural de la construcción conceptual de un Sudamérica encabezado por Brasil, separado de América Latina. Implica la realización de una “red” comercial que tiene algunas semejanzas con lo que planteaba el ALCA (Zibechi, 2006), reconfigurando la geografía regional por medio de corredores y ejes de desarrollo en una estructura orientada a la exportación de los productos para cuya realización el continente tiene ventajas comparativas, es decir, principalmente *commodities*. Sin embargo, Brasil sería el principal

beneficiario de esta nueva “red”, al garantizar el abastecimiento energético necesario para su economía y posicionarse en el centro de las nuevas cadenas de valor de la región como principal país manufacturero de Sudamérica y exportar a la región y al mundo. Por otro lado, la estrategia de creación e internacionalización de empresas CN ha permitido la conformación de empresas transnacionales de control accionario predominantemente brasileño, que ocupan una posición dominante en sus respectivos segmentos de mercado en Brasil y en la región. Más allá de dotar el país de empresas “competidoras globales”, las cuales pueden ayudar en relocalizar las cadenas de valor internacionales en Brasil y a equilibrar la balanza de pagos, dicha estrategia tiene el efecto indirecto de permitir al Estado brasileño mantener cierto control sobre varios recursos naturales de la región, considerados geopolíticamente estratégicos. Esto es así porque el gobierno ha conservado la capacidad de ejercer una influencia directa (a través del BNDES o de los fondos de pensión) o indirecta (política económica, impuestos etc.) sobre las más importantes entre estas empresas.

No obstante, estas estrategias tienen efectos controversiales sobre los otros países, como el endeudamiento causado por los préstamos del BNDES; la extranjerización de las economías locales por la penetración de las empresas CN; las devastadoras consecuencias socioambientales de las obras de la IIRSA, entre otros, todo lo cual redundando en un “daño de imagen” para el liderazgo de Brasil en la región.

Emerge entonces la pregunta: ¿estas estrategias se retroalimentan entre sí o, más bien, se obstaculizan entre ellas y al promover el proyecto regional de Brasil? Las estrategias de IIRSA y de CN no solo se alimentan mutuamente, sino que constituyen partes diferenciadas de un mismo proyecto regional. Esto es así porque una razón fundamental del apoyo brasileño a la IIRSA es el empleo de las constructoras de ese país y de la compra de servicios y materiales allá producidos. Por otro lado, la red comercial que se pretende realizar con la IIRSA tiene una estructura que beneficiaría directamente y principalmente la economía brasileña y sobre todo las empresas CN.

Al mismo tiempo, el despliegue de ambas estrategias provoca tensiones que las muestran como contradictorias, a pesar de formar parte del mismo proyecto. Por ejemplo, la IIRSA es encuadrable como un “bien público regional” (inicialmente) ofrecido por Brasil, el *paymaster* que, según la teoría clásica del regionalismo, debe pagar si

quiere lograr una integración liderada por él. No ocurre lo mismo con la internacionalización de las empresas, las cuales, como hemos visto, son frecuentemente asociadas a una actitud expansiva e imperialista por parte de Brasil. Además, la resistencia que a menudo se ha observado en la región al desarrollo de estas estrategias por parte de otros Estados, de actores de la sociedad civil y hasta de sectores empresarios ha constituido un obstáculo a la puesta en práctica del proyecto regional de Brasil. Es por eso que consideramos que se puede afirmar la coexistencia de una retroalimentación de las dos estrategias junto con elementos contradictorios entre ellas y con la retórica integracionista que las sustenta.

Sin embargo, responder completamente a la pregunta sobre la relación entre IIRSA y CN, y su eficacia para vehiculizar el proyecto regional brasileño es posible, solamente, vinculando estas estrategias a la construcción de hegemonía y de consenso en la región por parte de Brasil, tarea que abordaremos en el próximo apartado.

#### **4.2. La construcción de hegemonía y consenso en la región**

Indagar la relación entre las estrategias IIRSA y CN, y la construcción de hegemonía en Sudamérica por parte de Brasil, requiere plantearse una serie de preguntas: ¿hasta qué punto estas estrategias se originan en el gobierno?, ¿refuerzan o debilitan la proyección hegemónica del Estado brasileño?, ¿de qué manera producen consenso en torno al proyecto regional de Brasil?

La primera cuestión refiere al origen de las políticas de IIRSA y CN, la cual se relaciona directamente, además, con la posibilidad de considerarlas estrategias orgánicas. Si bien ambas, como hemos visto, nacieron y se desarrollaron como políticas de gobiernos brasileños distintos, no hay que perder de vista el rol fundamental que otros actores tuvieron en su ideación e implementación. En el caso de la IIRSA, las IFI más importantes de la región impulsaron su ideación y constituyen su principal fuente de financiamiento, manteniendo un rol central incluso después de la reestructuración de la iniciativa por parte de los gobiernos progresistas de la región. Pero también los empresarios fueron clave en el lanzamiento de la IIRSA, como en el caso de la *Coalizão Empresarial Brasileira*. Lo mismo vale para la política de CN. Si bien esta fue motorizada principalmente por el BNDES durante el primero y segundo gobierno de Lula, la reanudación del financiamiento público a las empresas y el sostén a su internacionalización son medidas que la burguesía industrial

brasileña venía reclamando desde el fin del ciclo neoliberal. Esto nos habla de la necesidad de considerar la correlación de fuerza entre clases sociales y fracciones de clase, a nivel interno y externo, a la hora de analizar las acciones de un Estado que persigue su “interés nacional”. Esto es cierto también si consideramos que ambas estrategias se insertan en el dilema clásico de la política exterior brasileña (Merke, 2010), “liderazgo o desarrollo”, restableciendo la prioridad del segundo término de la pareja. Si bien el intento durante el lulismo ha sido denunciar la que es percibida como una falsa dicotomía entre los dos, no puede sorprender que la IIRSA y CN se encuentren fuertemente ancladas al componente económico del proyecto neodesarrollista.

Como hemos visto, la idea es, por un lado, situar el mercado brasileño en el centro de una “telaraña” infraestructural de corredores comerciales conectados a la economía global y, por el otro, dotar ese mercado de empresas competitivas internacionalmente, en un doble movimiento que tiende a “englobar” la región y someterla a las exigencias internas.

Un ejemplo concreto de la búsqueda de desarrollo económico que está en la base de ambas estrategias es la prioridad dada al sector de la construcción civil y sus empresas campeones. Más allá del vínculo con las obras de infraestructura de la IIRSA, esta elección se explica también por el alto potencial de encadenamiento productivo que tiene la construcción, permitiendo obtener resultados en términos de aumento del empleo y crecimiento de otras empresas en el mercado doméstico. El telón de fondo es el objetivo de concentrar, en la economía brasileña, la agregación de valor de varias industrias sudamericanas.

Otra cuestión derivada es si estas estrategias contribuyen efectivamente al fortalecimiento del Estado brasileño en la región, si refuerzan su construcción hegemónica. La respuesta, nuevamente, parece ser ambivalente. La ya nombrada estructura *hub and spoke* que la IIRSA proyecta, colocaría aún más a Brasil como centro económico de la región, garantizando el abastecimiento energético y de materias primas, y el control de los principales corredores comerciales. Esto permitiría una renovada centralidad *vis-a-vis* el comercio mundial, pero significaría también la profundización del intercambio desigual que se observa en Sudamérica, reafirmando a Brasil como principal proveedor manufacturero de la región, y estimulando la dependencia de los países menos desarrollados con

respecto a las exportaciones hacia ese mercado. La reorientación de la deuda de los países de la región hacia Brasil, a través de los préstamos del BNDES, es otro elemento de esta nueva dependencia regional. Como hemos visto, este relativo éxito en impulsar una hegemonía regional se debe también al pragmatismo de las estrategias, su capacidad de adaptarse a los diferentes proyectos de desarrollo económico y de apertura comercial presentes en la región.

Sin embargo, se observan algunas contradicciones inherentes a estas políticas que ponen en discusión si se puede hablar de un fortalecimiento del Estado brasileño y del establecimiento de una hegemonía en la región. En primer lugar, el modelo *hub and spoke* sudamericano se basa sobre una integración regional fragmentada y desigual, lo cual puede favorecer temporáneamente su “*hub*” Brasil, pero trabaja en contra del establecimiento de una hegemonía durable y relativamente sin tensiones. Esto es así también porque IIRSA y CN parecen sugerir que la matriz de este modelo de integración no se encuentra en la región sino en el exterior, en las relaciones comerciales con viejos y nuevos mercados, las cuales requieren en esta fase una reconfiguración geoeconómica de la región. Como parte de esta reconfiguración, las economías sudamericanas se reprimarizan y se especializan en la producción de *commodities*, una tendencia que involucra plenamente a Brasil y que está en la base de la demanda creciente de energía de su industria. ¿Puede considerarse, en este contexto, a Brasil un Estado “fortalecido” si el aumento de su centralidad en Sudamérica se corresponde a un paralela reprimarización de su economía y a la consolidación del carácter fragmentario y desigual de la integración regional que enmarca esta nueva centralidad?

El fenómeno de la reprimarización económica es parte de una condición de dependencia estructural que limita el alcance transformador de políticas como la IIRSA y CN. Además, a causa también de la ausencia de un acuerdo de gran alcance en la región sobre un modelo de desarrollo, estas iniciativas se exponen a la posibilidad de ser convertidas en herramientas de una penetración neocolonial en el continente.

Esto es cierto sobre todo en relación a la IIRSA, las más adaptable a diferentes modelos de desarrollo, la cual ha entrado en una fase de incertidumbre a partir de la crisis económica y política comenzada en 2013 en Brasil, que ha repercutido en el financiamiento de las obras y en la organicidad general de la iniciativa. Esto significa que

actores extrarregionales como China han ganado protagonismo en la promoción de la iniciativa por sobre de Brasil, pudiendo eventualmente orientar su desarrollo en direcciones dictadas por sus intereses unilaterales. También podría asistirse a un crecimiento del peso de los inversores extrarregionales en las decisiones tomadas por las IFI, las cuales por su parte han fracasado en el objetivo de volverse herramientas financieras “alternativas” al servicio de la región (Gudynas, 2008). En ellas primaria el interés por la rentabilidad de las inversiones y una visión meramente limitada a la “interconexión”, que no considera suficientemente las dimensiones sociales y políticas de la integración. A esto se suma el fenómeno de las “estrellas fugaces”, el cual señala la debilidad de las grandes empresas CN de Brasil frente a sus competidoras de los países centrales y el riesgo que las primeras, después de haber logrado una posición semi-monopólica en la región, sean absorbidas por las últimas en su estrategia global de expansión.

En este sentido, podemos afirmar que frente a un debilitamiento de la posición de Brasil en la región y del consenso neodesarrollista prevalente en la fase reciente, estas estrategias podrían tener el efecto combinado de contribuir a hacer de Sudamérica una plataforma de expansión de capitales extranjeros, Campeones Nacionales de los países centrales.

Finalmente, al indagar el rol ejercido por IIRSA y CN en la construcción hegemónica regional de Brasil, nos parece fundamental considerar la dimensión de la creación de consenso alrededor de ambas estrategias y del proyecto regional en general. Como hemos visto, IIRSA y CN contienen varios elementos útiles para producir consenso en los otros países de la región, como el ofrecimiento de financiamiento privilegiado (“sello IIRSA”) y de los servicios tecnológicamente avanzados de las constructoras brasileñas o la creación de empleo prometida por otras empresas. La misma estructura *hub and spoke* implica beneficios para los países que se conecten al centro, como el acceso al mercado más grande de la región y a la red de infraestructura en construcción. Sin embargo, todos estos se pueden encuadrar como *subproductos secundarios* de la búsqueda de hegemonía intrínseca al proyecto regional de Brasil, cuyo ingrediente consensual principal parece ser la ya recordada adaptabilidad a los varios modelos de desarrollo presentes en la región.

Al mismo tiempo, hemos registrado varios episodios de resistencia frente al avance de estas políticas animados por los gobiernos

sudamericanos, lo cual pone en duda la efectiva creación de consenso alrededor de ellas y del proyecto regional de Brasil. Por ejemplo, la imagen “manchada” de la IIRSA ha llevado a la cancelación de más de una obra, mientras que prácticamente todas las constructoras brasileñas vinculadas a esta iniciativa han estado involucradas en escándalos de corrupción y sobrefacturación, lo cual ha afectado su participación en nuevos proyectos. En tanto, otras empresas CN han tenido problemas con varios gobiernos de la región en relación a cuestiones como impuestos, permisos ambientales, concentración propietaria, cierre de unidades productivas, transferencias de ganancias, controles de precios, etc., por lo cual, en algunos casos, tuvieron que dar marcha atrás con inversiones ya realizadas. En este sentido, la creación de consenso alrededor del proyecto regional de Brasil por medio de IIRSA y CN parece ser real, pero frágil e insuficiente para garantizar su consolidación.

Las dimensiones coercitiva y consensual de la hegemonía están en el centro del análisis de Sean Burges (2008), quien propone el concepto de “hegemonía consensual”. En lo que sigue abordaremos brevemente nuestros hallazgos respecto a IIRSA y CN a la luz de su planteo teórico. Según Burges (2008, 2015), la dimensión consensual del proyecto regional de Brasil a comienzo del siglo quedó plasmada en el ofrecimiento de ese país de crear un mercado común, lograr una posición negociadora como bloque regional *vis-a-vis* las potencias comerciales y realizar un plan de infraestructura de gran alcance, la IIRSA. Tomados en conjunto, estos elementos contribuían a conformar un modelo “suavizado” de integración a la economía globalizada, donde la apertura comercial acompañaba la atención puesta en el equilibrio socioeconómico de las sociedades sudamericanas y a la protección de la industria local.

Si bien el comportamiento de Brasil y de los otros países de la región en ocasión de foros globales y multilaterales no es objeto de esta investigación, notamos, como indican varios trabajos (Sanahuja, 2011; Quiliconi y Peixoto, 2013; Mesquita, 2016), que Brasil ha adoptado en más de una ocasión un “doble estándar”, al presentarse a veces como vocero de Sudamérica –a menudo sin promover consultas previas– y a veces optando por alinearse con los países BRICS o con los países industrializados, en detrimento de los intereses de los países de la región. Esto no significa que la alianza informal con Argentina y otros países de la región no haya sido fundamental en casos como el rechazo definitivo al ALCA, pero paradójicamente eso parece haber sido el punto más alto alcanzando por la concertación regional en tiempos



recientes, y que la cohesión con respecto al posicionamiento común en ámbitos de negociación internacional haya ido disminuyendo en los años siguientes a esos eventos.

El estudio de la IIRSA y CN poco nos dice también sobre la construcción de un mercado único regional, aunque este diseño del proyecto brasileño parece haber prosperado relativamente más que la constitución de un bloque negociador. No obstante los problemas recurrentes que tiene, el MERCOSUR sobrevive y ha llegado a ampliar su membresía, incluyendo Venezuela como miembro pleno, y otro Estado del ALBA (Bolivia) y todos los Estados del Alianza del Pacífico como Estados asociados. En este sentido, el objetivo heredado por la UNASUR desde la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) (Agostinis, 2014) de trabajar en la confluencia de los espacios económicos regionales (CAN y MERCOSUR) parece todavía ser parte de las perspectivas de integración a largo plazo. En una óptica menos institucional, sin embargo, un mercado único regional es lo que la IIRSA, y en menor medida CN, apuntan intrínsecamente a realizar, en cuanto plantean un espacio geoeconómico más integrado, con intercambios comerciales fluidos a nivel local, así como con los mercados globales. De esa manera, los avances de la iniciativa de infraestructura pueden ser interpretados como un acercamiento a la conformación de una economía de escala regional, si bien aún no institucionalizada en un “mercado común”. Es así que al menos dos de las consideraciones de Burges (2008) resultan acertadas.

La primera tiene que ver con el posicionamiento como centro geográfico y económico de Sudamérica que el proyecto regional de Brasil ha perseguido, simbolizado por el diseño de “telaraña” de la IIRSA que se teje a su alrededor. En este sentido, podemos afirmar que la construcción de un espacio económico integrado en la región ha ido de paso con su contemporánea estructuración alrededor de las necesidades del mercado brasileño y de su penetración por parte de las firmas de ese país, lideradas por las empresas CN.

La segunda refiere a la intención de Brasil de orientar los intereses de la clase empresarial de los países sudamericanos hacia su economía, objetivo que parece haber sido alcanzado, si bien parcialmente, con respecto, al menos, a las exportaciones de materias primas y productos no elaborados de los países más chicos, pero también de la producción industrial de países como Argentina, flujos que han aumentado o se han consolidado en los últimos años. Esto ha sido en parte producto del desarrollo de la IIRSA, pero también de los encadenamientos productivos regionales que la expansión de las empresas CN ha favorecido.

Finalmente, creemos que la IIRSA, si bien con sus numerosos problemas de ejecución, representa una realización parcial del ofrecimiento de un plan de infraestructura de alcance regional. Esto aparece como unos de los aspectos más exitosos del proyecto regional de Brasil, viabilizado gracias a la disponibilidad de financiamiento y de recursos tecnológicos de los cuales los otros países no estaban provistos, además de la adaptabilidad de las obras a diferentes modelos de desarrollo.

Resulta particularmente interesante la hipótesis que deriva de estos “ofrecimientos”, es decir, que Brasil estuviese presentando a la región la posibilidad de integrarse a la economía global de una forma “blanda”, o gradual, por medio de un bloque regional sólido. Consideramos que esta idea encuentra confirmación parcial en las estrategias analizadas, en las cuales se pueden apreciar aspectos tanto de inspiración neoliberal (corredores comerciales, ejes de desarrollo y empresas *global players*) como desarrollistas (encadenamientos productivos regionales, creación de empleo y integración infraestructural).

Mientras que los primeros son el reflejo de la reorganización geoeconómica de la región, emprendida para lograr una integración más competitiva a la globalización, los segundos representan el intento paralelo de *regionalizar* el proceso de apertura y amortizar sus efectos sobre las economías locales. En otras palabras, el proyecto regional de Brasil en la fase analizada presenta muchos de los elementos clave del modelo neodesarrollista que era contemporáneamente implementado a nivel doméstico por los gobiernos del PT, el cual ha sido definido como el “desarrollismo de la fase neoliberal del capitalismo” (Boito, 2012:6).

Es importante, sin embargo, no olvidar que el análisis de Burges (2008) del proyecto regional de Brasil incluye un elemento central de coerción, aunque disimulado: la amenaza de exclusión de dicho proyecto para los países incumplidores. Según este autor, la eventual exclusión del “paquete” formado por mercado común, negociación comercial en bloque e IIRSA tendría un costo demasiado alto para ser sostenido, llevando a un conformismo generalizado de los países sudamericanos atrás de la propuesta brasileña, que es de tipo coercitivo, pero disfrazada de tipo meramente consensual. En nuestra opinión, este elemento se ve reflejado en el despliegue de las estrategias IIRSA y CN. La IIRSA es una iniciativa que recibe el apoyo constante de todos los países de la región, los cuales han llegado a cancelar la realización de algunas obras solo en raras ocasiones y bajo gran presión popular. El mismo carácter “silencioso” que este plan ha adquirido parece ser una táctica adoptada por los gobiernos para asegurar su consecución a toda costa. Sin

embargo, el componente más problemático de la iniciativa es constituido por la ligazón entre los gobiernos y las empresas brasileñas, en este caso las constructoras, que ha ido empeorando a causa de los numerosos escándalos de corrupción acontecidos. Esta relación se tensiona aún más en el caso del ingreso de las firmas brasileñas a los mercados de la región, es decir la fase de expansión de los CN. Limitándonos a las políticas aquí analizadas, consideramos acertada, pues, la afirmación de Burges (2008) sobre el poder coercitivo inherente al proyecto regional de Brasil, y planteamos como hipótesis que en el caso de IIRSA y CN, la amenaza de exclusión de los otros países ha funcionado en el sentido de viabilizar la segunda por medio de la primera, “atando” la expansión de los capitales brasileños a la realización de la IIRSA. Esta afirmación es válida no solo con respecto a la evidente correlación que existe entre las obras de infraestructura y los servicios ofrecidos por las constructoras, sino también, indirectamente, en el sentido de que la penetración de las empresas CN ha sido aceptada por los países de la región como “contrapartida implícita” a la inclusión en la IIRSA, con su financiamiento preferencial y al acceso al mercado brasileño –y mundial– que constituye su telón de fondo.

Concluyendo, el análisis de la construcción de hegemonía en la región por parte de Brasil a través de IIRSA y CN presenta un escenario ambiguo. En particular, observamos la presencia de elementos que sugieren el exitoso establecimiento de una hegemonía, contemplada en su dimensión coercitiva y consensual, pero estos parecen ser, al mismo tiempo, insuficientes y contradictorios. En este sentido, para lograr una mirada comprensiva sobre el proyecto regional de Brasil y su carácter hegemónico, parece ser necesario ir más allá de las relaciones interestatales y relacionar la construcción de consenso emprendida por ese país, así como el alcance de su poder coercitivo, con las fuerzas sociales que componen las sociedades sudamericanas, considerando aspectos de la hegemonía tales como la ideología, el rol de la sociedad civil y de las fracciones de clase.

### **4.3. ¿Hegemonía o dominación?**

Al analizar IIRSA y CN en el proyecto regional de Brasil desde una perspectiva neogramsciana, partimos de una premisa necesaria: en última instancia, el éxito de un proyecto hegemónico descansa en la creación de consenso entre las fuerzas sociales. De ahí que sea necesario incluir las clases y las fracciones de clase en nuestra investigación, como actores relevantes en la determinación del posicionamiento internacional de los Estados y su adhesión o menos al proyecto regional

de un país particular. En este sentido, es fundamental la dimensión de la sociedad civil, considerada como el terreno en el cual se realiza la lucha entre distintas alianzas de clase y donde proyectos hegemónicos alternativos disputan su apoyo.

Algunas preguntas clave guían, entonces, esta última parte de nuestro análisis de la IIRSA y CN: ¿lograron estas estrategias construir un consenso a su alrededor y en torno al proyecto hegemónico de Brasil en la sociedad civil de los países de la región?, ¿qué rol tuvo el componente ideológico en el despliegue de estas y en la afirmación del proyecto de Brasil?, ¿se trata de políticas asimilables a prácticas de hegemonía o bien de dominación? Sin pretensión de contestar exhaustivamente a estas complejas cuestiones, intentamos aquí sentar las bases para un análisis integral de la construcción de hegemonía de Brasil en la región.

Una forma de contestar a la pregunta de si las estrategias en cuestión lograron construir consenso es intentar medir el grado de legitimidad alcanzado por IIRSA y CN en la sociedad civil de los países de la región o si, al contrario, se registraron conflictos sociales. En otras palabras, ¿hay consenso en las fuerzas sociales de la región alrededor de estas estrategias de Brasil?

Nuestra conclusión es que ni la IIRSA ni CN han logrado establecerse como políticas legítimas en la sociedad civil de los países de la región. En particular, ambas han tenido un desarrollo que ha comprometido su imagen, y el consenso alrededor de ellas, presente en un primer momento, ha ido desapareciendo.

En el caso de la IIRSA, hemos visto cómo, en numerosos casos, movimientos sociales, comunidades indígenas y campesinas, ONG, activistas, intelectuales y sindicatos han protagonizado actos de resistencia frente a su desarrollo. En este sentido, se ha observado un nivel creciente de conflicto social alrededor de las obras de la iniciativa, sobre todo frente a aquellas con mayor impacto socio ambiental. Estas manifestaciones de oposición –marchas, caravanas, petitorios, etc.– han logrado en algunos casos detener la realización de las obras, visibilizando la disconformidad de amplios sectores de la población con la idea de desarrollo económico y social propuesta por la IIRSA.

Claro está, ha habido excepciones, como en el caso de los cocaleiros bolivianos aimara y quechua, que defendieron la realización de la autopista en el parque TIPNIS y organizaron acciones de boicot a

las marchas de resistencias de los pobladores, también indígenas, del área protegida. En este caso, como hemos visto, algunos cultivadores que eran también integrantes del oficialista Movimiento Al Socialismo llegaron incluso a reivindicar la obra como parte de un esfuerzo integracionista regional liderado por Brasil.

Por otro lado, la IIRSA tampoco parece ser reconocida en su conjunto por los sectores empresariales de la región. Es cierto que las obras de la iniciativa han recibido el apoyo de asociaciones empresariales locales que han visto en ellas la oportunidad de mejorar la infraestructura productiva. También es cierto que la asociación entre la IIRSA y el rol de Brasil en la región resulta implícitamente reconocida cuando firmas locales conforman consorcios constructores con las *empreiteras* brasileñas. Además, el desarrollo de la iniciativa se encuentra en sintonía con la parcial reorientación de los mercados regionales –y por ende de los intereses de los sectores exportadores– hacia la economía brasileña. Esto, empero, no significa que la IIRSA sea asumida como iniciativa propia en su totalidad, ni política ni financieramente, dado que el origen de los fondos sigue siendo principalmente público. El apoyo general que estos sectores de la sociedad civil parecen ofrecer al desarrollo concreto de la IIRSA no se traduce, en otras palabras, en un consenso capaz de garantizar su continuidad como proyecto regional anclado al liderazgo de Brasil. Superada una primera fase “integracionista”, más exitosa, la iniciativa podría retroceder a un conjunto de proyectos sin un patrocinador principal, ni un diseño político orgánico.

En este sentido, el ya mencionado carácter “silencioso” de la IIRSA parece derivar de esta falta de consenso generalizado alrededor de ella y ser a la vez su demostración más importante. Si bien, como hemos visto, esto no implica que la iniciativa no continúe, bajo la forma de obras nacionales desvinculadas entre sí, algo nos dice sobre la construcción de consenso que a través de ella se logró. En relación a esto, es importante observar que el mismo proceso de “despolitización” de la iniciativa que facilita su prosecución puede ser una de las razones de la incapacidad de crear consenso alrededor de ella, en cuanto implica la renuncia a involucrar sectores de la sociedad civil en su desarrollo, y a la posibilidad que estos la resignifiquen y la “hagan suya”.

Como hemos visto, una sociedad civil “débil” constituye un elemento de fragilidad en la construcción de hegemonía. Analizar el consenso alrededor de CN es una tarea más complicada, ya que,

como hemos visto previamente, esta política no se presenta como una estrategia orgánica en el exterior. Sin embargo, es posible observar su despliegue concreto –fusiones, inversiones, apertura o cierre de unidades productivas– y las reacciones que este produce en la sociedad civil de los países de la región.

Las reacciones que se registran frente a la expansión de las empresas CN de Brasil por parte de los sectores empresariales de la región dibujan un “posicionamiento” más matizado que con respecto a la IIRSA. Por un lado, se observa una evaluación generalmente positiva de las inversiones provenientes de Brasil, en cuanto estas dinamizarían la economía a través de la creación de empleo y de transferencias tecnológicas, posición expresada sobre todo por esas empresas locales con niveles de desarrollo y competitividad más altos que logran asociarse a las firmas brasileñas en negocios puntuales o en *joint ventures*. Por otro lado, empero, asociaciones empresariales vinculadas principalmente al capital industrial de pequeña escala han manifestado públicamente su oposición a la penetración de las empresas brasileñas en los mercados locales y a la concentración económica que de esta se deriva, exigiendo a sus respectivos gobiernos medidas como protección tarifaria contra las importaciones desde Brasil o porcentajes obligatorios de contenido local en las obras de la IIRSA. Las reacciones que los sindicatos han tenido frente a la entrada de empresas brasileñas en los mercados locales también han variado y parecen responder más a la lógica particular de cada caso concreto de conflicto sindical que a una actitud general. En este sentido, a pesar de que en algunos casos se haya elegido por parte de los sindicatos visibilizar la relación entre la empresa con la cual existe un conflicto y Brasil (por ej. Quilmes), el origen nacional de las firmas parece ser secundario con respecto a cuestiones como el mantenimiento del empleo. Un ejemplo de ello es la mina “Rio Colorado” comprada por la empresa Vale, donde el requerimiento de un porcentaje mínimo de contenido local fue independiente del origen brasileño de la empresa.

Mucho menos “ambigua”, como hemos visto, es la reacción frente al desempeño de las empresas CN de otros actores de la sociedad civil, como movimientos sociales y comunidades indígenas, pero también de la opinión pública en general. Los daños socioambientales producidos por algunas de las empresas, junto a casos de corrupción y a la demora en la entrega de obras, han contribuido a que la imagen de las firmas brasileñas en la región fuera deteriorándose, comprometiendo la posibilidad de considerarlas “empresas

integracionistas”. Paralelamente, ha aumentado la tendencia a denunciar la vinculación directa entre estas empresas y Brasil, algo que el gobierno brasileño ha intentado constantemente evitar. En este sentido, se puede afirmar que el carácter “silencioso” de CN ha sido parte de esta estrategia desde el inicio, ya que su materialización concreta en el exterior no ha sido presentada como resultado de una política determinada del Estado brasileño. Es claro, entonces, que cualquier intento de construir consenso alrededor de ella es implícitamente complejo. En este caso, el insuficiente apoyo por parte de los empresarios, la indiferencia –cuando no la hostilidad– de los sindicatos y la abierta oposición de otros actores de la sociedad civil, junto a los problemas con algunos gobiernos de la región, han determinado el fracaso de la construcción de consenso.

Sin embargo, habría que preguntarse si se trata de un fracaso o si es que el consenso nunca fue parte de los objetivos de CN. A fin de cuentas, ¿cómo se puede construir consenso alrededor de una estrategia cuya vinculación con el Estado que la emprende no se quiere admitir? A tal fin, es probablemente más correcto considerar a CN como una estrategia unilateral del Estado brasileño orientada a favorecer la expansión en la región de los capitales nacionales, *a pesar* de sus efectos en términos de construcción de consenso alrededor del proyecto regional más amplio de Brasil.

Para explicar su despliegue puede ser útil volver a considerar el elemento coercitivo del proyecto regional de Brasil, así como fue reinterpretado por nosotros a partir de la teorización de Burges (2008). Nos referimos aquí a la posibilidad que CN haya sido aceptada por los otros países *a cambio* de IIRSA o, más precisamente, como un componente inseparable del “paquete” ofrecido por Brasil a los países de la región. Ampliando lo observado en la dimensión intergubernamental, entonces, la penetración de los mercados locales por parte de las empresas campeones podría haber sido aceptada, si bien a regañadientes, por actores de la sociedad civil como los sectores empresarios, pero también por sindicatos y hasta por algunos movimientos sociales *a cambio* de IIRSA y, en general, de las ventajas que derivaban de la integración liderada por Brasil.

Junto a la cuestión del consenso y las fuerzas sociales, un análisis gramsciano implica considerar la dimensión ideológica de la hegemonía. En consecuencia, es importante sopesar la presencia de componentes ideológicos en el despliegue de IIRSA y CN y su rol en la afirmación del proyecto regional de Brasil. El análisis de Burges



(2008), en este sentido, tiene el mérito de incluir algunos elementos ideales del proyecto hegemónico de Brasil, como la “creación” de América del Sur como espacio geopolítico y geoeconómico diferente a Latinoamérica y el ofrecimiento a los países de la región de una integración a la globalización en bloque. Sin embargo, parece necesario profundizar su estudio a la luz de las estrategias examinadas en este trabajo. Como hemos visto, la IIRSA ha sido presentada en la región como el contrapunto infraestructural de la integración social y política, una de las herramientas principales de la construcción del espacio sudamericano y de su conexión al mundo. Al mismo tiempo, en la perspectiva brasileña la IIRSA es un componente central de la estructuración de la región alrededor de sus necesidades, según el modelo *hub and spoke*, con ventajas secundarias para los países que adhieren. Esta iniciativa se carga, entonces, de múltiples sentidos integracionistas, al punto que el expresidente brasileño Fernando Henrique Cardoso consideraba que priorizar en su interno la agenda de energía podía impulsar la integración regional sudamericana de manera similar a lo ocurrido con la unificación de los mercados de acero y carbón para la Unión Europea (Agostinis, 2014). Sin embargo, hemos visto cómo la IIRSA consiguió producir solamente un consenso limitado y frágil, cuando no oposición por parte de gobiernos y actores de la sociedad civil. También hemos visto cómo su carácter “silencioso” se puede interpretar como una “crisis de imagen” y hasta como una consecuencia de la resistencia a una hegemonía abierta de Brasil. La perspectiva de integración formulada por Brasil no parece haber terminado, entonces, de afianzarse ni de cementar ideológicamente su proyecto regional.

Nos sentimos, en este sentido, en grado de avanzar dos hipótesis con respecto al vínculo entre ideología, hegemonía y creación de consenso en la IIRSA. La primera es que, a pesar de la retórica integracionista y de los paralelos con la construcción de la Unión Europea, esta iniciativa se basa en la demanda del mercado internacional y no en una planificación integral centralizada, lo cual favorece la fragmentación de los intereses y dificulta la creación de un consenso profundo que vaya más allá de las ventajas inmediatas para cada país.

La segunda es que el carácter “silencioso” de la IIRSA y su promoción a través de un lenguaje tecnicista y despolitizado, propio de la racionalidad neoliberal (Cortés, 2014), señala la necesidad de “desdoblar” la hegemonía para poder analizarla. Mientras que el esfuerzo de construcción hegemónica de Brasil en la región parece



haber fracasado, la hegemonía ideológica del neoliberalismo muestra gozar de buena salud, dentro de las fronteras de la región y más allá. Se trataría, sin embargo, de una contradicción solo aparente, en cuanto, como hemos visto, la continuación de la fase neoliberal es una de las características del neodesarrollismo y es compatible, hasta necesaria, con la realización de esa integración gradual a la economía globalizada que Brasil prometió a la región. Sin embargo, el estudio “desdoblado” de la hegemonía debería basarse en la investigación del bloque histórico en la fase neodesarrollista, no solo a nivel nacional, sino en su articulación con las fuerzas sociales regionales y globales.

Hay elementos ideológicos también en el despliegue de CN, entre los cuales se encuentran el concepto de empresas multinacionales *global players*, las cuales habilitarían a un país a acceder a un rango superior en la jerarquía internacional de poder, y, nuevamente, la idea de integración regional, según la cual algunas de las grandes firmas brasileñas empeñadas en Sudamérica serían de considerar como “integracionistas”. Como hemos visto, estos dos elementos forman parte del mismo “paquete” en cuanto la estrategia de expansión de las empresas CN necesitó empezar por el mercado sudamericano, y esta fase inicial de internacionalización ha sido presentada como asociada a la integración regional. También hemos considerado la posibilidad de que el despliegue de CN haya sido facilitado por el hecho de constituir una especie de “anexo” de la IIRSA, lo cual habilitó parcialmente la utilización de la etiqueta “integracionista” para estas empresas. Sin embargo, hemos observado como esto no resulte suficiente para crear consenso alrededor de la estrategia, ya que se ha registrado oposición a la misma por parte de gobiernos de la región, así como de sindicatos, asociaciones empresariales, movimientos sociales y comunidades indígenas. Sobre todo, en estos casos las denuncias contra las empresas han tendido crecientemente a involucrar directamente al Estado brasileño como corresponsable, algo que los gobiernos de Lula y de Dilma habían intentado evitar por todos los medios. De ahí que el Estado brasileño haya buscado no solamente desvincular su imagen de la existencia misma de la estrategia CN en el exterior, sino incluso, en algunos casos, del accionar de las empresas consideradas singularmente.

Es interesante, en este sentido, subrayar la ambivalencia en la defensa de las firmas de este país de la diplomacia brasileña, la cual se ha presentado en muchas ocasiones como factor de mediación entre la empresa implicada y las instituciones locales. Mientras que

en casos como lo de Petrobras y Venezuela (Gasoducto del Sur) el Estado brasileño ha preferido tutelar la petrolera, en otros, que han involucrado la misma empresa con Bolivia (nacionalización de los hidrocarburos) y Paraguay (hidroeléctrica de Itaipu) o la constructora Odebrecht con Ecuador, el Estado optó por negociar con el país implicado, favoreciendo sus demandas<sup>65</sup>. Lo que estos casos tienen en común es que la diplomacia brasileña decidió actuar en detrimento de los intereses inmediatos de algunas empresas de ese país cuando estos parecían comprometer la idea que sus negocios estarían impulsando la integración regional. En este sentido, se ha asistido al mantenimiento de un equilibrio precario entre la defensa del “interés nacional” encarnado en las actividades de las firmas de origen nacional y el “interés nacional” que responde a la promoción de una integración regional justa liderada por Brasil.

De esta forma, a pesar de que, como en el caso de la IIRSA, el elemento ideológico de la integración regional no ha terminado de afianzarse, el mismo ha resultado importante en el despliegue de CN y del proyecto regional de Brasil y ha determinado la forma en la cual éste se ha desarrollado.

Por último, después de haber revisado la construcción de consenso en la sociedad civil de los países de la región y el rol de la ideología con respecto a IIRSA y CN, resulta oportuno considerar la cuestión de la diferencia entre hegemonía y dominación, y como esta se relaciona a las estrategias analizadas. Como hemos visto, en la teoría gramsciana se entiende la hegemonía como una forma particular de dominación, la cual se caracteriza por la presencia de consenso y de cohesión ideológica junto a la amenaza del uso de la fuerza. Si el predominio material de un actor individual no resulta acompañado por esta construcción de consenso, se tratará entonces de pura dominación y no de hegemonía. Reformulando esta concepción para que sea adaptable a nuestro caso de estudio, creemos entonces que es la construcción de consenso en la sociedad civil lo que determina la diferencia entre hegemonía y dominación en un proyecto regional.

Al observar el despliegue de IIRSA y CN, consideramos que se puede hablar, en mayor medida, de *políticas de dominación* y no de *hegemonía*, en cuanto se trata de estrategias de proyección de poder

---

65 Como hemos visto, raramente el resultado de estas negociaciones ha sido realmente perjudicial en términos económicos para las empresas brasileñas, limitándose los actores a redistribuir las ganancias de forma más equitativa. Sin embargo, esta predisposición a negociar evidencia la importancia de mantener la credibilidad de la función integradora de estas empresas.

que no se sustentan en un consenso generalizado resultado de una construcción ideológica sólida. Por un lado, éstas favorecen la estructuración de la región según un modelo *hub and spoke* con Brasil en el centro, “englobando” Sudamérica para acudir mejor a las necesidades del desarrollo económico doméstico. Como hemos visto, esto termina favoreciendo una “doble dominación”: profundización de la desigualdad interna a la región y subordinación del conjunto del sub-continente con respecto a los países centrales. Por el otro, estos objetivos son perseguidos sin que estas estrategias logren construir un consenso profundo en la sociedad civil de los países de la región, lo cual se refleja en el proyecto regional de Brasil y su fragilidad ideológica.

Esto no significa, sin embargo, que Brasil haya ejercido una dominación en Sudamérica en el sentido de perseguir una sumisión violenta de los otros países, dado que los casos de uso de la fuerza han sido raros y se mantienen, en general, en el campo de la amenaza, en sintonía con lo requerido por el modelo de hegemonía gramsciana. Lo que sí parece sugerir es que Brasil goza de una posición objetivamente dominante en la región en términos de posesión de recursos, y que IIRSA y CN son encuadrables como estrategias de dominación en cuanto han reforzado el poder material de Brasil sobre la región, sin aumentar su capacidad de construcción de consenso y estructuración ideológica. En otras palabras, sin concretar el potencial hegemónico de su proyecto regional.

A partir de esta observación, presentaremos ahora algunas consideraciones generales sobre el establecimiento de una hegemonía brasileña en la región, a la luz de la teoría gramsciana. La primera es que no se puede hablar de una hegemonía de Brasil en Sudamérica, porque no existe consenso alrededor de su proyecto regional. Si bien hubo una “distribución” de ventajas secundarias a los otros países, tal como registra Burges (2008, 2015), se ha asistido paralelamente a una insuficiente construcción de consenso, lo cual ha llevado a fortalecer la oposición al liderazgo de Brasil en la región. En particular, dos de las estrategias principales de este proyecto regional, IIRSA y CN, han tenido una evolución que ha contribuido a construir una imagen negativa de la actuación de Brasil, sin haberse sedimentado en la sociedad civil de los otros países un consenso alrededor de ellas.

Otra razón por la cual no se puede considerar que haya sido lograda una hegemonía por parte de Brasil es el fracaso de su proyecto

regional en consolidarse como el único o el principal. Nos referimos aquí a la presencia de distintos “proyectos ordenadores” en competencia –Alianza del Pacífico, ALBA y MERCOSUR– sin que ninguno se afirmara por sobre los otros. En otras palabras, Brasil no ha podido “legitimar su dominación”, es decir, establecer una posición materialmente dominante basada sobre un consenso amplio de los otros actores hacia su proyecto ordenador. Esto significa que el orden regional en el cual se han desarrollado IIRSA y CN, y que las mismas han contribuido a crear, se puede caracterizar como un orden “no hegemónico”, a pesar de la presencia de un actor dominante en Brasil.

A esto se vincula otra consideración: que IIRSA y CN han constituido, de diferente manera y junto a otras iniciativas, un intento de Brasil de institucionalizar su hegemonía en Sudamérica. Esta institucionalización ha sido universalmente aceptada por los países de la región, en una primera fase. Sin embargo, en la fase más reciente las instituciones derivadas de este intento se habrían quedado “desfasadas” con respecto a la realidad de una hegemonía de Brasil que no ha terminado de afirmarse, conforme a la noción de que “las instituciones son una expresión de la hegemonía, no la hegemonía misma” (Cox, 2013: 143). En este sentido, la presencia de instituciones funcionales a un Estado dominante, sumada a una alta concentración de poder material en ese actor, no produce un orden consensual en ausencia de hegemonía. Es decir, sin un consenso sólido alrededor de la posición dominante de dicho actor y de la estructura política armada por él.

Si produce algún tipo de orden, aunque no consensual, lo cual nos lleva a nuestra última consideración: que la ausencia de consenso es una de las características principales del proyecto regional de Brasil. Esto es así porque, como hemos visto, la ideación y el desarrollo de muchas de las iniciativas regionales de Brasil como la IIRSA, pero también de otras como la UNASUR y la CELAC, muestra fundarse sobre un pragmatismo político que tiende a “acomodar”, bajo el mismo paraguas, diferentes proyectos ordenadores. Este pragmatismo tendría el doble objetivo de lograr unificar varios bloques de países atrás de su guía y mantener, al mismo tiempo, las diferencias entre estos, a fin de legitimar el rol de Brasil como factor aglutinante y su liderazgo como “mínimo común denominador consensual”. Si bien esta estrategia se encuentra en la base del éxito inicial del proyecto regional de Brasil, su efectividad es limitada y constituye un elemento estructural de fragilidad, así como un obstáculo para al establecimiento de una hegemonía sólida.

#### 4.4. Conclusión

Tanto IIRSA como CN son estrategias internacionales del Estado brasileño en cuanto políticas orgánicas que se originaron en su interior y se han orientado sucesivamente a la región, constituyendo componentes diferenciados de un proyecto regional más amplio de Brasil. Si bien ambas tienen un origen anterior, fueron relanzadas con mayor fuerza y alcance por el gobierno de Lula de 2002 en adelante, y fueron resignificadas durante el nuevo ciclo político como símbolos de la integración regional, además de ser financiadas masivamente con fondos públicos brasileños. Como vimos en los capítulos anteriores, estas dos estrategias tuvieron un desarrollo paralelo y semejanzas importantes, junto a algunos puntos de divergencia.

Ambas parecen haber tenido el objetivo de asegurar a Brasil el control de los recursos de la región y de reservar el mercado de las licitaciones públicas de construcción civil a las empresas brasileñas. Asimismo, las dos estrategias tuvieron al BNDES como uno de los financiadores principales y se originaron a partir de necesidades internas de Brasil, como la internacionalización de las firmas nacionales y la integración de los corredores brasileños de la IIRSA en una infraestructura de alcance regional. Estas estrategias han compartido, también, un carácter “silencioso” en su accionar hacia el exterior, al fin de evitar obstáculos para su realización, derivados no solo de su despliegue concreto, sino del mismo hecho de constituir políticas del Estado brasileño.

Sin embargo, mientras que la IIRSA se ha multilateralizado al ser respaldada política y financieramente por todos los países de la región y ser incluida en la UNASUR, CN se mantuvo siempre como una iniciativa unilateral de Brasil y no posee la misma organicidad como estrategia. También hay una diferencia en su eficacia: en cuanto la IIRSA resulta una de las iniciativas más exitosas de la integración sudamericana, a causa también de su “pragmatismo” en adaptarse a proyectos regionales diferentes como el ALBA, el MERCOSUR o la Alianza del Pacífico, CN ha sido “clausurada” en 2014 debido a un bajo desempeño económico y a escándalos de corrupción. No obstante, la IIRSA también ha tenido algunos fracasos, por ejemplo, con respecto a la integración energética.

Más allá de estas diferencias, sumadas a los efectos negativos que IIRSA y CN tienen sobre los otros países de la región y –de manera indirecta– sobre el proyecto regional de Brasil, evidencian, a pesar de algunas contradicciones entre ellas y con la retórica integracionista

que las sustenta, una retroalimentación entre ambas estrategias. Esto es así porque IIRSA y CN han contribuido al proyecto regional de Brasil realizando una red comercial construida por firmas de ese país y cuyos beneficiarios principales serían el mercado brasileño y sus empresas CN. Al mismo tiempo, sin embargo, su despliegue concreto ha provocado tensiones y resistencias que han constituido un obstáculo para la realización del proyecto regional de Brasil, como por ejemplo el contraste entre la presentación de IIRSA como el ofrecimiento de un “bien público regional” y la asociación entre la internacionalización de las empresas y una actitud expansiva e imperialista.

Al vehiculizar el proyecto regional de Brasil, IIRSA y CN se vinculan a una construcción de hegemonía y consenso. Si bien ambas son políticas de gobiernos brasileños distintos, otros actores también han sido fundamentales en su ideación y desarrollo, como las Instituciones Financieras Internacionales y los empresarios reunidos en la *Coalizão Empresarial Brasileira*, en el caso de la IIRSA, y la burguesía industrial brasileña, en el caso de CN, la cual venía reclamando una reanudación del financiamiento público del BNDES desde el fin del ciclo neoliberal. IIRSA y CN han reafirmado, en este sentido, la importancia del desarrollo económico junto a la construcción de hegemonía en la política exterior brasileña y en el programa neodesarrollista, hecho ejemplificado por la prioridad acordada a sectores con alto potencial de encadenamiento productivo como la construcción civil y sus empresas CN.

Sin embargo, el aporte de IIRSA y CN en términos de fortalecimiento del Estado brasileño parece ser ambivalente. Si bien éstas han contribuido a la estructuración de la región según un formato *hub and spoke* que colocaría aún más a Brasil como centro, al mismo tiempo han promovido una reprimarización de su economía y la consolidación del carácter fragmentario y desigual de la integración regional que enmarca esta nueva centralidad. También estas estrategias –gracias al debilitamiento reciente de la posición de Brasil en la región y del consenso neodesarrollista– podrían tener el efecto combinado de contribuir a hacer de Sudamérica una plataforma de expansión de capitales extranjeros, a causa del activismo de actores extrarregionales en la realización de la IIRSA y en la adquisición de empresas brasileñas “estrellas fugaces”.

IIRSA y CN, no obstante, tenían varios elementos útiles a la creación de consenso alrededor del proyecto regional de Brasil, como el

financiamiento privilegiado, los servicios tecnológicamente avanzados de las constructoras brasileñas, la creación de empleo, el acceso al mercado más grande de la región y a la red de infraestructura en construcción.

Entretanto, los varios episodios de cancelación de obras de la IIRSA por parte de los gobiernos de la región o de enfrentamiento con empresas CN muestran una resistencia al avance de estas políticas y sugieren que la creación de consenso lograda por estas estrategias ha sido real pero frágil e insuficiente a garantizar su consolidación.

El despliegue de IIRSA y CN parece confirmar los argumentos centrales del modelo de “hegemonía consensual” de Sean Burges (2008), sobre todo la posibilidad que Brasil estuviese ofreciendo a la región una integración “blanda” y en bloque a la economía global y el elemento implícito de coerción de su proyecto: la amenaza de exclusión del mismo para los países incumplidores. El primero se ve reflejado en la regionalización “neodesarrollista” del proceso de apertura comercial emprendido por medio de estas estrategias, cuidando amortizar sus efectos sobre las economías locales, mientras que el segundo explicaría la aceptación por parte de los países de la región de la penetración de las empresas CN como “contrapartida implícita” a la inclusión en la IIRSA, con sus ventajas. No obstante, el escenario de la construcción de hegemonía en la región por parte de Brasil parece ambiguo.

Al extender el análisis de IIRSA y CN más allá de las relaciones interestatales, surge la cuestión de relacionar la construcción de consenso emprendida por Brasil con las fuerzas sociales que componen las sociedades sudamericanas, siendo este vínculo necesario para el éxito de un proyecto hegemónico en sentido gramsciano. Nuestra conclusión es que ninguna de las dos estrategias ha logrado establecerse como política legítima en la sociedad civil de los países de la región, porque ambas han tenido un desarrollo que ha comprometido su “imagen” y la construcción de consenso alrededor de ellas. Se ha observado un nivel creciente de conflicto social alrededor de las obras de la IIRSA y la cancelación de algunas de estas, mientras que la iniciativa tampoco ha sido asumida en su totalidad por parte de los empresarios locales, más allá de casos puntuales. Su carácter “silencioso” parece ser la demostración más importante de la falta de consenso generalizado alrededor de ella. CN también tuvo una recepción ambigua entre las asociaciones empresariales y los sindicatos de la región, mientras que han sido muchos los casos de rechazo explícito a la actuación de estas empresas por parte de movimientos sociales y comunidades indígenas,



determinando la imposibilidad de considerarlas “empresas integracionistas” y llamando crecientemente en causa el Estado brasileño. En este sentido, CN parece ser una estrategia implementada *a pesar* de sus efectos en términos de la construcción de consenso y aceptada por varios actores *en cambio* de la IIRSA y de las ventajas que derivan de la integración liderada por Brasil.

Asimismo, el despliegue de ambas estrategias se ha basado sobre fuertes elementos ideológicos, siendo el horizonte de la integración regional el más importante y común a ambas. La IIRSA ha sido presentada en la región como el contrapunto infraestructural de la integración social y política, una de las herramientas principales de la construcción del espacio sudamericano y de su conexión al mundo, pero la falta de consenso alrededor de ella y su carácter “silencioso” se pueden interpretar como síntomas de resistencia a una hegemonía abierta de Brasil en la región. Además, la retórica integracionista ha resultado ser parcialmente desmentida por la fragmentación de intereses causada por la estructura de la iniciativa, basada en la demanda del mercado internacional y no en una planificación integral centralizada. En el caso de CN, a la integración regional se agrega el elemento de la competitividad internacional representado por las empresas multinacionales *global players*, las cuales, al empezar su expansión por el mercado sudamericano, son a la vez presentadas como vectores de integración.

Sin embargo, en algunos casos el Estado brasileño ha buscado distanciarse no solo de la estrategia en general, sino de las firmas en particular al considerar su actuación como fuente de conflicto, señalando, así, la existencia de un equilibrio precario entre la defensa de los negocios de las empresas CN y la promoción de la idea de una integración regional justa liderada por Brasil, la cual, en todo caso, no parece haber terminado de afianzarse y cementar ideológicamente su proyecto regional.

La falta de un consenso generalizado alrededor de IIRSA y CN hace que estas se puedan considerar en mayor medida políticas de dominación y no de hegemonía, en cuanto refuerzan el poder material de Brasil sobre la región sin aumentar su capacidad de construcción de consenso y estructuración ideológica de la misma. En otras palabras, no concretan el potencial hegemónico de su proyecto regional. No se puede, por consiguiente, hablar de hegemonía de Brasil en Sudamérica porque no hay consenso alrededor de su proyecto regional, pero también a causa del fracaso en consolidar este como



el único o principal “proyecto ordenador” vis-a-vis otros (como la Alianza del Pacífico o el ALBA), “legitimando su dominación”. En este sentido, hay que considerar el orden regional en el cual se han desarrollado IIRSA y CN como “no hegemónico” a pesar de la presencia de un actor dominante en Brasil, el cual ha intentado, sin éxito, institucionalizar su hegemonía en Sudamérica a través de estas y otras iniciativas. Una de las razones de este fracaso es el “pragmatismo político” que está a la base de muchas de las iniciativas regionales de Brasil y que le ha permitido aglutinar bloques de países con proyectos divergentes atrás de su guía. A pesar de garantizar un éxito inicial, esta estrategia constituye, en última instancia, un elemento de fragilidad y un obstáculo al establecimiento de una hegemonía sólida, y hace presumir que la ausencia de consenso haya sido en realidad una característica estructural y fundante del proyecto regional de Brasil.

# Reflexiones finales

En esta investigación hemos buscado dar respuesta a la pregunta sobre cuál es el rol de IIRSA y CN, en cuanto herramientas del proyecto regional de Brasil, en la construcción de una hegemonía brasileña en Sudamérica. Para ello, hemos considerado fundamental reconstruir, en primer lugar, el origen, ideación y despliegue de estas estrategias, así como su organización, institucionalidad y sistema de financiamiento.

Así pues, a lo largo de estas páginas afirmamos que tanto IIRSA como CN pueden ser consideradas estrategias del Estado brasileño, partes diferenciadas de su proyecto regional, aunque presentan un grado desigual de homogeneidad y relevantes disimilitudes. Ambas estrategias echan raíz en la historia del desarrollo económico brasileño, la primera en una fase más reciente, la del “regionalismo abierto” y de las políticas neoliberales del expresidente Fernando Henrique Cardoso, y la segunda en la era de la sustitución de importaciones (ISI) y de la fundación de grandes empresas públicas. Sin embargo, las dos han sido relanzadas con mayor fuerza y alcance por el gobierno de Lula desde 2002 en adelante, tornándose banderas importantes de las gestiones del PT y del proyecto regional de Brasil. A pesar de encontrar en el gobierno brasileño el promotor principal, ambas han sido políticas fuertemente reclamadas por los capitales industriales brasileños, tal como demostramos en el caso de la *Coalizão Empresarial Brasileira* en apoyo a la IIRSA.

Ambas estrategias han tenido un desarrollo divergente en muchos aspectos. Mientras que la IIRSA se presenta como una de las

iniciativas más exitosas de la integración sudamericana y ha tenido un desarrollo institucional importante, hasta ser incluida en la estructura de la UNASUR como foro técnico del nuevo Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), no ha sucedido lo mismo con respecto a CN. Esta última política nunca llegó a tener un carácter *multilateral*, permaneciendo como una iniciativa *unilateral* de Brasil y con un bajo grado de institucionalización. Además, la diplomacia brasileña ha buscado, en numerosas ocasiones, distanciarse del accionar de las firmas CN por temor a que Brasil fuera considerado un país con ambiciones hegemónicas. Esto ha contribuido a que la internacionalización de estas empresas no se presentara nunca en el exterior como una estrategia orgánica del Estado brasileño, a diferencia de la IIRSA.

Esta diferencia se ha reflejado en el sistema de financiamiento de las estrategias: ambas han tenido al BNDES como uno de los motores principales, pero la IIRSA no depende únicamente del respaldo económico brasileño, sino también de varias instituciones financieras internacionales que son entre los miembros fundadores de la iniciativa, como el BID, CAF y FONPLATA. La IIRSA se encuentra todavía en desarrollo, a pesar de haber tenido varios problemas en la efectivización de las obras y en la adjudicación de fondos, mientras que CN ha sido interrumpida por el gobierno brasileño en el año 2014 por haberse agotado su misión originaria de construir empresas CN en sectores con ventaja comparativa, pero también a causa de escasos resultados económicos y escándalos de corrupción. No obstante, la IIRSA también ha asumido crecientemente un carácter silencioso en su despliegue, buscando evitar obstáculos a su realización determinados por la progresiva oposición social a las obras, pero también por ser asociada a una actuación hegemónica de Brasil en la región.

En este sentido para completar el análisis de IIRSA y CN y su despliegue en la región hemos abordado la cuestión de los efectos que estas dos estrategias han tenido sobre Brasil y los demás países de la región a nivel económico y político, así como las respuestas que estas han generado en los países de la región a nivel gubernamental y entre sectores de la sociedad civil.

Estas estrategias han demostrado tener muchos aspectos positivos para los otros países, lo cual está en la base de su aceptación en la región en la primera fase. Ambas han respondido a los intereses de los países de la región en lograr acceso al mercado brasileño

y a una infraestructura regional renovada y conectada al mercado mundial; beneficiarse de los servicios de las constructoras de ese país o de la creación de trabajo y transferencias tecnológicas de otras empresas *CN*; contar con el financiamiento privilegiado del *BNDES* o de las *IFI*. Sin embargo, ambas tuvieron varios efectos negativos, como la concentración económica y la formación de monopolios en la economía brasileña; el endeudamiento de los otros países y la salida de divisas fuertes de sus economías para repagar los préstamos del *BNDES*; el favorecimiento de las constructoras de ese país por sobre de las locales; el desplazamiento de empresas locales por parte de las firmas campeones; efectos devastadores a nivel socio-ambiental causados por el accionar de las empresas. Fundamentada, entre otras cosas, en los efectos provocados por estas dos estrategias, la crítica más fuerte hacia el proyecto regional de Brasil es que fortalecería las asimetrías entre los países sudamericanos y promocionaría un desarrollo dependiente basado en la exportación de materias primas, subordinando, al mismo tiempo, la región a sus necesidades económicas y las del mercado mundial.

Esto ha determinado reacciones diferentes y una diversa orientación hacia las estrategias por parte de los gobiernos de la región, pero también de sectores de la sociedad civil. Una hipótesis avanzada en este trabajo es que *CN* haya sido aceptada por varios actores en cambio de la *IIRSA* y de las ventajas que derivan de la integración liderada por Brasil, confirmando la mezcla de coerción y consenso que Burges (2008, 2015) encuentra en la proyección de poder de Brasil. Esto sería así porque mientras que la *IIRSA* ha recibido un apoyo general, aunque limitado, por parte de los gobiernos, las asociaciones empresariales, los sindicatos incluso algunos movimientos sociales, las mayores fricciones se han registrado con respecto al accionar de las empresas brasileñas, ya fueran constructoras que tomaron parte de la *IIRSA*, o firmas *CN* en fase de internacionalización. Estos episodios han tenido varias causas, según el actor involucrado. Por un lado, gremios vinculados al capital industrial han protestado contra la desprotección de las firmas locales frente a las inversiones e importaciones brasileñas. Por otro, con respecto a los gobiernos, han sido cuestiones como el respecto de estándares ambientales; el cumplimiento de los contratos y de los fallos de las instituciones *anti-trust*; la negociación sobre impuestos o el porcentaje de producción local; modificaciones de la política económica del país receptor de las inversiones; el conflicto social desatado por la realización de las obras, entre otros. La dimensión del conflicto se encuentra en el centro de la explicación de la posición tomada

por otros actores de la sociedad civil, tales como movimientos sociales o comunidades indígenas, que en general han condenado al mismo tiempo la realización de la IIRSA y la expansión de las empresas campeones, debido, sobre todo al impacto ambiental y social que ambas políticas tienen. Sin embargo, hemos observado cómo en casi ninguno de los casos las estrategias han sido reconocidas en su conjunto por los sectores sociales considerados, los cuales, antes bien, han reaccionado ante episodios puntuales.

Sobre esta base, hemos procedido con el estudio de IIRSA y CN intentando comprender la función particular desempeñada por estas dos estrategias en el proyecto regional de Brasil y su vínculo con la construcción de una hegemonía brasileña en Sudamérica. Hemos identificado tres niveles de análisis: definir IIRSA y CN en cuanto estrategias, es decir, componentes diferenciados de un proyecto regional más amplio de Brasil; indagar el rol de estas estrategias en la construcción de consenso alrededor del proyecto regional de Brasil en los países de la región y en el fortalecimiento del Estado brasileño; investigar la construcción de consenso en la sociedad civil de los países de la región que estas estrategias han producido, como factor determinante de una hegemonía de tipo gramsciano.

Tanto IIRSA como CN han sido dos estrategias, parte del mismo proyecto regional de Brasil, que se alimentan mutuamente, aunque su despliegue concreto ha incluido elementos contradictorios que obstaculizan la realización una de la otra y del proyecto en su conjunto. Su función en el proyecto regional de Brasil ha sido la de garantizar el abastecimiento energético y de recursos naturales del mercado brasileño, y estimular allí la transformación de las materias primas del continente, conectando Brasil a los mercados asiáticos y favoreciendo, al mismo tiempo, el predominio de las multinacionales brasileñas en esta economía regional ampliada. El elemento de retroalimentación reside en que este objetivo de largo plazo se lograría a través de una “red comercial” cuya construcción física es realizada por firmas de ese país empleando servicios y materiales brasileños, y cuyos beneficiarios principales serían, en última instancia, la economía brasileña y sus empresas CN. Sin embargo, este proyecto regional se ha basado en una retórica integracionista que contrasta con los episodios concretos de tensión y resistencia que se han desarrollado alrededor de la IIRSA y CN, los cuales han terminado por constituirse así en un obstáculo a la realización de dicho proyecto. Por ejemplo, mientras que la IIRSA se puede presentar como un “bien público” regional ofrecido por el

*paymaster* Brasil, la internacionalización de las empresas ha sido crecientemente asociada a una actitud expansiva e imperialista, dificultando el desarrollo de la misma IIRSA y la promoción de la idea de una integración regional justa liderada por Brasil.

En este sentido, la eficacia de estas estrategias en crear consenso alrededor del proyecto regional de Brasil en los países sudamericanos ha sido ambigua: IIRSA y CN han logrado un consenso real pero frágil e insuficiente a garantizar su consolidación en el tiempo. Ambas estrategias obtuvieron un apoyo inicial que se fue desgastando hasta transformarse, en algunos casos, en oposición abierta o silenciamiento, cuando los gobiernos de la región han empezado a desvincularlas del padrínazgo brasileño y alejarse implícitamente del proyecto de Brasil. Los numerosos episodios de cancelación de obras de la IIRSA o de enfrentamiento con empresas CN dan una muestra acabada de esto. Además, el aporte de la IIRSA y CN en términos de fortalecimiento del Estado brasileño también parece haber sido ambivalente. Si bien estas estrategias contribuyeron a la estructuración de la región según un formato *hub and spoke* que colocaría aún más a Brasil como centro, producen al mismo tiempo una reprimarización de su economía y la consolidación del carácter fragmentario y desigual de la integración regional que enmarca esta nueva centralidad. Esto hace que el escenario de la construcción de hegemonía en la región por parte de Brasil sea ambiguo, ya que se observa la presencia de elementos que sugieren su éxito, pero ellos son –al mismo tiempo– contradictorios.

Al extender el análisis de IIRSA y CN más allá de las relaciones interestatales para involucrar las fuerzas sociales, arribamos a la conclusión que ninguna de las dos estrategias ha logrado establecerse como política legítima en la sociedad civil de los países de la región, porque ambas han tenido un desarrollo que ha comprometido su imagen y la construcción de consenso alrededor de ellas. En particular, al creciente nivel de conflicto social alrededor de las obras de la IIRSA y a la actuación de las empresas campeones, se agrega el fracaso en lograr un apoyo *explícito* a las estrategias por parte de sectores empresariales o sindicales y en asentar la idea de una integración regional liderada por Brasil como objetivo principal de las estrategias y cemento ideológico de su proyecto regional.

La falta de un consenso generalizado alrededor de la IIRSA y CN, de la cual su carácter silencioso parece ser la demostración más importante, hace que estas se puedan considerar en mayor medida políticas de dominación y no de hegemonía, en cuanto refuerzan el poder material

de Brasil sobre la región sin aumentar la capacidad de construcción de consenso y estructuración ideológica de la misma. En otras palabras, no concretan el potencial hegemónico de su proyecto regional.

Por consiguiente, consideramos acertada nuestra hipótesis inicial: las estrategias IIRSA y CN se insertan en el proyecto regional de Brasil de forma complementaria y a la vez contradictoria. Por un lado, prefiguran la construcción material e ideal de una hegemonía en la región, aunque disputada y en continua tensión. Por el otro, su despliegue concreto no ha logrado crear consenso alrededor del proyecto regional de Brasil en la sociedad civil de los demás países sudamericanos y en sus gobiernos. En particular, siguiendo una interpretación gramsciana, es la falta de consenso en la sociedad civil de los países sudamericanos alrededor del proyecto regional de Brasil lo que inhabilita una lectura hegemónica, en cuanto consideramos la efectiva construcción de consenso entre las fuerzas sociales condición necesaria para el éxito de un proyecto hegemónico, diferencia principal con un proyecto de simple dominación. A pesar de implicar una distribución de ventajas secundarias a los otros países, IIRSA y CN han fracasado en esta construcción y han acabado, por el contrario, fortaleciendo una imagen negativa del accionar de Brasil en la región y una oposición a su liderazgo.

Esta observación derivada del análisis de IIRSA y CN permite establecer conclusiones sobre otros aspectos de la proyección de poder de Brasil en Sudamérica en la fase reciente, que hemos caracterizado con el concepto de regionalismo post-hegemónico (Têlo, 2007; Acharya 2008, 2009; Tussie y Riggiozzi, 2012) en el cual conviven diferentes “ejes estratégicos” de integración (Briceño, 2012, 2013; Riggiozzi, 2012b; Sanahuja, 2012, 2014): no se puede considerar que se haya logrado una hegemonía por parte de Brasil porque este país no ha logrado legitimar su dominación y establecer su proyecto ordenador, basado sobre el “eje revisionista” (Briceño, 2012, 2013), por sobre otros (como la Alianza del Pacífico o el ALBA) a través de un consenso amplio. IIRSA y CN han constituido un intento de Brasil de institucionalizar su hegemonía en Sudamérica, pero frente al fracaso en consolidar su proyecto regional, las instituciones derivadas de este intento han quedado desfasadas con respecto a esa estructura hegemónica; la ausencia de consenso es un elemento estructural del proyecto regional de Brasil, determinado por una actitud política pragmática hacia la región, propia también del “eje revisionista” que le confiere un rol como factor aglutinante de diferentes proyectos ordenadores, como los ejes “anti sistémico” y el de “integración abierta”

(Briceno, 2012, 2013), pero que en el largo plazo representa un obstáculo para el establecimiento de una hegemonía sólida.

A partir de estas conclusiones sobre el proyecto regional de Brasil y las estrategias IIRSA y CN, evidenciamos algunos aportes que esta investigación realiza para el estudio de potencias regionales, en general, y el caso de Brasil, en particular. Desde un punto de vista teórico, el estudio de las potencias regionales puede enriquecerse considerando algunos aspectos de la perspectiva neogramsciana sobre la hegemonía. En primer lugar, repetimos la necesidad de considerar el rol empleado por las fuerzas sociales, y afirmamos que, en última instancia, el éxito de un proyecto hegemónico descansa en la creación de consenso entre las fuerzas sociales. A esto se agregan las dimensiones del bloque histórico y de la sociedad civil, que son la forma en la cual las fuerzas sociales se estructuran y el ámbito donde estas se expresan, animando una lucha por la hegemonía: en este sentido, el carácter de “potencia” regional no parece poder ser separado de la presencia de un bloque histórico sólido y una sociedad civil fuerte en el país en cuestión. Finalmente, el ejemplo de Brasil parece demostrar que la presencia de instituciones funcionales a un Estado dominante, sumada a una alta concentración de poder material en ese actor, no produce un orden consensual en ausencia de hegemonía, es decir, sin un consenso sólido alrededor de la posición dominante de dicho actor y de la estructura política armada por él. El desfase entre la fracasada hegemonía brasileña y las instituciones que este país ha fundado –junto con la presencia en la región de diferentes proyectos ordenadores– indicaría la existencia de un orden no hegemónico y no consensual en la fase reciente. Esta lectura neogramsciana ofrece una perspectiva complementaria a la del regionalismo post-hegemónico (Telo, 2007; Acharya 2008, 2009; Tussie y Riggiozzi, 2012). Se confirma la ausencia de una hegemonía específica y se evidencia a la vez la presencia de varios proyectos ordenadores con aspiraciones hegemónicas, entre los cuales se encuentra el eje “revisiónista” (Briceno, 2012, 2013), que ha sido la base del proyecto regional de Brasil y de su intento fallido de construir una hegemonía regional.

Con respecto al estudio del proyecto regional de Brasil y del rol ejercido en éste por IIRSA y CN, esta investigación realiza numerosos aportes puntuales. Ambas estrategias, salvo raras excepciones, no son reconocidas como políticas orgánicas y asumidas como propias por los sectores de la sociedad civil estudiados, a causa también de una tendencia de IIRSA y CN a esconderse al salir de las fronteras brasileñas para buscar evitar obstáculos a su realización. Esto hace,



por ejemplo, que, más allá de una general aceptación de la IIRSA, la realización de cada obra particular haya sido crecientemente acompañada de referencias a la integración o al desarrollo, pero no a la iniciativa en su conjunto, a fin de evitar conflictos sociales. El carácter silencioso impuesto a la IIRSA para garantizar su desarrollo puede, sin embargo, ser vinculado al proceso de despolitización de ésta y a la falta de involucramiento de sectores de la sociedad civil en su elaboración y realización.

En el caso de CN, hemos subrayado cómo el Estado haya resultado ser central en la conformación de empresas CN incluso en los casos en los cuales las fusiones necesarias han ocurrido por idea de privados y sin apoyo financiero público, a través de la renuncia a activar medidas *antitrust*, de inversiones del BNDES en las nuevas firmas creadas y de manifestaciones públicas de apoyo a las operaciones de fusión. Una de las razones principales por las cuales la elección de crear estas empresas *global players* se ha cruzado inmediatamente con la necesidad de expansión en los mercados vecinos es la preferencia por desarrollarlas en sectores de producción de *commodities*. La insuficiencia de energía y recursos naturales en el territorio brasileño, junto con la presencia de mano de obra más barata en otros países, hizo que estas firmas se expandieran en el mercado regional para garantizar la rentabilidad de sus negocios. Esta expansión produjo fricciones con los gobiernos de los países de la región y con sectores de su sociedad civil, evidenciando cómo la diplomacia brasileña está implicada en el mantenimiento de un equilibrio precario entre la defensa del interés nacional encarnado por las actividades de las firmas de origen nacional, y el interés nacional de la promoción de la idea de una integración regional justa liderada por Brasil. En este sentido, parece necesario analizar el despliegue de CN y el protagonismo de las empresas brasileñas en la región como componentes inseparables del paquete ofrecido por Brasil a los países sudamericanos, es decir, como posible contrapartida implícita a las ventajas que derivan de la integración liderada por Brasil y a la realización de la IIRSA. Finalmente, el despliegue de ambas estrategias parece sugerir que el carácter fragmentario de la integración regional promovida por Brasil se debe, entre otras cosas, a que se basa en un modelo cuya matriz no se encuentra en la región sino en el exterior, en las relaciones comerciales con viejos y nuevos mercados compradores.

# Epilogo

Cuando en 2014 empezamos a interesarnos en el argumento del cual se ocupa este libro, la imagen del Brasil “líder regional” –(re) construida en la década anterior por distintas miradas académicas y políticas– empezaba a tambalear. Libros como el de 2012 de Raúl Zibechi, *Brasil Potencia*, que trazaban –incluso ya desde el título– un paralelo con los antiguos proyectos expansivos de los militares brasileños, también ofrecían un diagnóstico tan extenso como implacable de las contradicciones inherentes al “modelo” que Brasil estaba persiguiendo, tanto a nivel doméstico como regional. Sobre todo, las protestas sociales empezadas en 2013 y el fin acelerado del “boom” de los *commodities* de exportación echaban por tierra la visión un tanto idílica que, entre “nuevas clases medias” y el retroceso de los índices de pobreza, se había afirmado en las ciencias sociales no solo latinoamericanas. Al mismo tiempo, lejos estaba todavía el golpe contra Dilma Rousseff, el encarcelamiento de Lula y el inicio de la regencia terrorífica de Bolsonaro.

La secuela de acontecimientos que se sucedieron entre esa encrucijada sudamericana tan inédita y peculiar que fue el fin del “ciclo progresista” y este 2021 pandémico es tan profunda y violenta que podría parecer inútil –o, lo que sería peor, fuera de lugar– volver a plantearse algunas preguntas acerca del rol de Brasil en la región, que es lo que este libro hace. Pero creemos, una vez más, que estudiar el pasado es fundamental para entender el presente. Es más, el tiempo transcurrido entre la etapa de *regionalismo post-hegemónico* –en la cual Brasil parecía guiar a la región hacia nuevos horizontes– y el momento actual ha sido necesario

para obtener una perspectiva diferente sobre la fase reciente de integración regional, lo cual es siempre más difícil de lograr al calor de los acontecimientos.

Permitásenos aquí la digresión y apelar a la figura de Lucifer, el “ángel caído”, demonio tanto en la mitología grecorromana como en la judía, uno mismo con Satanás para el cristianismo. De ser la mayor obra de Dios, el primero entre los ángeles querubines, después de su rebelión contra la divinidad y contra el arcángel Miguel, Lucifer se transformó en el rey del inframundo. La metáfora de la caída de Lucifer –seguramente atrevida– nos ayuda a pensar en la esencia de una trayectoria que fue tan vertiginosa como fugaz, y tan elevada como ruinoso, cuando sobrevino el derrumbe.

Si hace diez años el liderazgo de Brasil parecía ocupar el cenit de un proyecto de integración regional con legítimas aspiraciones políticas de cortar los arneses más explícitos de la histórica sujeción a los EEUU y romper con algunos de los atávicos lazos de dependencia que caracterizan a la región, su brusco y catastrófico ocaso tuvo una intensidad y significado que solo podemos apreciar plenamente desde el momento presente. En particular, la metáfora nos sirve para registrar cómo el escenario actual –en muchos sentidos, un “inframundo” opuesto al llamado *regionalismo post-hegemónico*– no es el mero producto azaroso de la historia o de la intervención de agentes externos a la región. Parece corresponder, más bien, al funesto desarrollo de varias de las contradicciones inherentes a ese esquema de integración, las cuales, en su momento, no hallaron mucho espacio en las representaciones triunfalistas de los acontecimientos regionales que predominaban. La metáfora nos permite, en este sentido, enfocar otro elemento, presente también en la versión más antigua del mito, es decir, la “gigantomaquia”, o la rebelión contra Zeus de los gigantes, los cuales buscaban vengar el encierro de los dioses Titanes en el Tártaro, la región más profunda del inframundo, y terminaron siendo enterrados a su vez bajo volcanes (No por nada, Dante puso a los gigantes junto a Lucifer en el infierno, como sus guardias).

Hablamos del conflicto, o, en los términos de este trabajo, la lucha por la hegemonía. En efecto, muy lejos de lo que se desprendía de los reportes de entonces, el despliegue del proyecto regional de Brasil tuvo como telón de fondo profundas tensiones, las cuales terminaron saliendo inexorablemente a la superficie en su crepúsculo. La más evidente ha sido la relación con EEUU, cuyos

vaivenes dieron lugar al debate sobre la existencia de un *regionalismo post-hegemónico*, pero que, bajo la presidencia de Trump, recuperó todos los rasgos tradicionales de *cooperación antagónica* y hasta de sub-imperialismo. Por cierto, la confirmación del rol desempeñado por EEUU en el golpe de 2016 en Brasil confirma este giro (en el fondo, no solo para México debe valer el remate “Tan lejos de dios y tan cerca de los EEUU”).

Pero también abre las puertas para pensar la situación interna y no caer en la tentación –como nos advertía Rui Mauro Marini– de considerar el imperialismo norteamericano como un todopoderoso *deus ex machina*. Y entonces, si el éxito del intento hegemónico de Brasil siempre dependió del paralelo debilitamiento de la hegemonía estadounidense, no menos importante ha sido la dimensión de las fuerzas sociales, del conflicto doméstico, de la correlación de fuerzas, es decir, la lucha de clases en Brasil. Un análisis atento permite comprender cómo el bloque histórico del neodesarrollismo, verdadero cimiento del intento hegemónico, encontró su punto de quiebre irreversible en las protestas de 2013, seguido por una profunda crisis de hegemonía y coronado por la salida autoritaria. Una crisis que no fue ajena al desmoronamiento del proyecto de Brasil para la región, sino, más bien, su refracción dialéctica. Que el advenimiento de Michel Temer, primero, y de Jair Messias Bolsonaro, después, haya soldado simbólicamente las dos, llevando a una regresiva reestructuración de las relaciones de clase en Brasil, junto con la abdicación de cualquier rol progresivo en la región, no hizo más que confirmarlo.

Al mismo tiempo, la disputa entre proyectos hegemónicos alternativos para la región, obscurecida por las interpretaciones que caracterizaban el escenario regional como un “después de la hegemonía”, constituyó un nivel de conflicto a veces latente y otras, manifiesto, pero siempre constante a lo largo de todo el “ciclo progresista”. La misma coexistencia de tres “proyectos ordenadores”, cada uno organizado en torno a diferentes países y con un diferente alcance, terminó por confirmar la ausencia de una hegemonía específica en Sudamérica, a la vez que ratificó el fracaso del proyecto regional de Brasil. En estas páginas mostramos cómo esta disputa se reeditó, en distintas ocasiones, alrededor del despliegue de IIRSA y CN, estrategias que fueron centrales para el proyecto ordenador de Brasil. Sobre todo, su estudio nos permitió enfocar otra dimensión soslayada por la mayoría de los análisis sobre el rol de Brasil en la región: la acumulación de consenso en la sociedad civil de

los países sudamericanos como base imprescindible para la construcción hegemónica. En este sentido, los episodios de resistencia a las obras de la IIRSA, pero también los conflictos desatados por la penetración de las firmas CN brasileñas, han traído nuevamente en primera plana las fuerzas sociales como actores fundamentales. Así, el escaso apoyo de asociaciones de emprendedores e instituciones locales, el respaldo ausente –cuando no, la oposición abierta– de sindicatos, movimientos sociales y de las comunidades, nos muestran la ineficacia de IIRSA y CN a la hora de construir consenso alrededor del proyecto regional de Brasil.

Con la ventaja del tiempo transcurrido –y desde la perspectiva de una caída ya consumada– podemos decir, entonces, que estudiar el desarrollo de estas dos estrategias en su despliegue concreto a lo largo de la región nos entrega dos hallazgos fundamentales. Analíticamente, se torna patente la necesidad de “desarmar” el modelo que Brasil intentó establecer en la región a partir de la expansión del bloque histórico neodesarrollista, a fin de superar las conclusiones demasiado apuradas sobre su “liderazgo” –o la falta de este– que derivan de analizarlo como un todo. Además, vuelve a poner en el centro, de una vez, la necesidad imperiosa de considerar las fuerzas sociales en el análisis de cualquier proceso social. Políticamente, nos restituye la certeza de que la amenaza de un desenlace tan terrible para el “regionalismo post-hegemónico” como el que estamos observando ya estaba implícita en los pliegos del desafío que Brasil lanzó.

Este libro, si de algo trata, es de cómo el proyecto regional de Brasil, lejos de liderar la construcción de una integración justa y solidaria, fomentó una integración desigual y fragmentada, cuya matriz no se encuentra en la región sino en las relaciones comerciales con viejos y nuevos mercados compradores. Plenamente interno a la lógica del capital en su versión periférica y extrovertida, el modelo ha terminado por fortalecer las asimetrías entre los países sudamericanos y promocionar un desarrollo dependiente y reprimarizador, basado en la exportación de materias primas. Además, terminó por abrir las puertas, ahora que el consenso neodesarrollista se ha debilitado, a la posibilidad de hacer de Sudamérica, aún más, una plataforma de expansión de capitales extranjeros. El complejo escenario regional actual –en apariencia opuesto al ciclo progresista anterior– no es, sin embargo, ajeno al precedente, que ha sido descrito en estas páginas.

En este contexto, Brasil ya no representa un faro de propulsión, aunque contradictoria, de la integración regional, sino un foco infernal de sub-imperialismo y proto-fascismo y una reedición del saqueo clásico. Esto incumbe sobre todos nosotros y nosotras en Sudamérica, pero, como siempre, nada está escrito, y la única verdadera alternativa sigue siendo la misma: la integración justa y solidaria de los pueblos. De América Latina y del mundo.

Dario Clemente  
Buenos Aires, agosto de 2021



# Referencias bibliográficas

- Acharya, Amitav (2008). Nonhegemonic international relations - A preliminary conceptualization. *Centre for Governance and International Affairs*, University of Bristol, working paper, pp. 10-08.
- Acharya, Amitav (2009). Regional worlds in a post-hegemonic era. Bordeaux, *Spirit*, working paper, June.
- Actis, Esteban (2011). Las transformaciones del sistema global de Inversión Extranjera Directa en la primera década del siglo XXI - El caso brasileño. *Revista Estudios Internacionales de la Complutense*, Vol. 14, Núm. 2, pp. 11-28.
- Actis, Esteban (2013). Brazil power and multinational corporation - Las empresas multinacionales brasileñas, la política exterior y la inserción internacional de Brasil - Un análisis desde los aportes de Robert Gilpin. *Janus.Net e-journal of International Relations*, Vol.4, Núm. 1.
- Agostinis, Giovanni y Palestini, Stefano (2014). Constructing regionalism in South America - The cases of transport infrastructure and energy within UNASUR, EUI, working paper, RSCAS 2014/73.



- Alem, Ana Cláudia y Cavalcanti, Carlos Eduardo (2005). O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras - Algumas reflexões. *Revista do BNDES*, Vol. 12, Núm. 24, pp. 43-76.
- Além, Ana Cláudia y Madeira, Rodrigo (2010). Internacionalização e competitividade: a importância da criação de empresas multinacionais brasileiras. En: Além, A.C.; Giambiagi F. (Orgs.). *O BNDES em um Brasil em Transição* (pp.39-58). Rio de Janeiro: BNDES.
- Almeida, Niemeyer (2011). Os países em desenvolvimento estão se tornando desenvolvidos? *Crítica e Sociedade*, Vol. 1, Núm. 2, pp. 35-50.
- Ambrozio, Antonio Marcos (2008). Entendendo o investimento brasileiro direto no exterior. *Visão do Desenvolvimento*, Núm. 52, pp. 1-7.
- Amin, Samir (1976). *Unequal Development - An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*. New York: Monthly Review Press.
- Antúnes, Antonio Cerqueira (2007). *Infraestrutura na América do Sul - Situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Armijo, Leslie Elliott (2014). The Public Bank Trilemma - Brazil's New Developmentalism and the BNDES. En Kingstone y Power (eds.), *Democratic Brazil Divided*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Arreaza Moreno, David (2012). *Impacto de la política exterior brasileña en Sudamérica*. Tesis de maestría. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Arrighi, Giovanni. (1995). *The Long 20th Century - Money, Power, and the Origins of Our Times*. London: Verso.
- Ban, Cornel (2013). Brazil's liberal neo-developmentalism - New paradigm or edited orthodoxy? *Review of International Political Economy*, Vol. 20, Núm. 2, pp. 298-331.

- Bianco, Carlos, Moldovan, Pablo y Porta, Fernando (2008). *La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina*. (Documento de proyecto). Santiago de Chile: CEPAL.
- Bieler, Andreas y Morton, Adam David (2001). *Social forces in the making of the new Europe - The restructuring of European social relations in the global political economy*. London: Palgrave Macmillan.
- Boito, Armando Junior (2012). As bases políticas do neodesenvolvimentismo. *Fórum Econômico da FGV*. São Paulo.
- Boschi, Renato Raul y Diniz, Eli (2007). *A difícil rota do desenvolvimento - Empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: UFMG.
- Botto, Mercedes y Tussie, Diana (2007). De la rivalidad a la cooperación - Límites y desafíos de un contacto creciente. En Hofmeister, Rojas y Solís Rivera, *La percepción de Brasil en el contexto internacional: Perspectivas y desafíos*. América Latina (pp. 39-79). Rio de Janeiro: Konrad-Adenahuer-Stiftung.
- Brewer, Tony (2002). *Marxist theories of imperialism - A critical survey*. Londo: Routledge.
- Briceno-Ruiz, José (2012). El ALBA - Un nuevo eje de integración regional. En Altmann, *América Latina: caminos de la integración regional* (pp. 89-104). San José: FLACSO.
- Briceno-Ruiz, José (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, Vol. 45, Núm. 175, pp. 9-39.
- Bueno, Fábio Marvulle y Seabra, Raphael Lana (2009). A teoria do subimperialismo brasileiro. *VI Colóquio Internacional Marx e Engels*, Campinas, Brasil.
- Burges, Sean W. (2015). Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question. *International Politics*, Vol. 52, Núm. 2, pp. 193-207.

- Burges, SeanW. (2008). Consensual Hegemony - Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. *International Relations*, Vol. 22, Núm. 1, pp. 65-84.
- Buzan, Barry y Waever, Ole (2003). *Regions and Powers - The structure of international security* (Vol. 91). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cabrera, F. R. (2015a). La inversión brasileña en el Perú - La necesidad de reforzar el control en un contexto crítico para la rendición de cuentas. En Vega, Hildalgo, Molina, Cabrera y Torres, V. *La crisis de Petrobras y las constructoras brasileñas en el escenario latinoamericano* (pp. 17-19). La Paz: Coalición regional por la transparencia y la participación.
- Cabrera, F. R. (2015b). La evaluación ambiental y social con enfoque estratégico: una herramienta en desarrollo en COSIPLAN. En Molina, Vega, Hildalgo, Torres, y Cabrera, *De IIRSA a COSIPLAN Cambios y continuidades* (pp. 17-19). La Paz: Coalición regional por la transparencia y la participación.
- Cadena Chicunque, Oscar Hernando (2013). *Conflicto socio-ambiental en torno a la construcción de la variante San Francisco-Mocoa - Caso comunidad indígena kamentsa sibundoy-putumayo*. (Tesis de especialización en gerencia social). San Juan de Pasto: Centro de estudios e investigaciones latinoamericanas (Ceilat), Universidad de Nariño.
- Carbria, J. V. B. (2015). Multilatinas y estrategias de desarrollo - El papel del Estado en la internacionalización de los grupos empresariales en Brasil y México. *Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, Vol. 2, Núm. 2, pp. 343-363.
- Cardoso, Fernando Henrique (1973). *Problemas del subdesarrollo latinoamericano*. México: Nuestro Tiempo.
- Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.

- Carvalho, C. B. R. P. (2012). O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula - Interface entre interesses domésticos e a política externa. *I Seminário Nacional de Pós-Graduação de Relações Internacionais*. Brasília, Brasil.
- Casanova, Lourdes (2010a). La inversión extranjera directa en América Latina y las multinacionales emergentes latinoamericanas. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, Núm. 137.
- Casanova, Lourdes (2010b). “Las multinacionales latinoamericanas en los albores de una gran oportunidad”. *Revista de Administração de Empresas*, Vol. 50, Núm. 4, pp. 439-445.
- Ceceña, Ana Esther, Aguilar, Paula y Motto, Carlos (2007). *Territorialidad de la dominación - Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica.
- CEDLA (2015a). Constructoras brasileñas en el escándalo de corrupción de Petrobras. En Vega, Hildalgo, Molina, Cabrera y Torres, *La crisis de Petrobras y las constructoras brasileñas en el escenario latinoamericano* (pp. 1-4). La Paz: Coalición regional por la transparencia y la participación.
- CEPAL (2014). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2013*. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36805/S1420131\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36805/S1420131_es.pdf?sequence=1)
- Cerqueira, Daniela Franco (2014). Brasil en el proceso de integración con América del Sur - Una política destinada a consolidar la lógica de acumulación del capital. En *XIV Jornadas De Economía Crítica*, Valladolid.
- Cortés, Elizabeth Jiménez (2010). *Aproximaciones críticas a la Iniciativa de Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*. (Documento de Trabajo). <http://www.colectivoelkintral.cl/wp-content/uploads/2015/07/Aproximaciones-cr%C3%ADticas-a-IIRSA-20151.pdf>

- Cortés, Elizabeth Jiménez (2014). *Dilemas ecoterritoriales de la integración regional - IIRSA en las sociedades de Bolivia y Chile*. Informe Proyecto Becas de Investigación CLACSO-Asdi.
- COSIPLAN (2016). *Cartera de proyectos, Foro Técnico IIRSA*. <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=32>
- Couto, Leandro Freitas (2008). A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana-IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. *OIKOS*, Vol. 5, Núm. 1.
- Cox, Robert W. (1983). Gramsci, hegemony and international relations - An essay in method. *Millennium*, Vol. 12, Núm. 2, pp. 162-175.
- Cox, Robert W. (1987). *Power and World Order - Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.
- Cox, Robert W. (2002). *The Political Economy of a Plural World*. New York: Routledge.
- Cox, Robert W. (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales - Más allá de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, Núm. 24, p. 129.
- Dabène, Olivier (2010). Consistency despite instability, resilience despite crises - Explaining Latin American regional integration's oxymoron. *Working paper, 121 FLACSO*.
- Dávalos González, Javier Guillermo (2009). *La iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) en Ecuador desde un enfoque de derechos humanos - El caso del proyecto del eje multimodal Manta-Manaos*. Tesis de maestría. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- De Geus, Alex (2011). *Las caras de IIRSA - ¿Integración Regional o interconexión Sudamericana para la explotación de recursos naturales a favor de Brasil y/o del empresariado mundial?* Madrid: Universidad Complutense.

- De Lisio, A. (2014). Desarrollo Sostenible/Cambio Climático/ IIRSA - Elementos de ecología política en América Latina y El Caribe. Documento de Trabajo, *ENGOV*, Núm. 9. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/engov/20140526091550/WorkingPaperENGOV9\\_DeLisio.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/engov/20140526091550/WorkingPaperENGOV9_DeLisio.pdf)
- Delgado, Juan y Ferraz, Eva (2010). *Política de competencia, política industrial y campeones nacionales en tiempos de crisis - El derecho de la competencia en tiempos de crisis*. Madrid: Fundación Rafael del Pino.
- Deos, Simone (2010). Cooperação financeira e o financiamento da infraestrutura na América do Sul. *OIKOS*, Vol. 9, Núm. 2.
- Destradi, Sandra (2010). Regional powers and their strategies - Empire, hegemony, and leadership. *Review of I. S.*, Vol. 36, Núm. 4, pp. 903-930.
- Domingos, Flavio José (2012). *Conglomerados nacionais e Estado na constituição do capital financeiro no Brasil - Uma análise a partir da carteira de ações do BNDES (2002-2010)*. Tesis de maestría. Bahia: Universidade Federal Da Bahia.
- Durand, Francisco y Campodónico, Humberto (2010). *Poder empresarial y sociedad civil en Sudamérica - Entre el diálogo y el enfrentamiento*. Lima: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo.
- Escobar, Arturo (2010). Latin America at a crossroads - Alternative modernization, post-neoliberalism or postdevelopment. *Cultural Studies*, Vol. 24, Núm. 1, pp. 1-65.
- Finchelstein, Diego (2012). Políticas públicas, disponibilidad de capital e internacionalización de empresas en América Latina - Los casos de Argentina, Brasil y Chile. *Apuntes*, Vol. 39, Núm. 70, p. 103.
- Finchelstein, Diego (2013). Estado e internacionalización de empresas - Los casos de Argentina, Brasil y Chile. *Desarrollo Económico*, pp. 113-142.

- FOBOMADE (2007). *El norte amazónico de Bolivia y el complejo del río Madera*. [http://www.FOBOMADE.org.bo/rio\\_madera/madera\\_bolivia.php](http://www.FOBOMADE.org.bo/rio_madera/madera_bolivia.php)
- Fonseca da, Carlos. (2015). Presença Empresarial Brasileira na América do Sul- Implicações para a Política Externa. *Cadernos de Política Exterior*, p. 195.
- Fontes, Virgínia (2010). *O Brasil e o capital-imperialism*. Rio de Janeiro: EP-SJV, UFRJ.
- Frank, André Gunder, Pacios, Elpidio y Izaguirre, Inés (1970). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Editorial de ciencias sociales.
- Furtado, Celso (1964). *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Germain, Randall D, y Kenny, Michael (1998). Engaging Gramsci - International Relations Theory and the New Gramscians. *Review of International Studies*, Vol. 24, Núm. 1, pp. 3-21.
- Giacalone, Rita (2006). La Comunidad Sudamericana de Naciones - ¿Una alianza entre izquierda y empresarios? *Nueva Sociedad*, Núm. 202, pp. 74-86.
- Gill, Stephen (2001). Constitutionalising capital - EMU and disciplinary neo-liberalism. En Bieler y Morton (2001)m, *Social forces in the making of the new Europe - The restructuring of European social relations in the global political economy*. (pp.47-69). London: Palgrave-Macmillan.
- Gill, Stephen y Law, David (1989). Global Hegemony and the Structural Power of Capital. *International Studies Quarterly*, Núm. 33, pp. 475-499.
- Gilpin, Robert 1(1987). *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: GEL.

- Gonçalves, Carlos Walter y de Araújo Quental, Pedro (2012). Colonialidade do podere os desafios da integração regionalna América Latina. *Polis: Revista Latinoamericana*, Núm. 31, pp. 295-332.
- Gramsci, Antonio (1971). *Quaderni del carcere*. Roma: Editori Riuniti.
- Gratius, Susanne (2004). Die Außenpolitik der Regierung Lula. En: SWP-Studie S7, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Gudynas, Eduardo (2008). Las instituciones financieras regionales y la integración en américa del sur. En Verdum, *Financiamento e megaprojetos - Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana* (pp. 21-47). Brasília: INESC.
- Guerrero, W. V. D. O. (2014). Estado e hegemonia financeira - Crítica à política de internacionalização do capital brasileiro do governo do PT. *Revista Urutágua*, Núm. 30, pp. 109-123.
- Hidalgo, S. J. (2015a). Influencia de la política exterior brasileña en el Ecuador - Caso Norberto Odebrecht. En Vega, Hidalgo, Molina, Cabrera y Torres, *La crisis de Petrobras y las constructoras brasileñas en el escenario latinoamericano* (pp. 9-12). La Paz: Coalición regional por la transparencia y la participación.
- Hirt, Carla (2013). O papel do BNDES nas políticas de desenvolvimento e integração regional. *Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica*, Núm. 3.
- Hurrell, Andrew (2007). One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, Vol. 83, Núm. 1, pp. 127-146.
- Iglesias, R. (2007). *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul - investimentos diretos no exterior*. Brasília: CNI.
- Kan, Julián (2015a). *La integración Desde arriba - Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*. Buenos Aires: CICCUS-Imago Mundi.



- Kan, Julián (2015b). Y los empresarios también - El cuestionamiento al alca de las clases dominantes locales durante la reciente reconfiguración política regional - Un análisis de las fracciones industriales de argentina y Brasil. *el@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol.13, Núm. 52.
- Kappel, Robert (2011). The decline of Europe and the US - Shifts in the world economy and in global politics. *GIGA Focus International*, Núm. 1, pp. 1-9.
- Keohane, Robert O. (1980). *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977*. California: University of California Press.
- Kindleberger, Charles Poor (1986). *The world in depression 1929-1939*. California: University of California Press.
- Kosakoff, Bernardo y López, Andrés (2008). América Latina y las Cadenas Globales de Valor - Debilidades y potencialidades. *Georgetown/Universia*, Vol.2, Núm. 1.
- Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice (2001). *Economía Internacional - Teoría y Política*. Madrid: Pearson Educación.
- Lemke, Douglas (2002). *Regions of War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Luce, Mathias Seibel (2007). *O subimperialismo brasileiro revisitado - A política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. Tesis de maestría. Porto Alegre: FURGS.
- Malamud, Andrés (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, Núm. 3, pp. 1-24.
- Mantega, Guido (2007). *La integración de américa del sur - El BNDES como agente de la política externa brasileña*. Brasilia: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Merke, F. (2010). *De Bolívar a Bush - Los usos del regionalismo en América Latina*. Buenos Aires: Mimeo.

- Mesquita, Rafael (2016). The hegemonic hermano - South American collective identity and Brazilian regional strategy. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*. Vol. 41, Núm. 2, pp. 215-238.
- Ministerio de energía y minas Perú (2014). *Resumen ejecutivo, plan energético nacional 2014-2025, documento de trabajo*. <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/2reseje-2014-2025%20vf.pdf>
- Ministerio de energía y minas Perú (2016). *Resumen anual, cifras del sector eléctrico 2015*. [http://www.minem.gob.pe/\\_estadistica.php?idSector=6&idEstadistica=10179](http://www.minem.gob.pe/_estadistica.php?idSector=6&idEstadistica=10179)
- Molina, S. (2015a). OAS, la empresa que debía construir la carretera atravesando el TIPNIS, en quiebra. En Vega, Hildalgo, Molina, Cabrera y Torres, *La crisis de Petrobras y las constructoras brasileñas en el escenario latinoamericano* (pp. 13-16). La Paz: Coalición regional por la transparencia y la participación.
- Molina, S. (2015b). El papel de las instituciones financieras internacionales (IFIS) en la consolidación de IIRSA / COSIPLAN. En Molina, Vega, Hildalgo, Torres y Cabrera, *De IIRSA a COSIPLAN Cambios y continuidades* (pp.3-6). La Paz: Coalición regional por la transparencia y la participación.
- Morgenthau, Hans (1948). *Politics Among Nations - The Struggle for Power and Peace*. New York.
- Mortimore, Michael (2006). The Transnationalization of Developing America - Trends, Challenges and (Missed) Opportunities. In Sánchez-Ancochea y Shadlen (eds.), *The Political Economy of Hemispheric Integration: Responding to Globalization in the Americas* (pp. 27-56). New York: Palgrave-Macmillan US.
- Morton, Adam (2007). *Unravelling Gramsci - Hegemony and Passive Revolution in the Global Political Economy*. London: Pluto Press.

- Murphy, Craig (1994). *International Organisation and Industrial Change*. Cambridge: Polity Press.
- Musacchio, Aldo y Lazzarini, Sergio (2014). *Reinventing State Capitalism*. Harvard: Harvard University Press.
- Nolte, Detlef (2006). Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen. *GIGA, Working paper*, Núm. 29.
- O'Connor, Ernesto A. (2012). Democracias republicanas y Estados fuertes - Estrategia económica después de la crisis. *Cultura económica*, Núm. 83, pp. 11-19.
- ODG (2012). *Impunidad S.A. Herramientas de reflexión sobre los "súper derechos" y los "súper poderes" del capital corporativo*. [https://www.tni.org/files/download/impunidad\\_sa.pdf](https://www.tni.org/files/download/impunidad_sa.pdf)
- Ouviña, Hernán (2002). El Estado - Su abordaje desde una perspectiva teórica e histórica. En Lifsys (comp.), *Introducción al Conocimiento de la sociedad y el Estado*. Buenos Aires: Gran Aldea.
- Payne, Anthony (1996). The United States and its enterprise for the Americas. En Payne y Gamble (eds.), *Regionalism and World Order* (p.93-129). London: Macmillan.
- Pedersen, Thomas (2002). Cooperative Hegemony - Power, Ideas and Institutions in Regional Integration. *Review of International Studies*, Núm. 28, pp. 677-96.
- Peña, Félix (2009). ¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse? *Nueva Sociedad*. Núm. 219, pp. 46-58.
- Petras, James (1980). The Imperial State System. En APSA, Washington D.C.
- Quiliconi, Cintia (2013). Modelos competitivos de integración en el Hemisferio Occidental -¿Liderazgo competitivo o negociación mutua? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Núm. 102-103, pp. 147-168.

- Quiliconi, Cintia y Peixoto, Juliana (2013). Río + 20 - ¿Hacia un nuevo modelo de Desarrollo latinoamericano? *LATN Serie Crecimiento Verde e Inclusivo*, Núm. 149.
- Rapoport, Mario (1984). El factor político en las relaciones internacionales - ¿Política Internacional vs. Teoría de la dependencia? Un comentario. *Desarrollo Económico*, Vol. 23, pp. 617- 629.
- Razeto, Camilo, Soto, Daniela y Marconi, Andrés (2009). Pascua-Lama, IIRSA - Acumulación por desposesión - El imperio contraataca. Coroico: *XVI Foro Estudiantil Latinoamericano de Estudiantes de Antropología y Arqueología (FELAA)*.
- Rebollar Viana, Vanessa Eloisa (2010). *Discurso geopolítico brasileño en el marco de la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*. Tesis de maestría. México: FLACSO.
- Riggiozzi, Pía (2012a). Region, regionness and regionalism in Latin America - Towards a new synthesis. *New Political Economy*, Vol. 17, Núm. 4, pp. 421-443.
- Riggiozzi, Pía (2012b). Re-territorializando consensos - Hacia un regionalismo posthegemónico en América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina*, pp. 129-152.
- Romegialli, Mónica (2007). Los corredores bioceánicos en el contexto sudamericano - Las potencialidades del eje interoceánico central. La Plata: *III Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI)-I Jornadas del CENSUD*.
- Rupert, Mark (1995). *Producing Hegemony - The Politics of Mass Production and American Global Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saguiet, Marcelo (2012). Socio-environmental regionalism in South America - Tensions in new development models. En Tussie y Riggiozzi (eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism* (pp. 125-145). Springer: Netherlands.

- Sanahuja, José Antonio (2011). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana - El caso de UNASUR. *Revista Pensamiento Propio, CRIES*. Vol. 16, Núm. 33, pp.115-158.
- Sanahuja, José Antonio (2012). *Post-liberal regionalism in South America - The case of UNASUR*. EUI.
- Sanahuja, José Antonio (2014). Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. *Pensamiento Propio*, Núm. 19, pp.75-108.
- Santos, Fabiano (2006). Democracia, Legislativo e os novos desafios para o capitalismo brasileiro. *Análise de Conjuntura OPISA*, Núm. 9, pp. 1-10.
- Santos, Pedro Augusto Silva (2015). *Dois momentos da política de campeões nacionais - Governo militar (1968-1979) e Dilma Rousseff (2011-2014)*. Monografía. Sao Paulo: Insper.
- Santos, Sergio Caballero (2012). Brasil y su imagen - “no es oro todo lo que reluce”. *Anuario Americanista Europeo*, Núm. 10, pp. 73-90.
- Schirm, Stefan A. (2005). Führungsindikatoren für die neue internationale Politik Brasiliens. *Lateinamerika Analysen*, Núm. 11.
- Schoeman, Prof Maxi (2003). South Africa as an Emerging Middle Power: 1994-2003. En Daniel, et al. (eds), *State of the Nation: South Africa 2003–2004*. Cape Town: HSRC Press.
- Segura, Caterina (1999). La contribución de la economía política internacional a la reflexión teórica de las Relaciones Internacionales. *Revista Española de Derecho Internacional*, Núm. 2, pp. 427-468.
- Serbin, Andrés (2012). New regionalism and civil society - Bridging the democratic gap? En Tussie y Riggiruzzi (eds.)m *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*. (pp. 147-165). Springer: Netherlands.

- Soares de Lima, Maria Regina y Hirst, Monica (2006). Brazil as an intermediate state and regional power -Action, choice and responsibilities. *International Affairs*, Vol. 82, Núm. 1, pp. 21-40.
- Souza, Angelita Matos (2012). BNDES, campeões nacionais, expansionismo e integração regional. San Carlos de Bariloche: *III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica*.
- Têlo, M. (2007), *European Union and New Regionalism - Regional Actors and Global Governance in a PostHegemonic Era*. Hampshire: Ashgate.
- Thwaites Rey, Mabel (1994). La noción gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglo. En Ferreyra, Logiudice, Thwaites Rey, *Gramsci mirando al sur - Sobre la hegemonía en los 90*. Buenos Aires: K&Ai-Kohen y Asociados Internacional.
- Torres, V. (2015a). Colombia - Las inversiones 'non sanctas' de grupos empresariales brasileños. En Vega, Hildalgo, Molina, Cabrera, y Torres, *La crisis de Petrobras y las constructoras brasileñas en el escenario latinoamericano* (pp.20-23). La Paz: Coalición regional por la transparencia y la participación.
- Torres, V. (2015b). El limitado y nocivo concepto de integración regional en Suramérica desde la perspectiva de la IIRSA. En Molina, Vega, Hildalgo, Torres y Cabrera, *De IIRSA a COSIPLAN Cambios y continuidades* (pp.15-6). La Paz: Coalición regional por la transparencia y la participación.
- Trucco, Pablo (2012). The Rise of Monetary Agreements in South America. En Tussie y Riggiozzi (eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism* (pp.101-124). Springer: Netherlands.
- Trucco, Pablo (2016). *Socios en la integración productiva - La estrategia asociativa de las empresas en el Mercosur*. Buenos Aires, Argentina: Flacso.
- Trucco, Pablo y Tussie, Diana (2012). La Gran Recesión y el Retorno de la Política en América del Sur. *Revista Iberoamericana*, Vol. XII, Núm. 46.

- Tussie, Diana (2016). *Strategic Intervention in Brazil - Aiding the Market, Building Economic Diplomacy*. Atlanta: *Convención anual de International Studies Association*.
- Tussie, Diana y Riggirozzi, Pia (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*. Springer: Netherlands.
- Tussie, Diana y Trucco, Pablo (2010). *Nación y región en América del Sur - Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Buenos Aires: Teseo.
- Van Apeldoorn, Bastiaan (2001). The struggle over European order - Transnational class agency in the making of 'embedded neo-liberalism'. En Bieler y Morton (2001). *Social forces in the making of the new Europe: the restructuring of European social relations in the global political economy* (pp. 70-89). London: Palgrave Macmillan.
- Van der Pijl, Kees (2001). What happened to the European option for Eastern Europe? En Bieler y Morton (2001), *Social forces in the making of the new Europe: the restructuring of European social relations in the global political economy* (pp. 185-204). London: Palgrave Macmillan.
- Vega G. C. (2015a). "Campeones Nacionales": ¿quién se enriqueció en Brasil en la última década? En Vega, Hildalgo, Molina, Cabrera y Torres, *La crisis de Petrobras y las constructoras brasileñas en el escenario latinoamericano* (pp. 1-4). La Paz: Coalición regional por la transparencia y la participación.
- Vega G. C. (2015b). Nuevos actores en el financiamiento a IIRSA/ COSIPLAN. En Molina, Vega, Hildalgo, Torres y Cabrera, *De IIRSA a COSIPLAN Cambios y continuidades* (pp. 7-10). La Paz: Coalición regional por la transparencia y la participación.
- Veiga, Pedro da Motta y Rios, Sandra Polónia (2007). O regionalismo post-liberal na América do Sul - Origens, iniciativas e dilemas. *CEPAL, Serie Comercio Internacional*, Núm. 82, pp. 3-48.
- Vivares, Ernesto (2013). *El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal*. Quito: FLACSO.

- Vuik, Cecilia (2013). *Subimperialismo brasileiro y dependencia Paraguaya - Análisis de la situación actual*. (informe). Buenos Aires: CLACSO.
- Wallerstein, Immanuel (1974). *The Modern World-System*. New York: Academic Press.
- Waltz, K. N. (2001). *Man, the state, and war - A theoretical analysis*. New York: Columbia University Press.
- Zibechi, Raúl (2006). "IIRSA - La integración a la medida de los mercados". *IRCAmerica*, Vol. 33, Núm.14, pp. 19-26.
- Zibechi, Raúl (2012). *Brasil potencia - Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Bogotá: Desde Abajo.

### Artículos de prensa

- ABI. Diputados rechazan construcción de hidroeléctricas en río Madera. (23 de noviembre de 2017). [http://www.amazoniabolivia.com/amazonia\\_bo.php?id\\_contenido=1096&opcion=detalle\\_no](http://www.amazoniabolivia.com/amazonia_bo.php?id_contenido=1096&opcion=detalle_no)
- Bolsa de Comercio de Rosario. Palabras del presidente de la BCR, Alberto Padoán, por el 132° aniversario. (18 de agosto de 2016). <https://www.bcr.com.ar/Pages/Institucional/Prensa/gacDetalle.aspx?IdGacetilla=206>
- Convoca.pe. Cuotas y pagos millonarios de la interoceánica. (9 de junio de 2015). <http://convoca.pe/investigaciones/cuotas-y-pagos-millonarios-de-la-interoceanica>
- Eju.tv. Ovando y el MAS. (7 de octubre de 2011). <http://eju.tv/2011/10/ovando-y-el-mas/>
- El Comercio. Asháninkas rechazan un proyecto que inundará sus tierras. (13 de noviembre de 2011). <http://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/ashaninkas-rechazan-proyecto-que-inundara-sus-tierras-noticia-1332910>



El Dia, Santa Cruz. Demanda de energía a nivel nacional bate récord en Bolivia. (4 de septiembre de 2015). <http://eju.tv/2015/09/demanda-de-energia-a-nivel-nacional-bate-record-en-bolivia/>

Estadao. BNDES decide abandonar a política de criação de ‘campeãs nacionais’. (22 de abril de 2013). <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-decide-abandonar-a-politica-de-criacao-de-campeas-nacionais,151356e>

Folha. Compra de ações pela BNDESPar atinge R\$ 43 bi. (1 de julio de 2011). <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me0107201106.htm>

IDL-Reporteros. Odebrecht financió la campaña de Chávez. (23 de diciembre de 2016). <https://idl-reporteros.pe/odebrecht-financio-la-campana-de-chavez/>

La Nacion. Odebrecht aportó fondos para la campaña de Pro y otros partidos están bajo la lupa (30 de abril de 2017). <http://www.lanacion.com.ar/2019169-odebrecht-aporto-fondos-para-la-campana-de-pro-y-otros-partidos-estan-bajo-la-lupa>

La Razón. Bolivia y Brasil ultiman memorándum de entendimiento sobre proyectos energéticos binacionales. (16 de marzo de 2015). <http://www.nodal.am/2015/03/bolivia-y-brasil-ultiman-memorandum-de-entendimiento-sobre-proyectos-energeticos-binacionales/>

La Razón. Bolivia: se construyen 16 dobles vías con una inversión de US\$1.850M. (7 de julio de 2014). <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/bolivia-se-construyen-16-dobles-vias-con-una-inversion-de-us1850m>

La Republica. Empresas que financiaron a políticos en campaña no contratarían con el Estado. (28 de abril de 2017). <http://larepublica.pe/politica/1036092-empresas-que-financiaron-a-politicos-en-campana-no-contratarian-con-el-estado>

- Noticiasser.pe. El Congreso y el Acuerdo Energético Perú – Brasil. (28 de mayo de 2014). <http://www.noticiasser.pe/28/05/2014/puno/el-congreso-y-el-acuerdo-energetico-peru-%E2%80%93-brasil>
- Página 12. Nuevo derrame en la mina Pascua-Lama. (14 de enero de 2017). <https://www.pagina12.com.ar/14140-nuevo-derrame-en-la-mina-pascua-lama>
- Perú 21. Brasil aun piensa en la central Inambari. (17 de febrero de 2012). <http://www.enernews.com/nota/115692/brasil-aun-piensa-en-la-central-inambari>
- Reuters. Odebrecht realizó pagos de campañas electorales en Colombia: Fiscalía. (6 de marzo de 2017). <https://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKBN16D2DK>
- Reuters. Rosneft y PDVSA constituirán empresa para proyecto de gas Mariscal Sucre. (21 de junio de 2015). <https://lta.reuters.com/article/businessNews/idLTAKBNOP111K20150621>
- Secretaría de comunicación gobierno de Entre Ríos. Entidades celebraron el anuncio de la licitación de la autovía Paraná-Concordia. (20 de agosto de 2010). <http://noticias.entrieros.gov.ar/notas/entidades-celebraron-el-anuncio-de-la-licitacin-de-la-autova-paran-concordia-24230.htm>
- Servindi. Perú: Desestiman acuerdo energético con Brasil y piden plan de desarrollo para la Amazonía. (22 de marzo de 2012). <https://www.servindi.org/actualidad/61637>



## Otros títulos de Editorial El Colectivo

### COLECCIÓN INVENTAMOS O ERRAMOS

*Infancias dignas o como descolonizarse*

Manfred Liebel

*La Educación Popular Latinoamericana*

Oscar Jara

*Educaciones populares y pedagogías críticas*

Fernando Lazaro, Ezequiel Alfieri y Fernando Santana (Coords.)

### COLECCIÓN ABYA YALA

*Autonomías Indígenas, resistencias y luchas por el reconocimiento en Nicaragua y México*

Waldo Lao Fuentes Sánchez

*Movimientos indígenas y autonomías en América Latina*

Pavel Lopez y Luciana Garcia Guerreiro (Coords.)

*Pueblos Originarios en lucha por las autonomías*

Pavel Lopez y Luciana Garcia Guerreiro (Coords.)

### COLECCIÓN ENSAYO E INVESTIGACIÓN

*El tiempo que nos tocó*

Mariano Féliz

*Estados en disputa*

Hernán Ouviaña y Mabel Thwaites Rey (Coords.)

*Marx Populi*

Miguel Mazzeo

### COLECCIÓN REALISMO Y UTOPIA

*Historias de Gallero*

Antonio García

*El Chavismo Salvaje*

Reinaldo Iturriza

---

**Distribuye Herramienta**

Paula Díaz, tel: 011-1559965021  
pauladiaz.herramienta@gmail.com



Si a inicios de este siglo Brasil parecía lanzado inexorablemente hacia el cumplimiento de su "destino manifiesto" como Potencia, portador de legítimas aspiraciones políticas de cortar con la histórica sujeción de Sudamérica a los EEUU y romper con los atávicos lazos de dependencia, nuestro presente parece estar lo más lejano posible de ese augurio. ¿Qué pasó? Mucho antes del golpe de 2016, iniciativas como la IIRSA y la política de creación e internacionalización de empresas Campeones Nacionales ya mostraban las profundas contradicciones inherentes al esquema de integración que Brasil proponía a la región. El modelo neodesarrollista, plenamente interno a la lógica del capital en su versión periférica y extrovertida, fomentó una integración desigual y fragmentada, cuya matriz no se encuentra en la región sino en las relaciones comerciales con viejos y nuevos mercados compradores.

En este libro se reconstruye, a través de una mirada analítica y política que hace de las dimensiones del consenso, del conflicto y del rol de las fuerzas sociales su punto de fuerza, el desarrollo de estas dos políticas, las cuales tuvieron un rol clave en el intento hegemónico brasileño en la región. No solo se sientan las bases para un análisis ampliado de la construcción de poder de Brasil en Sudamérica, sino también para volver a pensar una integración justa y solidaria de los pueblos de América Latina y del mundo.

Del Prólogo de Raúl Zibechi

