

La integración sudamericana entre el proyecto regional de Brasil y la inserción en el mercado mundial. Una mirada desde la IIRSA

The integration of South America between the Brazil's regional project and the insertion in the global market. A view from the IIRSA, 2003-2006

Darío Clemente*

RESUMEN

Entre 2003 y 2016, Sudamérica atravesó un ciclo de integración con cambios profundos respecto a la etapa de regionalismo abierto de la década de 1990. Este ciclo fue definido por dos dinámicas centrales: el desarrollo del proyecto regional de Brasil para Sudamérica y la evolución de una modalidad específica de inserción de la región en la economía global. En el cruce entre una lógica geopolítica y una lógica geoeconómica, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) emerge como un proceso de integración clave a la hora de analizar la fase reciente en Sudamérica. A través de la reconstrucción del origen y despliegue de la iniciativa, este trabajo muestra cómo la IIRSA fomentó un esquema de integración orientado a favorecer el aumento de las exportaciones sudamericanas hacia el continente asiático por medio de la consolidación de ejes de desarrollo, y a estructurar cadenas productivas regionales alrededor del mercado brasileño. También se analiza la función de la IIRSA en la internacionalización de las constructoras brasileñas y el alto impacto socioambiental de las obras que la componen, que ha llevado al silenciamiento y despolitización de la iniciativa por parte de los gobiernos de la región. Vinculando el futuro incierto de la IIRSA con el debilitamiento del liderazgo de Brasil, por un lado, y con el cambio de coyuntura internacional a partir de 2016, por el otro, cabe preguntar si la emergencia de nuevos actores extrarregionales en el financiamiento de la iniciativa y su adaptación a las nuevas modalidades de inserción subordinada de Sudamérica en el mercado global pueden favorecer un viraje en el proceso de integración regional hacia un esquema renovado de interconexión simple

* Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Becario posdoctoral CONICET con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC/UBA), docente de la carrera de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de San Martín.

dictado por la dependencia de las relaciones comerciales con viejos y nuevos mercados compradores.

Palabras clave: integración regional, Sudamérica, IIRSA, Brasil, inserción internacional

ABSTRACT

Between 2003 and 2016, South America has gone through an integration cycle, marked by profound changes when compared with the open regionalism of the 1990s. This cycle has been defined by two central dynamics: the development of the regional project of Brazil and the evolution of a specific modality of insertion of the region in the global economy. At the crossroads between a geopolitical logic and a geoeconomic one, the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA) emerges as a key integration process to be analyzed when tackling the recent past in South America. Through the reconstruction of the conception and subsequent deployment of the initiative, we show how IIRSA has promoted an integration scheme aimed at favoring the increase of South American exports to the Asian continent through the consolidation of development axes and at structuring regional production chains centered around the Brazilian market. We also analyze the role of IIRSA in the internationalization of Brazilian construction companies and its high socio-environmental impact, which has led to the silencing and depoliticization of the initiative by the governments of the region. Linking the uncertain future of IIRSA with the weakening of Brazil's leadership, on the one hand, and with the change in the international situation starting in 2016, on the other, we wonder if the emergence of new extra-regional actors in the financing of the initiative and the adaptation of IIRSA to the new modalities of subordinate insertion of South America in the global market can favor a shift in the regional integration process towards a renewed scheme of simple interconnection, dictated by the dependence on commercial relations with old and new buying markets.

Key words: regional integration, South America, IIRSA, Brazil, international insertion.

Fecha de recepción: 6 de octubre de 2021

Fecha de aceptación: 23 de mayo de 2022

Introducción

Entre 2003 y 2016, Sudamérica atravesó un ciclo de integración regional distintivo, marcado por cambios profundos con respecto a la etapa de regionalismo abierto de la década de 1990. Por un lado, la mayoría de los gobiernos de derecha y centroderecha que habían dominado la escena política en esa fase fue remplazada por ejecutivos

de izquierda y centroizquierda, los cuales, impulsados por las sublevaciones populares que se dieron en toda América Latina contra las políticas del Consenso de Washington y sus efectos sociales (Ouviaña y Thwaites Rey, 2018), buscaron revertir parcialmente el sesgo neoliberal de la integración regional. Por el otro, la modalidad aperturista de integración regional predominante en la década de 1990 fue temperada por la reemergencia de enfoques proteccionistas y neo-desarrollistas que persiguieron una inserción moderada en el mercado internacional. Según la literatura ya clásica sobre esta fase de integración, la enorme significación de estos cambios se habría visto reflejada, principalmente, en la creación de instituciones regionales como la UNASUR y la CELAC, pero también en el relanzamiento del MERCOSUR y los avances en la agenda compartida de salud y defensa, entre otras (Kan, 2018; Paikin, 2019; Perrotta y Porcelli, 2019; Rapoport, 2011; Riggirozzi y Tussie, 2012; Riggirozzi, 2012; Sanahuja, 2011).

La primacía acordada al análisis de las instituciones regionales -la integración formal- no es casual. Por un lado, parece estar vinculada al tradicional sesgo estadocéntrico de la mayoría de los estudios de integración regional. Por el otro, sin embargo, parece ser más el reflejo de una admisión compartida, aun implícitamente: dada la dificultad de los países sudamericanos en avanzar en la integración económica entre ellos, los que resaltan -y deben ser resaltados- son los éxitos en la integración política. Como consecuencia, la mayoría de los y las autoras que analizaron esta fase de integración regional se ha concentrado en la renovada gravitación de algunos Estados o alianzas de Estados sudamericanos, en el marco de un debilitamiento de la presencia de los Estados Unidos en la región. En particular, se consolidó una interpretación que asigna a Brasil el rol principal en la institucionalización de esta ola de integración, vinculando su actuación con conceptos como *liderazgo* (Flemes, 2016; Malamud, 2011; Merke, 2010; Mesquita, 2016; Nolte, 2006; Sanahuja, 2012) o *hegemonía consensual* (Borges, 2008, 2015). Estos análisis geopolíticos tuvieron la ventaja de poner la lupa en la cuestión de la transformación de las relaciones de fuerza a escala continental en varios niveles, aun a costa de descuidar, en gran medida, las grandes continuidades con fases anteriores de integración en términos de modelos de desarrollo y

vinculación al mercado mundial. En otras palabras, omitir la pregunta sobre la persistencia del neoliberalismo en la región.

Por el contrario, la modalidad de inserción internacional de Sudamérica se encuentra en el centro de otros tipos de análisis, que se podrían definir como *geoeconómicos* (Cerqueira, 2014; Fontes, 2013; Katz, 2006; Luce, 2014; Svampa, 2013). En estos, el concepto de integración adquiere -implícita o explícitamente- un carácter más *procesual* al considerar, por sobre la integración institucional o formal, cuestiones como la integración de los mercados sudamericanos, el intercambio comercial y los encadenamientos productivos, la actividad transfronteriza de las Empresas Transnacionales (ETN) y, sobre todo, la vinculación de la región en su conjunto al mercado global, es decir la integración de Sudamérica a la mundialización del capital. Estas lecturas logran capturar de forma más fehaciente procesos y tendencias del capitalismo contemporáneo que escapan a una dimensión de análisis meramente regional y que, sin embargo, influyen grandemente la integración en Sudamérica. Aun a costa de relativizar extremadamente la importancia de la existencia de diferentes proyectos políticos en la región, los enfoques *geoeconómicos* permiten considerar las transformaciones en las relaciones de fuerza a nivel global y su importancia en determinar la forma preeminente de inserción internacional de Sudamérica como arista central de los procesos de integración regional.

Este artículo argumenta que para analizar fehacientemente la integración reciente en Sudamérica –para comprender plenamente al periodo 2003-2016 como un momento de profunda restructuración regional– es menester atender a ambas lógicas: la geopolítica y la *geoeconómica*. En particular, para enfocar adecuadamente la dinámica de entrecruzamiento entre el desarrollo del proyecto regional de Brasil y la evolución de una modalidad específica –y diferente a las anteriores– de inserción de Sudamérica en la economía global, se propone considerar a la ideación, institucionalización y despliegue de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana-IIRSA como proceso de integración. Como se verá, la IIRSA encarna de forma cabal este doble nivel de integración regional e integración al mercado mundial en las nuevas condiciones de inserción reservadas a la periferia, y se ubica, en este sentido, como proceso que se desenvuelve entre el proyecto regional de Brasil y la inserción en la economía global. Ponderar su trayectoria hasta 2016, año que representa una verdadera encrucijada en el proceso reciente de integración regional, no solo por la crisis del modelo neodesarrollista

en Brasil y Argentina sino también por la precipitación de la guerra comercial entre Estados Unidos y China y el cambio de coyuntura a nivel internacional, permite, además, considerar retrospectivamente la incidencia de esas dos lógicas en el pasado reciente de la región y en la configuración del momento actual. Si por un lado el futuro incierto de IIRSA se vincula al debilitamiento del liderazgo de Brasil y del eje regional que representaba, la emergencia de actores extrarregionales en su financiamiento y, sobre todo, la adaptación de la iniciativa a nuevas modalidades de inserción subordinada de la economía brasileña y regional al mercado global, parecen sugerir el cierre de un ciclo en el desarrollo de la IIRSA y para la integración regional reciente. El posible viraje desde la construcción de un *supply-side regionalism* con protecciones moderadas y guía parcialmente local a un *global demand-side regionalism* sin coordinación local y aún mayor dependencia de los mercados externos, marcaría inevitablemente la necesidad de volver a otorgar centralidad a las modalidades de inserción internacional de Sudamérica en los abordajes sobre la cuestión de la integración regional.

En el primer apartado, se reconstruye cómo la fase 2003-2013 no correspondió solo al despliegue regional del proyecto ordenador brasileño, donde la IIRSA tuvo un rol central, al cumplir la función de contrapunto infraestructural de la integración regional (geo)política. Sino también a un ciclo distintivo de inserción internacional para Brasil y Sudamérica en su conjunto, fundado en una integración subordinada al proceso de mundialización del capital. Al preguntar acerca de la modalidad específica de inserción en la economía global que el despliegue de la IIRSA proyecta para Sudamérica, se evalúa la gravitación de procesos como la centralización desconcentrada del capital, la internacionalización productiva y el establecimiento de Cadenas Globales de Valor (CGV)¹, en producir una integración fragmentada y desigual en la región, que consolida las asimetrías preexistentes entre los países sudamericanos y teje nuevas relaciones de dependencia con el mundo.

¹ Este término se refiere al desarrollo de cadenas internacionales de producción, posibilitadas por la mundialización del capital, donde diferentes unidades productivas a menudo ubicadas en diferentes países llevan a cabo tareas específicas que agregan valor al producto final.

El segundo apartado da cuenta del origen de la IIRSA y de su sucesivo despliegue, y muestra cómo su creación fue resultado de una iniciativa del ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso en el año 2000 para extender a toda la región un plan infraestructural basado en ejes de desarrollo, corredores regionales y *clusters* industriales, que se había implementado anteriormente en Brasil con el apoyo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), del BID y de la CEPAL. Se muestra cómo la estructura de la IIRSA, iniciativa que a raíz de las reformas requeridas por los nuevos gobiernos de centroizquierda logra un apoyo unánime en la región, apunta a realizar un esquema de integración que permita superar la competencia económica entre los países sudamericanos y favorecer la multiplicación de las cadenas productivas regionales con valor agregado y el monto de las exportaciones, en particular hacia el continente asiático.

El tercer apartado aborda el vínculo entre el desarrollo de la IIRSA y la integración regional reciente en Sudamérica, y evidencia la estructura *hub and spoke* de la iniciativa, que apunta a facilitar la llegada de bienes primarios a Brasil en cuanto centro (*hub*) de la región, y estimular su transformación local, antes de ser exportados hacia los mercados internacionales o reexportados hacia Sudamérica. También se analiza la función de la IIRSA en la internacionalización de las constructoras brasileñas en la región, con el respaldo del BNDES, y el alto impacto socioambiental de las obras que la componen, lo cual ha llevado a un aumento de los episodios de oposición popular a su realización. Como respuesta, los gobiernos de la región han optado por silenciar la iniciativa y despolitizar las obras.

Finalmente, la sección conclusiva da cuenta de cómo la IIRSA condensa la simultaneidad de la lógica geopolítica —el proyecto regional de Brasil— y geoeconómica —la inserción subordinada en el capitalismo mundializado— en tres niveles. Con respecto a los determinantes internos de la iniciativa, se observa cómo el intento de reservar el mercado regional de las licitaciones públicas de construcción civil para las empresas brasileñas se cruza con la exigencia de proyectar al conjunto de la región el esquema de interconexión infraestructural basado en corredores regionales y *clusters* industriales que se había desarrollado anteriormente en Brasil. En cuanto al rol jugado por los actores no estatales en el despliegue de la IIRSA y en el proceso de integración reciente en Sudamérica en general, se analiza la gravitación de las instituciones financieras internacionales de la región, pero también la cuestión del sello IIRSA y de la rentabilidad de las inversiones en infraestructura a escala global

en el marco del capitalismo financiarizado. En cuanto al futuro de la iniciativa, se evalúa la pérdida de centralidad de Brasil como principal promotor y financiador de la iniciativa, el nuevo protagonismo de actores extrarregionales, como el Banco de Desarrollo chino, y la configuración de nuevas restricciones a la inserción internacional de la periferia latinoamericana, que favorecen un viraje de la iniciativa hacia un esquema renovado de interconexión sin integración. Se advierte, una vez más, la raíz de procesos que redundan en una integración fragmentada y desigual de la región debe buscarse en una matriz que parece ubicarse afuera de la misma, en las relaciones comerciales con viejos y nuevos mercados compradores, y no en un desarrollo autocentrado y autónomo.

Sudamérica entre el proyecto regional de Brasil y la inserción subordinada en el capitalismo mundializado

Entre 2003 y 2016, ocurrieron cambios profundos en el ritmo y la modalidad de integración regional en Sudamérica, producidos por una reconfiguración de fondo de las relaciones de fuerza a nivel continental que alimentó nuevos tipos de regionalismos en tanto proyectos políticos de alcance regional (Clemente, 2017b, 2017a). En particular, este momento de reestructuración regional se caracterizó por la emergencia de tres proyectos ordenadores en competencia que apuntaron a rediseñar las relaciones de poder en Sudamérica: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Alianza del Pacífico (AP) y el Mercado Común del Sur-MERCOSUR (Briceño-Ruiz, 2013). Hemos argumentado (Clemente, 2021b) cómo esta situación –lejos de significar la ausencia de hegemonía– indicaría, más bien, la presencia de una lucha por la hegemonía en la cual el proyecto ordenador respaldado por Brasil tuvo un éxito solo parcial, sin lograr establecerse por encima de los demás y construir un consenso estable y transversal en la región. Esto ha producido un orden regional “no consensual” y “no hegemónico” donde las instituciones símbolo de la nueva fase de integración regional –como la UNASUR y la CELAC–quedaron desfasadas con respecto al orden regional que el proyecto de Brasil perseguía y que no terminó de consolidarse, perdiendo su función original. Este fracaso, sin embargo, se debe también a la crisis del

sistema hegemónico neodesarrollista interno a Brasil, verificada a partir de 2013 y con más fuerza de 2016 en adelante (Clemente, 2019, 2022).

En este sentido, analizar el periodo que culminó en 2016 parece particularmente fructífero porque ese año representa una encrucijada en el proceso reciente de integración regional, y no solo por el debilitamiento del modelo neodesarrollista y de las coaliciones y alianzas domésticas de apoyo en Brasil y en el socio estratégico Argentina (Félix, 2019; Piva, 2018). Sino también porque en 2016 se inició, a raíz de la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos y de la agudización de la guerra comercial, una fase de lucha hegemónica abierta con China por el liderazgo de la globalización (Katz, 2017). A su vez, este cambio de coyuntura internacional tuvo efectos sobre las modalidades de inserción internacional de América Latina, que se modificaron a raíz de transformaciones globales tan gravitantes como, por ejemplo, la acentuada baja en la demanda y en el precio de las materias primas de exportación. Todo esto puso fin a la etapa anterior.

La fase 2003-2016 correspondió no solo al despliegue regional del proyecto ordenador brasileño, sino también a un ciclo distintivo de inserción internacional para Brasil y Sudamérica en su conjunto. La hipótesis de este trabajo sostiene que se trató de una inserción en el mercado mundial de tipo subordinado, que tuvo en cuenta las transformaciones ocurridas en las últimas décadas en la economía global al calor del avance del llamado proceso de mundialización del capital (Chesnais, 1996). Este, en cuanto conformación de un mercado mundial estructurado alrededor del protagonismo del capital financiero, la internacionalización productiva y la liberalización comercial, ha redundado en una reestructuración de fondo de la relación centro-periferia y ha modificado las condiciones de la inserción dependiente de Sudamérica en la economía global. Entre otros efectos, el aumento del intercambio comercial con los países asiáticos ha contribuido a establecer nuevas relaciones de dependencia, mientras que la gravitación de las exportaciones de *commodities* naturales ha impulsado procesos de desindustrialización y reprimarización económica en toda la región. Esta forma de inserción, por cierto, se encuentra fundamentalmente vinculada a la vigencia del estatus semiperiférico de Brasil, siendo Sudamérica el escenario privilegiado para que se manifieste plenamente la

“posición paradójica” que el país ocupa entre economía dependiente explotada y país que explota y subordina a otros en su ascenso en la estructura global de reproducción expandida del capital. (García, 2012: 244, traducción propia).

En este marco, la esencia del eje neodesarrollista en Sudamérica –la integración moderada a la globalización– fue promocionar la inserción de la región a las Cadenas Globales de Valor (CGV), manteniendo, empero, cierto reparo para los mercados internos a través de la conservación de la estructura y función del MERCOSUR (Kan, 2018, 2006). Este objetivo se veía reflejado, como se verá, también en la incorporación de la iniciativa de infraestructura IIRSA a la UNASUR, parte de una estrategia de *supply-side regionalism* (Milberg, Jiang, y Gereffi, 2014) que tenía al centro ya no la clásica expansión del mercado doméstico regional (*demand side regionalism*), sino más bien la construcción de una plataforma regional de exportación atada a la demanda mundial y fundada sobre la explotación de recursos (Saguiet, 2012). Finalmente, la integración paulatina de las semiperiferias al movimiento de centralización desconcentrada del capital ocurrida a escala mundial en las últimas dos décadas (Sposito y Santos, 2012), ha significado también el aumento de la inversión extranjera directa (IED)² proveniente de la periferia y la emergencia de empresas transnacionales (ETN) que acumulan poder de mercado a nivel local y pasan a competir a escala global con las corporaciones de los países centrales. En el caso de Brasil, la consolidación de ETN locales –las llamadas *campeones nacionales*– constituye un proceso sin antecedentes históricos en la inserción internacional de ese país (Actis, 2013; Clemente, 2017a). Estas ETN empezaron su expansión internacional en Sudamérica, considerada como un mercado ampliado y como una pieza clave de una estrategia general de construcción de posiciones competitivas a nivel global. Sin embargo, no existe incompatibilidad entre el aumento de la IED en el exterior y el mantenimiento de una posición semiperiferica que sigue impidiendo a Brasil la plena retención del excedente económico producido (Peinado, 2011, 2014). En efecto, la fragilidad estructural del capitalismo brasileño –la imposibilidad de controlar plenamente la tecnología y los procesos productivos adoptados, los cuales siguen siendo determinados por los países del centro del sistema– impone al país la “opción por la inserción subordinada en la economía internacional” (Cerqueira, 2014a: 210, traducción propia). Esto significa que las ETN locales

² Operaciones de adquisición de activos en países extranjeros o de establecimiento de nuevas unidades productivas afuera de las fronteras nacionales, realizadas por las ETN.

desarrollan CGV de menor perfil industrial y alto impacto socioambiental, y se internacionalizan en asociación con –no “en contra de”– las empresas multinacionales extranjeras. La expansión de capitales brasileños en la región, apuntalada por la acción estatal, tampoco se desarrolló en oposición a las clases dominantes sudamericanas, ya que la adhesión de estas a la opción por la inserción subordinada en la globalización, en el marco de los esquemas de integración regional liderados por Brasil, ha garantizado el avance de la misma (Clemente, 2017a, 2017b). Lejos de apuntar a revertir la condición dependiente del país, el Estado brasileño habría actuado como elemento articulador de los diversos intereses de las burguesías sudamericanas, usando su diplomacia para dirimir eventuales conflictos entre ellas (Cerqueira, 2014a: 75).

Dentro del esquema de integración regional respaldado por Brasil, la IIRSA tuvo un rol central, al cumplir la función de contrapunto infraestructural de un proyecto geopolítico: la construcción de un espacio integrado en Sudamérica diferenciado del concepto de América Latina y que tuviera a Brasil como eje, centro geográfico y económico de la región (Borges, 2008; Quiliconi, 2013). En ese sentido, la iniciativa es encuadrable como un “bien público regional” ofrecido por Brasil, el *paymaster* que, según la teoría clásica del regionalismo, debe poner recursos materiales a disposición a los aliados si quiere lograr una integración liderada por él.

No obstante, como se verá, este esquema dominado por las empresas brasileñas y organizado alrededor de corredores comerciales regionales y las cadenas de valor a desarrollar en ese país, produjo una integración fragmentada y desigual en Sudamérica y una inserción subordinada de la región en la economía mundial. En efecto, el desarrollo de la IIRSA parece haber redundado en la consolidación de las asimetrías preexistentes entre los países de la región, ya que refuerza la división regional del trabajo por la que 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, Aguilar, y Motto, 2007). Al mismo tiempo, profundizaría 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).

La modalidad específica de inserción de Sudamérica en la economía global que el despliegue de la IIRSA proyecta es aquí la cuestión

central, y remite al debate clásico alrededor de la oposición aparente entre el funcionamiento del mercado mundial y del sistema interestatal (Bonnet, 2011), ya que la mundialización del sistema capitalista, la economía, no es acompañada por una mundialización del Estado, es decir la autoridad política (Katz, 2011, 2018).

Por un lado, algunos análisis (Peregalli, 2022) vinculan la IIRSA a la emergencia de una racionalidad logística, justificada por las necesidades de la acumulación capitalista en la economía global contemporánea. Entrelazadas entre sí en tanto operaciones del capital (Mezzadra y Neilson, 2019), la logística, la financiarización y el extractivismo intervendrían conjuntamente en el desarrollo de la IIRSA en el marco del nuevo capitalismo de cadenas de suministro, originado por la revolución logística comenzada en las décadas de 1960 y 1970. Si el horizonte último es “ofrecer un espacio privilegiado para la vinculación de América del Sur al espacio metabólico chino” (Porto-Gonçalves e Peregalli, [s.d.]:11), el objetivo inmediato sería acelerar la circulación de bienes y la rotación del capital en el intercambio entre el mercado regional y el mercado mundial para alcanzar los estándares logísticos internacionales, es decir potenciar la participación de Sudamérica en el proceso de “aniquilación del espacio por el tiempo” en la acumulación capitalista a nivel global. Según Peregalli, los Estados sudamericanos se habrían consolidado, al imprimir a la IIRSA un nuevo impulso a partir de la crisis mundial del año 2008, como facilitadores de la acumulación y la extracción financiera (Peregalli, 2020:15). La iniciativa habría logrado, así, sobrevivir a la crisis de sus dos marcos jurídico-político-comerciales de referencia: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), primero, y la UNASUR, sucesivamente.

Por otro lado, lecturas más centradas en el Estado han aportado a la comprensión del rol que ha tenido la IIRSA en modificar la inserción internacional de Sudamérica en la fase reciente a partir del análisis del entramado de intereses domésticos que ha respaldado la iniciativa. Barrenengoa (2020) identifica entre los principales actores sociales de las clases dominantes brasileñas a los grupos corporativos y empresariales, que confluyeron en una alianza con actores estatales para promover un modelo de acumulación y una estrategia de expansión donde el desarrollo de la infraestructura regional constituyó un objetivo estratégico compartido (Barrenengoa, 2020b). Si bien

coincide con Peregalli (2019) en identificar la IIRSA con la “territorialidad de la dominación neoliberal, prefigurando el desarrollo de la infraestructura regional a la medida de los intereses del empresariado transnacional” (Barrenengoa, 2020a:8), una orientación que la iniciativa heredó de su ideación en la década de 1990, Barrenengoa (2020a) argumenta que su posterior incorporación al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de UNASUR habría discontinuado el proceso de “interconexión sin integración” en Sudamérica.

La IIRSA: origen y despliegue (2003-2016)

La IIRSA tuvo 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 (Palestini Céspedes y Agostinis, 2014), donde recibió el apoyo de todos los países del sub-continente³. La IIRSA se concentra en los sectores de energía, transporte, infraestructura y telecomunicaciones, y apunta a mejorar la conectividad interna de la región por medio de una serie de conexiones intermodales⁴. 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. Se destacan por su importancia el Eje Andino y el Eje MERCOSUR-Chile -que engloban en el esquema de la IIRSA la Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁵ y el MERCOSUR-, el Eje

³ 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.

⁴ 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).

⁵ La CAN está compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú.

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, dado 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 (IFIs) de alcance regional: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF)⁶ 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 fue encuadrada en un discurso orientado a la promoción de la integración regional, presentando a la escasez de conexiones infraestructurales 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). En efecto, 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 y de Araújo Quental, 2012). Así, la idea de ejes de desarrollo fue acuñada por Eliezer Batista, ex presidente de la minera Vale y ex ministro de Minas y Energía del gobierno de João Goulart (1961-1964). Posteriormente fue objeto de un estudio encargado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en 1998, antes de ser aplicada en el Plan Plurianual de inversiones del Gobierno Federal brasileño *Avanza Brasil* en 2000-2003 (Alem y Cavalcanti, 2005; Cabrera, 2015; Couto, 2008). Este plan

⁶ La Corporación Andina de Fomento (CAF), es llamada ahora Banco de Desarrollo de América Latina, se mantiene la sigla original.

de integración territorial federal se apoyaba en 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 las décadas de 1980 y 1990, y de la interacción entre el gobierno de Cardoso y los funcionarios del BID y de la CEPAL 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 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 apuntaría, así, a un esquema de integración que permita superar la competencia económica entre los países sudamericanos y favorecer la multiplicación de las cadenas productivas regionales con valor agregado y el monto de las exportaciones, en particular hacia el continente asiático. Este esquema se funda en los ejes de desarrollo, pensados no desde el punto de vista de una planificación centralizada de tipo productivo, sino desde las necesidades de la demanda del mercado mundial (Agostinis y Palestini, 2014).

Inicialmente la IIRSA preveía la realización de un conjunto de obras con prevalencia de proyectos binacionales, algunos de los cuales ya estaban 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 aumentó constantemente, y en 2016 contaba con 581 proyectos por una inversión estimada de 191.420 millones de dólares (COSIPLAN, 2016). En 2016 el 81% de la cartera de la IIRSA era respaldado por algún tipo de financiamiento público y solo el 19% gozaba de financiamiento exclusivamente privado, mientras que en número de proyectos la proporción es de 88% y 12% respectivamente (COSIPLAN, 2016)⁷. Sin embargo, estos aportes suelen realizarse gracias a préstamos de IFIs con las cuales los Estados sudamericanos contraen deuda (ODG, 2012: 96). Dentro de estas, particularmente importantes en la financiación de la IIRSA han sido las instituciones financieras regionales (IFR) como la CAF, el FONPLATA y el BID, que financian los estudios de factibilidad y preinversión de las obras, otorgan préstamos y apoyan las

⁷ En este cálculo se consideran inversiones públicas a las iniciativas público-privadas, que constituyen el 20% de la inversión total y el 6% de los proyectos (COSIPLAN, 2016).

garantías nacionales (Gudynas, 2008)⁸. 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, que guía el desarrollo general de la IIRSA.

Esta estructura de gobierno y de financiamiento sufrió cambios profundos a raíz de la elección en la región, en los primeros años 2000, de gobiernos de centroizquierda, quienes se mostraron desde el inicio muy críticos con la iniciativa (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 en el Foro Social Mundial de Cochabamba de 2006, resume fehacientemente el espíritu general de la oposición a la IIRSA en ese momento:

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).

Para recuperar un mayor control en la realización de la IIRSA por parte de los Estados y desplazar a las IFIs como sujetos principales de ésta, en 2011 se procedió a incorporar a la iniciativa al nuevo Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de UNASUR como su foro técnico (Agostinis y Palestini, 2014). A nivel técnico se optó por identificar 31 proyectos estratégicos principales que desde entonces conforman la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API), dentro de la cartera de IIRSA, que reúnen a su vez 103 proyectos individuales considerados de carácter estratégico⁹. En

⁸ 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).

⁹ Una mirada por sector muestra que dentro de la cartera de la IIRSA el componente de infraestructura es predominante: en el ámbito de la API, 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). Los proyectos de energía representan solo un 3% de la API, mientras que 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 (De Geus, 2011).

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, a las cuales se sumaron el BNDES –autorizado, por primera vez, durante la primera presidencia de Lula da Silva a financiar obras en el exterior– y el Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC), un plan nacional de infraestructura lanzado en Brasil en 2007 y renovado (PAC-2) por la presidenta Dilma Rousseff para el periodo 2010-2014 (Cabrera, 2015a).

La IIRSA y la integración regional en Sudamérica

La IIRSA ha sido presentada a nivel discursivo como la herramienta concreta que realiza 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 TIPNIS¹⁰, parte del corredor norte del eje Perú-Brasil-Bolivia–, el gobierno boliviano recurrió al discurso desarrollista e integracionista para influenciar la opinión pública sobre la necesidad de realizar la obra (Cortés, 2014). Sin embargo, y en el marco de la diplomacia ex presidencial (Actis, 2015) también fue clave la intervención de Lula en agosto de 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, 2015a).

No obstante, el reflejo concreto de esta aspiración integracionista fue la elaboración de un plan infraestructural que apunta a conectar los mercados de los demás países al brasileño, y facilitar el transporte de productos hacia Asia. Esto, según algunos autores, hace de la IIRSA 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

¹⁰ Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Séure.

(Ceceña et al., 2007; Couto, 2008). Según un modelo *hub and spoke*¹¹, Brasil habría apuntado a consolidarse como el centro (*hub*) de la región, con los otros países (*spokes*) en una posición periférica, al reducir 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 Brasil procura a través de una extensa red de centrales hidroeléctricas ubicadas en su territorio o en los países limeros, a quienes 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. 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 a 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 y una infraestructura industrial localizada principalmente en pocas ciudades brasileñas (Arreaza Moreno, 2012), se reflejaría en la estructura de la IIRSA, a través de una integración fragmentada y desigual (Durand y Campodónico, 2010). A su vez, esta red productiva con Brasil en el centro estaría orientada principalmente al Pacífico y al mercado asiático, identificando en el Eje Interoceánico Central el cuello estratégico que, una vez desarrollado, permitirá exportar la producción brasileña desde los puertos chilenos y peruanos pasando por Bolivia (Romegialli, 2007).

Al mismo tiempo, 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 a las firmas norteamericanas (Tussie, 2016). En efecto, han sido las

¹¹ 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.

grandes empresas constructoras brasileñas como Norberto Odebrecht, Queiroz Galvão, OAS y Andrade Gutierrez a llevar adelante la realización de las obras de la IIRSA: no solo estas firmas tienen una presencia dominante en el mercado regional, que les otorga una ventaja sobre las competidoras locales al participar en una licitación, sino que el financiamiento del BNDES a obras de la IIRSA realizadas fuera del territorio de Brasil está vinculado a la compra de bienes y servicios brasileños (Cerqueira, 2014). En este sentido, el respaldo del BNDES a las constructoras brasileñas ha sido clave, porque a menudo las licitaciones de las obras requieren que los postulantes consigan su propia fuente de financiamiento (Antúnes, 2007). Sin embargo, también se asistió a la formación de consorcios ad hoc que incluyen empresas locales, armados para participar en las licitaciones o para ejecutar las obras, incluso bajo la forma de la subcontratación de empresas brasileñas por parte de firmas locales que ganaron la licitación (Antúnes, 2007). Por ejemplo, la construcción de los cinco tramos de la carretera interoceánica del eje Perú-Brasil-Bolivia, que une tres puertos peruanos al Atlántico, estuvo a cargo de las 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.

La estrategia brasileña de apoyar el sector de la construcción civil tiene como fundamento ulterior el alto nivel de encadenamiento productivo que esa industria posibilitaría, con efectos derrame sobre el sector del cemento, metalúrgico, siderúrgico y de la extracción mineral (Cerqueira, 2014). En este sentido, el desarrollo de encadenamientos productivos locales es central en la IIRSA, ya que su estructura apunta a facilitar la llegada de bienes primarios de la región a Brasil, para que allí se realicen los procesos industriales que agregan valor a los productos, antes de ser exportados hacia los mercados internacionales, o reexportados hacia Sudamérica. Muestra de ello 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, máquinas- necesarios para su producción (Cerqueira, 2014).

Sin embargo, los países de la región han mostrado interés en apoyar el desarrollo de la IIRSA para ganar acceso al mercado brasileño (Antúnes, 2007) y 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 para el desarrollo de una industria avícola en las tierras altas peruanas (Giacalone, 2006) y la disminución de los costos de transporte de los productos nacionales de exportación gracias a la construcción de IIRSA Norte e IIRSA Sur, dos tramos de las carreteras interoceánicas que conectarán Brasil, Bolivia y Perú (Agostinis y Palestini, 2014; Arreaza Moreno, 2012).

La edificación de este tipo de infraestructura, no obstante, comporta elevadas inversiones y precisa recursos tecnológicos adecuados. Ambos problemas, en el contexto de la IIRSA, encontraron 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 BNDES¹². 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 proyectos que ya se encontraban en las varias agendas nacionales, pero que tenían dificultad en hallar financiamiento. La convergencia entre tantos Estados e IFIs aseguraba una evaluación de riesgo más ventajosa y por ende intereses más bajos, y se llegó a discutir hasta la implementación de un *sello IIRSA* que garantizara un tratamiento preferencial a las obras de la iniciativa. Sin embargo, el esquema de financiamiento de la IIRSA provoca a la vez el endeudamiento de los países de la región y la salida de divisas fuertes para pagar los préstamos, aunque a las tasas subsidiadas ofrecidas por las IFIs que apoyan la iniciativa. Este mecanismo es posibilitado por la utilización del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), según el cual los bancos centrales de los Estados miembros pueden compensar, en dólares, solamente los saldos finales del total de las operaciones de

¹² El BNDES financia de forma indirecta las obras de la IIRSA a través de desembolsos directamente a las empresas brasileñas y no a los países donde aquellas se realizan (Cerqueira, 2014).

exportación e importación realizadas entre dos países en un año (Cerqueira, 2014).

Analizada 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). No obstante, a lo largo de los años han habido desencuentros entre los gobiernos de la región con respecto a la ejecución de algunas obras, y el gobierno de Brasil se involucró 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). 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 algunos casos a causa del rechazo a comprometer recursos naturales nacionales para abastecer un país extranjero (Brasil), en perjuicio del mismo mercado interno nacional¹³. A esto se agregan los numerosos casos de malversación y corrupción en las fases sucesivas a la contratación inicial de las empresas encargadas de la realización de las obras de la IIRSA. Casos de este tipo se han observado en Bolivia (OAS y Quieroz Galvao), Perú (Odebrecht) y Ecuador (Odebrecht) (da Fonseca, 2015; Molina, 2015b), aunque quizás el incidente más famoso sea la expulsión de Odebrecht de Ecuador en 2008 por parte del ex presidente Rafael Correa, justificada por haber encontrado fallas estructurales en la recién terminada central hidroeléctrica San Francisco.

Más que por su costo, sin embargo, las obras de la IIRSA han recibido publicidad negativa por su alto impacto socioambiental, al punto que el desarrollo de la iniciativa es considerado como una amenaza para la gran riqueza hídrica, faunística y florística del continente, ya 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.,

¹³ En algún modo aquí pesa la experiencia de la hidroeléctrica binacional de Itaipú que Brasil tiene con Paraguay, construida con un préstamo del BNDES y objeto de conflicto perpetuo entre los dos países respecto a la devolución de la deuda por parte de Paraguay y a la venta obligatoria de excedentes a Brasil (Vuyk, 2013). El Acuerdo energético Brasil-Perú preveía la cesión de energía a Brasil por 30 años según estos porcentajes: 80% de la producción (primer decenio), 60% (segundo) y 40% (tercero).

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, Soto y Marconi, 2009) y la destrucción de los tejidos comunitarios indígenas allí donde las obras atraviesan los territorios de los pueblos originarios (Romegialli, 2007). En este sentido, la oposición popular a la realización de las obras de la IIRSA que se ha disparado en muchas ocasiones ha llevado 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. Sin embargo, la despolitización de las obras (Cortés, 2014) ha permitido al mismo tiempo que la iniciativa fuera asumida como propia por gobiernos de orientación política profundamente diferente, usando el mismo abordaje técnico de la necesidad de una interconexión física entre los países de la región. Esta indefinición y elasticidad de la iniciativa bien se adaptó al pragmatismo de la política exterior de Brasil para Sudamérica, a la búsqueda continua de un equilibrio que mantuviera juntos países con políticas económicas tan divergentes como Chile y Venezuela, equilibrio del cual Brasil fue garante (Borges, 2008).

La IIRSA entre el proyecto regional de Brasil y la inserción periférica

Entre 2003 y 2016, la IIRSA cumplió la función de contrapunto infraestructural de la integración social y política, al apuntalar el proyecto regional de Brasil para Sudamérica y reforzar la posición de ese país como centro geográfico y económico de la región. No obstante, a pesar de haber alcanzado en una primera fase un apoyo unánime por parte de los otros países sudamericanos, la iniciativa –un bien público regional, según la teoría clásica del regionalismo– fracasó en avanzar

en algunas agendas específicas como la integración energética, y redundó en efectos controversiales para las economías de los países vecinos. En particular, las devastadoras consecuencias socioambientales de las obras de la IIRSA y la oposición popular a su desarrollo han llevado a un gradual silenciamiento (Cortés, 2014) de la iniciativa por parte de los gobiernos sudamericanos, los cuales pasaron a presentar las obras como desvinculadas de la cuestión de la integración regional y con un lenguaje meramente técnico. Paradójicamente, esta despolitización de la iniciativa parece haber favorecido su resiliencia, pudiendo –como muchas de las iniciativas multilaterales apoyadas por Brasil en la región– adaptarse fácilmente a proyectos regionales de inspiración diferente y hasta divergente. Al mismo tiempo, la IIRSA ha provisto los cimientos para un nuevo movimiento de integración subalterna al capitalismo global, donde la construcción de una plataforma regional de exportación atada a la demanda mundial y fundada sobre la explotación de recursos (Saguiet, 2012) ha remplazado la estrategia clásica de construcción de un mercado regional ampliado. En el marco del proceso de centralización desconcentrada del capital a nivel global (Sposito y Santos, 2012), la reemergencia de Brasil como semiperiferia lo ha llevado a promover la inserción conjunta de Sudamérica a las CGV con eje en la protección ofrecida por el mantenimiento de la estructura y función del MERCOSUR (Kan, 2018; Katz, 2006).

En las páginas anteriores se ha reconstruido el origen y el desarrollo de la IIRSA, así como su función en la integración regional reciente. Se retoman ahora algunos elementos que, a juicio del autor, confirman la necesidad de atender a la dinámica particular de entrecruzamiento, y no superposición, entre la lógica geopolítica y la lógica geoeconómica, así como entre los procesos nacionales-regionales y globales, a la hora de analizar la fase reciente de integración en Sudamérica.

En primer lugar, se tratarán los determinantes internos que han llevado a la elaboración de la iniciativa. Volver al momento de su ideación, la década de 1990, es fundamental en este sentido. La IIRSA nació 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. A través de la iniciativa, la trama de corredores pensada para el territorio brasileño en pos de transformar su productividad e inserción en los flujos comerciales globales se ha proyectado a la región en el intento de conectar los

lugares de producción -de minerales, soja, energía- con los lugares de exportación. Geográfica y económicamente, los ejes de desarrollo implementados en Brasil necesitaban 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. Al mismo tiempo, se ha visto cómo la elaboración de la IIRSA fue también un intento de reservar el mercado regional de las licitaciones públicas de construcción civil a las empresas brasileñas. La apertura comercial de la década de 1990 transformó, para las empresas locales, la opción por la internacionalización en una verdadera estrategia permanente de sobrevivencia frente a la penetración de las ETN extranjeras (Sposito y Santos, 2012; Iglesias y da Motta Veiga, 2002). Las firmas constructoras brasileñas, crecidas al amparo de los contratos estatales, siguieron el mismo camino recorrido por otros Campeones Nacionales rumbo a la expansión internacional. Sin embargo, este proceso de internacionalización, aun más que en el caso de otros sectores, se concentró principalmente en el mercado regional, donde contó con el respaldo financiero y político del Estado brasileño, plasmado en los préstamos del BNDES y en el armado de la IIRSA y del PAC. Más allá del vínculo con las obras de infraestructura de la iniciativa, sin embargo, la prioridad otorgada por el Estado brasileño al sector de la construcción civil y sus empresas campeonas se explica también por su alto potencial de encadenamiento productivo, que permite obtener resultados de aumento del empleo y crecimiento de otras empresas en el mercado doméstico (Clemente, 2017a). De telón de fondo, el objetivo estratégico de apoyar las ETN brasileñas en su expansión internacional en el marco del proceso de centralización desconcentrada del capital a nivel global y lograr como consecuencia una mejor inserción del país en las CGV.

Esto lleva a considerar otra cuestión, que es el rol jugado por los actores no estatales en el despliegue de la IIRSA y en el proceso de integración reciente en Sudamérica más en general. Las empresas, como ha señalado Barrenengoa (2020), son uno de estos actores, ya que grupos de presión como la *Coalizão Empresarial Brasileira* fueron clave en el lanzamiento de la IIRSA y su continuo respaldo por parte del Estado brasileño. Sin embargo, interesa aquí subrayar también el rol cubierto por las IFIs más importantes de la región, las cuales impulsaron la ideación de la IIRSA y constituyen su principal fuente de

financiamiento, y mantuvieron un rol central incluso después de la reestructuración de la iniciativa por parte de los gobiernos progresistas de la región. Con respecto a estas instituciones, su carácter formalmente regional ha escondido la proveniencia extrarregional de una parte importante de los fondos destinados a la IIRSA, así como la posición predominante de países del centro en su estructura de gobierno. Por ejemplo, Gudynas (2008) subraya cómo, dada la gran cantidad de dinero necesario para la realización de las obras de la IIRSA, las IFIs reciben cada vez más financiamientos de instituciones extrarregionales y terminan operando como IFIs tradicionales —es decir, las instituciones controladas por los países centrales— en la gestión de los fondos, privilegiando la interconexión de los países por sobre la integración. 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. 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 regionales no solo para direccionar los préstamos, sino para poder inscribir las empresas nacionales en las licitaciones públicas financiadas por éstas. Si bien, como se ha visto más arriba, el rol de las IFI y de las constructoras extranjeras fue balanceado por el activismo del BNDES y de las firmas brasileñas, con el respaldo estatal de ese país, la cuestión del financiamiento de las obras —el logro del sello IIRSA— excede ampliamente la dimensión de una competencia interestatal directa, vinculándose, más bien, a la rentabilidad de las operaciones del capital a escala global y a una estructura financiera del capitalismo que premia, por medio de instrumentos como el rating, las inversiones menos riesgosas (Peregalli, 2020).

Esto no implica que la lógica geopolítica no juegue un rol fundamental en la determinación del futuro de la iniciativa, que es el último punto que se abordará aquí. Más allá del Banco del Sur y del nuevo Banco de Desarrollo de los países BRICS, que tardan en constituirse plenamente, entre los nuevos entes financiadores de la iniciativa se señala el 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, 2015). Como subraya Peregalli (2022), China se ha convertido rápidamente en el primer socio comercial de los países sudamericanos, y la IIRSA podría ser ahora englobada en la *Belt and*

Road Initiative (BRI) que el gigante asiático impulsa a nivel mundial. En efecto, las obras de la IIRSA, ralentizadas en su conjunto por la crisis del modelo neodesarrollista y el silenciamiento de la iniciativa, se encuentran entre los proyectos de interés para China en la región. Esto se ha reflejado en la intensificación de las negociaciones unilaterales con países como Argentina y Brasil; el primero ha firmado un acuerdo marco con el país asiático en febrero de 2015, mientras que en abril del mismo año Brasil se ha sumado al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura como miembro fundador y se encontraría actualmente negociando un acuerdo comercial con China (He, 2019; Slipak e Ghiotto, 2019). Este acercamiento se explica en parte por la disminución del comercio bilateral entre los dos países sudamericanos y la creciente dependencia de ambos con China para la exportación de *commodities* y la importación de productos manufacturados de más alto contenido tecnológico y valor agregado (Bizzozero y Raggio, 2016; González Jáuregui, 2018; Slipak, 2014). Por otro lado, confirma la pérdida de protagonismo de Brasil en la promoción de la IIRSA frente a otros actores extrarregionales, quienes podrían reorientar el desarrollo de la iniciativa en una dirección que se limite a perseguir la interconexión de los países sudamericanos y que no considere suficientemente las dimensiones sociales y políticas de la integración regional. A la vez, este nuevo escenario vuelve a visibilizar la extrema adaptabilidad de la IIRSA a diferentes estrategias de desarrollo y su resiliencia, y revela al contexto actual como un avance de nuevas modalidades de inserción subordinada de la economía brasileña, y regional, al mercado global (Clemente, 2021a). Si la condición de dependencia estructural de la periferia latinoamericana ha constituido siempre un límite al alcance transformador de políticas como la IIRSA, el escenario actual podría contribuir a hacer de ella una herramienta de penetración neocolonial en la región, consolidando a Sudamérica como una plataforma de expansión de capitales extranjeros.

Por cierto, para lograr una comprensión más acabada del proceso de desarrollo de la IIRSA en la fase de integración reciente, entre el proyecto regional de Brasil y la inserción subordinada de la región a la economía global, el análisis aquí propuesto necesita ser ampliado en otras direcciones. Por un lado, parece apremiante ahondar en la reconstrucción del neodesarrollismo en Brasil como un sistema hegemónico y una relación de fuerzas específica, que ha implicado una

política internacional y una forma de inserción peculiar (Clemente, 2019, 2022). Esto permitiría averiguar no solo la relación entre el despliegue de la IIRSA y las profundas transformaciones que ocurrieron en la sociedad brasileña en la fase reciente, sino también entre dicha iniciativa y la consolidación temporaria de un regionalismo neodesarrollista, respaldado también por otros países como Argentina y fundado, en última instancia, en la expansión y proyección regional de esos bloques históricos nacionales (Clemente, 2017b).

Por el otro, siguiendo las indicaciones de varios autores neogramscianos (Gill, 2001; Van Apeldoorn, 2001), queda pendiente evaluar el rol jugado por las alianzas de clase transnacionales en el avance de la integración regional reciente, en general, y de la IIRSA, en particular. Dada la posibilidad que alianzas internacionales de fracciones de clase puedan elegir una macro-región como arena política donde disputar con otras alianzas la dirección de la región misma y su estructuración socioeconómica, la advertencia de Barrenengoa (2020c) acerca del protagonismo de las ETN brasileñas y otros actores sociales de la clase dominante lleva a preguntar por el vínculo entre esta disputa y su vehiculización a través de la política exterior de los Estados sudamericanos en la fase reciente. Además, habida cuenta de cómo estas fracciones de clase resultan conformadas por las relaciones de producción a nivel nacional, pero también regional y global, sería oportuno indagar ulteriormente en el impacto de las tendencias recientes de la economía mundial –entre las cuales se encuentra la emergencia de las operaciones del capital señalada por Peregalli (2022)– en el proceso de formación de las mismas y en la consolidación de su interés en respaldar el desarrollo de la IIRSA y la integración regional en Sudamérica.

Esto no impide, sin embargo, de cerrar este análisis con una conclusión general, desde la óptica privilegiada de la IIRSA, con respecto a la integración regional reciente y la dinámica particular de entrecruzamiento entre el desarrollo del proyecto regional de Brasil y un nuevo ciclo de inserción subordinada de Sudamérica en la economía global.

La iniciativa regional de infraestructura ha contribuido a proyectar una estructura *hub and spoke* en la cual Brasil ocupa el centro (*hub*) económico y controla los principales corredores comerciales, mientras que los otros países (*spokes*) garantizan la provisión de energía y materias primas. Esto ha permitido consolidar la nueva gravitación de la economía brasileña en el mercado mundial, aunque a costa de la profundización del intercambio desigual que rige entre los países

sudamericanos. El resultado ha sido una integración fragmentada y desigual, un proceso de reconfiguración geoeconómica de la región cuya matriz parece encontrarse fuera de la misma, en las relaciones comerciales con viejos y nuevos mercados compradores y no en un desarrollo autocentrado y autónomo. Como parte de esta reconfiguración, los países sudamericanos han sufrido una reprimarización de sus economías causada por la especialización en la extracción y exportación de *commodities* naturales –es decir el retorno de la región al paradigma clásico de las ventajas comparativas–, una tendencia que, por cierto, involucra plenamente a Brasil y que pone aún más en entredichos la significación de su renovada centralidad en Sudamérica y de su inserción global como semiperiferia en ascenso. Así y todo, este escenario, y sus contradicciones, no puede ser considerado como muestra del fracaso de un esquema de integración –de la región entre sí, y de su conjunto con el mercado mundial–, sino que, más bien, representa el producto del avance en cuanto movimiento de inserción subordinada de la economía brasileña, y regional, al mercado global en las nuevas condiciones que el capitalismo mundializado reserva a la periferia latinoamericana. Al abrirse en 2016 un nuevo ciclo de inserción internacional para Sudamérica, la continuidad de las principales tendencias que han caracterizado la región en su conjunto en la última fase –reprimarización económica, desindustrialización, inserción subalterna en las CGV– junto con el debilitamiento del regionalismo neodesarrollista, permiten pensar en la posibilidad de que se verifique un marcado viraje en las estrategias dominantes de integración regional en Sudamérica: desde la construcción de un *supply-side regionalism* con protecciones moderadas y guía parcialmente local, a un *global demand-side regionalism* sin coordinación local y aun mayor dependencia de los mercados externos.

Lista de referencias

- Actis, E. (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*, 4(1).

- Actis, E. (2015). *Los condicionamientos domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización del capital brasileño y su impacto en la política exterior de Brasil (2003-2013). Implicancias en la relación bilateral con la Argentina*. Universidad Nacional de Rosario.
- Alem, A. C., e Cavalcanti, C. E. de S. (2005). BNDES e o apoio a internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, 12(24), 43–76.
- Antúnes, A. C. (2007). *Infra-estrutura na América do Sul: Situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil*. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arreaza Moreno, D. (2012). *Impacto de la política exterior brasileña en Sudamérica*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Barrenengoa, A. (2020a). ¿Territorialidad neoliberal? Las políticas de desarrollo e integración física en tiempos del lulismo. *Geograficando*, 16(1).
- Barrenengoa, A. (2020b). De la unidad suramericana a la fragmentación regional: contradicciones en la UNASUR a partir de las políticas de los gobiernos lulistas y las tensiones con las clases dominantes. *Conjuntura Austral*, 11(56), 77–93.
- Barrenengoa, A. (2020c). La relación Estado-empresas durante los gobiernos de Lula da Silva, 2003-2011. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 27(55), 185–210.
- Bizzozero, L., e Raggio, A. (2016). El impacto de la República Popular China en el eje Argentina-Brasil entre el 2004 y el 2014. ¿Evolución sistémica-estructural o definiciones político estratégicas? *Araucaria*, 18(35), 341–36.
- Bonnet, A. (2011). Las relaciones entre estado y mercado. ¿Un juego de suma cero? In *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*. Buenos Aires: Peña Lillo.
- Briceño-Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 45(175), 9–39.
- Burges, S. (2008). Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. *International Relations*, (22).
- Burges, S. (2015). Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question. *International Politics*, 52(2), 193–207.
- Cabrera, F. R. (2015). La evaluación ambiental y social con enfoque estratégico: una herramienta en desarrollo en COSIPLAN. In S. Molina, G. C. Vega, S. J. Hildalgo, V. Torres, e F. R. Cabrera (Orgs.), *De IIRSA a COSIPLAN Cambios y continuidades*, 17–19.
- Ceceña, A. E., Aguilar, P., e Motto, C. (2007). *Territorialidad de la dominación. Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica.
- Carqueira, D. F. (2014). *A Integração do Brasil com os países da América do Sul (2003-2010): o IED brasileiro, a IIRSA e a consolidação da dependência*. Universidade Federal Fluminense.
- Chesnais, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- Clemente, D. (2017a). ¿Hace falta ser líder? Brasil y la expansión de las empresas “campeones nacionales”. *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, I(1), 101–126.
- Clemente, D. (2017b). *El regionalismo post-hegemónico en perspectiva crítica: una mirada neogramsciana. Brasil, Venezuela y la opción contra-hegemónica*. OLAC-Observatorio Latinoamericano y Caribeño, 1(1).
- Clemente, D. (2019). El Estado neodesarrollista en Brasil y su crisis: apuntes en perspectiva histórica. *Mediações-Revista de Ciências Sociais*, 24(1), 102–126.

- Clemente, D. (2021a). Reorient América Latina: las nuevas rutas del despojo van hacia China. El caso de Brasil y de la minera trasnacional VALE. In B. Daniele, D. M. Rafael, L. B. Giuseppe, e G. Rodríguez Albor (Orgs.), *Geopolítica y geoeconomía de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe*. Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI).
- Clemente, D. (2021b). Robert Cox, los neogramscianos y el regionalismo post-hegemónico en Sudamérica. Una revisión crítica de la literatura sobre el proyecto regional de Brasil y la hegemonía (2003-2016). *Oikos*, 20(2).
- Clemente, D. (2022). From Lula to Bolsonaro: the Crisis of Neodevelopmentalism in Brazil. *Latin American Perspectives*, 49(243), 87–103.
- Cortés, E. J. (2014). Dilemas ecoterritoriales de la integración regional: IIRSA en las sociedades de Bolivia y Chile.
- COSIPLAN. (2016). *Cartera de proyectos*, Foro Técnico IIRSA.
- Couto, L. F. (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*, 5(1).
- da Fonseca, C. A. (2015). Presença Empresarial Brasileira na América do Sul: Implicações para a Política Externa. *Cadernos de Política Exterior*, (195).
- Dávalos González, J. G. (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*. Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.
- De Geus, A. (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?* Universidad Complutense, Madrid.
- Dos Santos, T. (1970). The structure of dependence. *The American Economic Review*, 60(2), 231–236.
- Durand, F., e Campodónico, H. (2010). *Poder empresarial y sociedad civil en Sudamérica: entre el diálogo y el enfrentamiento*. Lima: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo.
- Félix, M. (2019). *El tiempo que nos tocó. Dependencia, crisis y luchas sociales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: El colectivo.
- Flemes, D. (2016). *Brazil: strategic options in the changing world order*. In *Regional Leadership in the Global System* (p. 105–124). Routledge.
- Fontes, V. (2013). A incorporação subalterna brasileira ao capitalimperialismo. *Crítica Marxista*, (36), 103–113.
- García, A. S. (2012). *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Giacalone, R. (2006). La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios? *Nueva Sociedad*, (202), 74–86.
- Gill, S. R. (2001). Constitutionalising capital: EMU and disciplinary neo-liberalism. En A. Bieler e A. D. Morton (Orgs.), *Social forces in the making of the new Europe: the restructuring of European social relations in the global political economy* (pp. 47–69). London, U.K.: Palgrave Macmillan.

- Gonçalves, C. W. P., e de Araújo Quental, P. (2012). Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. *Polis: Revista Latinoamericana*, 31, 295–332.
- González Jáuregui, J. (2018). El Estado y la trama política del complejo sojero en el vínculo comercial y de inversiones entre Argentina y China, 2002-2015. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 25(51), 19–54.
- Gudynas, E. (2008). Las instituciones financieras regionales y la integración en América del Sur. En Verdum e R. (Orgs.), *Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana* (pp. 21–47). Brasília: INESC.
- He, X. (2019). Initiative for Integration of the Regional Infrastructure in South America with the Belt and Road Initiative. En *Routledge Handbook of the Belt and Road* (pp. 476–479). Routledge.
- Iglesias, R. M., e da Motta Veiga, P. (2002). *Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro. O desafio das exportações*. Rio de Janeiro: BNDES.
- Kan, J. (2015). *La integración Desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*. Buenos Aires: Ciccus-Imago Mundi.
- Kan, J. (2018). El modelo de integración regional asociado a las reformas neoliberales. Un análisis de las iniciativas regionales de los años noventa y de la coyuntura actual. En C. Silva Flores, A. Noyola, e J. Kan (Orgs.), *América Latina: una integración fragmentada y sin rumbo*. CLACSO, IADE, MEGA2.
- Katz, C. (2006). *El Rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Katz, C. (2011). Bajo el imperio del capital. Buenos Aires, Argentina: Rosa Luxemburgo.
- Katz, C. (2017). Desconcierto global con Trump. *En Trump y su impacto en la región. Reflexiones sobre la situación económica mundial y sus perspectivas*. (p. 12–16).
- Katz, C. (2018). *La teoría de la dependencia, cincuenta años después*. Buenos Aires.: Batalla de ideas.
- Luce, M. S. (2014). O subimperialismo, etapa superior do capitalismo. *Tensões mundiais*, 10(18, 19), 43–65.
- Malamud, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1–24.
- Merke, F. (2010). *De Bolívar a Bush: los usos del regionalismo en América Latina*. Buenos Aires: Mimeo.
- Mesquita, R. (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*, 41(2), 215–238.
- Mezzadra, S., e Neilson, B. (2019). *The Politics of Operations: Excavating Contemporary Capitalism*. Durham & London: Duke University Press.
- Milberg, W., Jiang, X., e Gereffi, G. (2014). *Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization*.
- Molina, S. (2015a). El papel de las instituciones financieras internacionales (IFIS) en la consolidación de IIRSA / COSIPLAN. En (Molina; S. et al, (orgs.). *IIRSA a COSIPLAN Cambios y continuidades*. La Paz: Coalición regional por la transparencia y la participación.
- Molina, S. (2015b). OAS, la empresa que debía construir la carretera atravesando el TIPNIS, en quiebra. En G. C. Vega, S. J. Hidalgo, S. Molina, F. R. Cabrera, e V. Torres (Orgs.), *La crisis de Petrobras y las constructoras brasileñas en el escenario*

- latinoamericano (pp.). (p. 13–16). La Paz: Coalición regional por la transparencia y la participación.
- Nolte, D. (2006). *Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen* (No 29).
- ODG. (2012). *Impunidad S.A. Herramientas de reflexión sobre los “super derechos” y los “super poderes” del capital corporativo*. Recuperado de Observatorio de la Deuda en la Globalización website: https://www.tni.org/files/download/impunidad_sa.pdf
- Ouviña, Hernán ; Thwaites Rey, M. C. (Org.). (2018). *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: El Colectivo.
- Paikin, D. (2019). La cooperación Sur-Sur y la integración latinoamericana: una mirada desde el Mercosur. En T. Ojeda Medina y E. Echart Muñoz (orgs.), *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe*. CLACSO.
- Palestini Céspedes, S.; Agostinis, G. (2014). *Constructing regionalism in South America: the cases of transport infrastructure and energy within UNASUR* (No 73).
- Peinado, J. M. (2011). La estructura teórica centro/periferia y el análisis del sistema económico global: ¿obsoleta o necesaria?. *Revista de economía mundial*, 29, 27–57.
- Peinado, J. M. (2014). La Semiperiferia como necesidad del capitalismo global: una aproximación a través del análisis factorial. *Revista de economía mundial*, (38), 253–272.
- Peregalli, A. (2019). Finance, extraction and logistics as axes of the third neoliberal moment in Latin America. *Work Organisation, Labour & Globalisation*, 13(1), 47–78.
- Peregalli, A. (2020). Estrazione, finanza e logistica nell’infrastruttura regionale sudamericana. *I Quaderni di Into the Black Box*, 121.
- Peregalli, A. (2022). *IIRSA. Entre integración regional y racionalidad logística*. New York: Peter Lang.
- Perrotta, D., e Porcelli, E. (2019). El regionalismo es lo que la academia hace de él. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28, 183–218.
- Piva, A. (2018). Los límites de una estrategia contradictoria. La dinámica económico-política del kirchnerismo (2003-2015). In H. T. R. Ouviña (org.), *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (p. 65–89). Buenos Aires: CLACSO- El Colectivo.
- Porto-Gonçalves, C. W., e Peregalli, A. (s.d.). Para uma crítica à racionalidade logística.
- Quiliconi, C. (2013). Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua? *Revista CIDOB d’afers internacionals*, 147–168.
- Razeto, C., Soto, D., e Marconi, A. (2009). *Pascua-Lama, IIRSA: acumulación por desposesión. El imperio contraataca*. XVI Foro Estudiantil Latinoamericano de Estudiantes de Antropología y Arqueología (FELAA), Coroico, Bolivia.
- Riggirozzi, Pía; Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Dordrecht: Springer.
- Riggirozzi, Pía. (2012). Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo posthegemonico en América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina*, 129–152.

- Romegialli, M. (2007). *Los corredores bioceánicos en el contexto sudamericano: las potencialidades del eje interoceánico central*. III Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI)-I Jornadas del CENSUD. La Plata, 2007.
- Saguier, M. (2012). Socio-environmental regionalism in South America: Tensions in new development models. En Pía Riggirozzi e D. Tussie (Orgs.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism* (p. 125–145). Springer Netherlands.
- Sanahuja, J. A. (2011). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR. *Revista Pensamiento Propio*, 16(33), 115–158.
- Sanahuja, J. A. (2012). *Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR* (No 13).
- Slipak, A. (2014). América Latina y China: ¿Cooperación Sur-Sur o “Consenso de Beijing”? *Nueva Sociedad*, (250).
- Slipak, A., e Ghiotto, L. (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda; El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter) hegemónica. *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos* (CEL, 4(7)).
- Sposito, E. S., e Santos, L. B. (2012). O capitalismo industrial e as multinacionais brasileiras. *Outras Expressões*.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva sociedad*, (244).
- Tussie, D. (2016). *Strategic Intervention in Brazil: Aiding the Market, Building Economic Diplomacy*. International Studies Association. Atlanta.
- Van Apeldoorn, B. (2001). *The struggle over European order: Transnational class agency in the making of 'embedded neo-liberalism'.* "Social forces in the Making of the New Europe". Londres: Palgrave Macmillan.
- Vega, e Cerdas, G. (2015). Nuevos actores en el financiamiento a IIRSA/COSIPLAN. En S. Molina; J. Hildalgo, V. Torres, y F. R. Cabrera (orgs.), *De IIRSA a COSIPLAN Cambios y continuidades* (p. 7–10). La Paz: Coalición regional por la transparencia y la participación.
- Vuyk, C. (2013). *Subimperialismo brasileiro y dependencia Paraguaya: análisis de la situación actual*. Buenos Aires: CLACSO.
- Zibechi, R. (2006). IIRSA: la integración a la medida de los mercados. *IRCAmerica*, 33(14), 19–26.