



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**¿HACIA DÓNDE VA EL REGIONALISMO POST-HEGEMÓNICO? IIRSA-COSIPLAN Y LA  
INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS “CAMPEONES NACIONALES” EN EL  
PROYECTO REGIONAL DE BRASIL**

Dario Clemente

[dclemente@flacso.org.ar](mailto:dclemente@flacso.org.ar)

UBA/FLACSO/CONICET

Argentina



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### RESUMEN

Desde el inicio del presente siglo se ha asistido a profundos cambios políticos en la región sudamericana, que han llevado a la consolidación de un regionalismo de corte más desarrollista con respecto al “regionalismo abierto” de la década del '90, el cual ha sido definido como “post-liberal” o “post-hegemónico”.

Brasil ha sido uno de los actores principales de esta nueva fase, promoviendo una reorientación de la idea regional de una escala latinoamericana a una sudamericana y motorizando la creación de algunas de las instituciones principales de esta nueva fase de integración, como la Unasur y la Celac.

En particular, desde un punto de vista económico y de infraestructura, la integración regional ha sido profundizada a través de la Iniciativa de Infraestructura para la Región Sudamericana (IIRSA), proyectada por Brasil y después multilateralizada como Cosiplan de Unasur, en la cual se manifiesta el protagonismo de las grandes empresas multinacionales brasileñas. Muchas de estas son, a la vez, el producto de una política de creación de empresas “campeones nacionales” actuada por el Estado brasileño a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Sin embargo, estas mismas estrategias parecen ser coherentes con la política “revisionista” de Brasil, en comparación con las aspiraciones “anti-sistémicas” de algunos países del Alba, apuntando a reformar el sistema de gobernanza regional sin ocasionar transformaciones radicales. Si bien ambas han sido presentadas como iniciativas permeadas por la nueva tendencia “desarrollista”, las dos recuperan elementos del regionalismo abierto y se enfocan en organizar territorialmente y económicamente la región en favor de una mayor competencia en el mercado global. Al mismo tiempo, la disparidad de poder entre los países de la región podría llevar a una sumisión de estos a los intereses de los capitales brasileños y de la región en su conjunto a los de los países del norte y a sus empresas.

Es por esto que en este artículo nos interesa abordar la cuestión del “estado de salud” del regionalismo post-hegemónico, evaluando la IIRSA-COSIPLAN y la estrategia de creación de empresas “campeones nacionales” en sus desarrollo histórico y en relación a lo que se ha considerado como el fin del “giro a la izquierda” en la región. En particular, analizaremos el alcance de estas dos estrategias en apuntalar una



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

hegemonía regional de Brasil o en dificultarla, considerando a la vez el peligro que el despliegue de estas contribuya a la restauración de viejas y bien conocidas dominaciones extra-regionales que influyan sobre el diseño de la integración regional.

**Palabras clave**

Brasil, IIRSA, empresas Campeones Nacionales



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

### **ABSTRACT**

Since the beginning of this century, there have been profound political changes in the South American region, which have led to the consolidation of a more developmentalist "post-liberal" or "post-hegemonic" regionalism with respect to the "open regionalism" of the 1990s.

Brazil has been one of the main actors in this new phase, promoting a reorientation of regionalism from a Latin American to a South American scale and motorizing the creation of some of the main institutions of this new phase of integration, such as Unasur and Celac.

In particular, from an economic and infrastructure point of view, regional integration has been deepened through the Infrastructure Initiative for the South American Region (IIRSA), projected by Brazil and then multilateralized as COSIPLAN in the Unasur, an initiative that also shows the protagonism of big Brazilian multinational companies. Many of these are, at the same time, the product of a policy of creation of "national champions" companies, acted by the Brazilian State through the National Bank of Economic and Social Development (BNDES).

However, these same strategies seem to be coherent with the "revisionist" policy of Brazil, in comparison with the "anti-systemic" aspirations of some of the Alba countries, aimed at reforming the regional governance system without causing radical transformations. Although both these strategies have been presented as initiatives permeated by the new "developmentalist" trend, they recover elements of open regionalism and focus on territorially and economically reorganizing the region in favor of greater competition in the global market. At the same time, the disparity of power among South American countries could lead to a submission of weaker countries to Brazilian interests and of the region as a whole to those of the northern countries and their companies.

That is why in this article we are interested in addressing the question of the "health status" of post-hegemonic regionalism, evaluating the IIRSA-COSIPLAN and the strategy of creating "national champions" companies in their historical development and in relation to what has been considered as the end of the political "left turn" in the region. In particular, we will analyze the scope of these two strategies in propping up a Brazilian regional hegemony or in making it difficult, considering at the same time the



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

danger that the deployment of these strategies poses in terms of restoration of old and well-known extra-regional dominations that influence the design of regional integration.

**Keywords**

Brazil, IIRSA, National Champions companies



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **I. Introducción**

Desde el inicio del presente siglo se ha asistido a profundos cambios políticos en la región sudamericana, que han llevado a la consolidación de un regionalismo de corte más desarrollista con respecto al “regionalismo abierto” de la década del '90. Este tipo de regionalismo ha sido definido como “post-hegemónico”, es decir una serie de “Estructuras regionales caracterizadas por prácticas híbridas, resultantes de un desplazamiento parcial de las formas dominantes de gobernanza neoliberal inspiradas por EE.UU., en el reconocimiento de otras formas políticas de organización y manejo económico de los bienes (comunes) regionales” (Tussie y Riggirozzi 2012:12, traducción propia).

El promotor principal de este regionalismo ha sido Brasil, que en su búsqueda de construirse una posición como “líder regional” ha motorizado iniciativas fundamentales para esta nueva fase de integración, como la Unasur y la Celac. Aquí nos concentramos en particular sobre la Iniciativa de Infraestructura para la Región Sudamericana (IIRSA) y la política de creación de empresas “Campeones Nacionales”, iniciativas símbolos de la fase reciente en la región y a la vez de la proyección de poder de Brasil. En particular, nos interesa indagar la ideación y despliegue de estas dos estrategias, analizando las semejanzas y diferencias que tienen así como su potencial de retroalimentación mutua. También nos preguntamos si y como estas dos estrategias fortalecen el proyecto regional de Brasil de una integración regional guiada por un líder “benigno”. Lo que aquí presentamos es un avance de una investigación doctoral en curso que analiza el despliegue del proyecto regional de Brasil en la fase reciente (2002-2016) en clave de construcción de hegemonía y consenso, utilizando las herramientas de la teoría gramsciana.



XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

## II. Marco teórico/marco conceptual

Este trabajo, así como la investigación más amplia de la cual se desprende, se ubica dentro del campo de la Economía Política Internacional y en la disciplina de las Relaciones Internacionales. El análisis de IIRSA y CN en el proyecto regional de Brasil que realizamos se inscribe en los estudios sobre el regionalismo y en particular se apoya en la literatura sobre el regionalismo post-hegemónico que se ha desarrollado en Sudamérica en la fase reciente. El concepto de regionalismo post-hegemónico es un aporte teórico interesante para la construcción de la agenda de las Relaciones Internacionales globales, ya que permite vincular la construcción política de las regiones con la experiencia concreta reciente de Sudamérica. La emergencia de un debate sobre el regionalismo post-hegemónico en Sudamérica se vincula directamente a la necesidad de diferenciar el proceso de integración empezado desde inicio de siglo con respecto al proceso de *regionalismo abierto* que caracterizó a las relaciones en el subcontinente en los años '90. A diferencia de este último, la integración más reciente se ha caracterizado, a grandes rasgos, por el rechazo del programa económico neoliberal y por poner un freno a la tradicional injerencia estadounidense en los asuntos sudamericanos. En Tussie y Riggirozzi (2012) el regionalismo post-hegemónico se caracteriza por ser un conjunto de estructuras regionales y de “prácticas híbridas” surgidas en un nuevo contexto en el cual la importancia de la integración comercial ha sido desplazada. En particular, no se asistiría más a la dominación unilateral de un único proyecto de tipo neoliberal para la región, coexistiendo por primera vez varios modelos con una diferente orientación hacia la integración (Mercosur-Unasur, Alba, Alianza del Pacífico). Según las autoras, la post-hegemonía se entiende, entonces, como el fin de la existencia de una sola agenda para la integración regional, es decir la neoliberal, hecho que se combina con la *liberación de las regiones* (Hurrell, 2007) como nivel de establecimiento de políticas autónomas causada por el debilitamiento de EE.UU en el mundo. Esto habría habilitado a los integrantes de la región 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, según Riggirozzi (2012), un nuevo tipo de gobernanza regional.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

En este nuevo contexto, Briceño (2012, 2013) considera que se pueden registrar al menos tres “ejes” regionales distintos y en competencia entre sí: el eje de “integración abierta”, compuesto por los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, Perú) y con un foco más comercial, el eje “anti sistémico” y con aspiraciones post-capitalistas conformado por los países del ALBA (Bolivia, Ecuador, Venezuela) y finalmente el eje “revisionista” que coincide con los miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay). El motor principal de este último eje 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, 2012). Al mismo tiempo, la promoción por parte de Brasil de nuevas instituciones regionales que excluyen 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 de *líder regional*.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **III. Metodología**

Este trabajo, como dicho, forma parte de una investigación doctoral en curso. La metodología empleada involucra una serie de prácticas y estrategias cualitativas. Abordamos IIRSA y CN con el método de estudio de caso, y empleamos la revisión documental y entrevistas semiestructuradas como estrategias de recolección de información. Las fuentes secundarias utilizadas son compuestas de 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, hacemos amplio uso del archivo digital de la IIRSA y del BNDES. Intentamos también una primera reconstrucción de las reacciones de sectores de la sociedad civil -asociaciones empresariales, sindicatos, movimientos sociales, etc.- de los países de la región en el despliegue de IIRSA y CN a través de un monitoreo de medios sudamericanos que cuentan con archivos digitales.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### IV. Análisis y discusión de datos

En este apartado presentamos IIRSA y la política de creación de empresas “Campeones Nacionales” (“CN” de aquí en adelante) 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.

Consideramos la IIRSA y la política de CN como estrategias del Estado brasileño, en cuanto políticas orgánicas que se originan en su interno y se orientan, sucesivamente, a la región, para ser incluidas en su política exterior para Sudamérica. La IIRSA es una iniciativa regional que se concentra en energía, transporte, infraestructura y telecomunicaciones, apoyada por todos los países de la región a partir de su lanzamiento en la primera cumbre de presidentes sudamericanos en el año 2000. La política de creación de empresas “Campeones Nacionales” es un tipo de intervención estatal orientada a la creación de empresas competitivas a nivel global en sectores específicos, por medio de una consolidación previa en el mercado interno del país en cuestión. Ejemplos conocidos de este tipo de empresas son Petrobras, Vale, Odebrecht etc. Tanto una como la otra tienen en común el contexto político en que nacieron: durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en Brasil en los años '90, durante el predominio del llamado “regionalismo abierto” en la región. La estrategia de CN tiene sus albores en la época de la política de Sustitución de Importaciones, pasando por la dictadura militar y el incipiente periodo de internacionalización de los años '80. Sin embargo, es el proceso de privatización de grandes empresas estatales emprendido en los años '90 que termina de delinear los presupuestos centrales de la reciente estrategia. La IIRSA también nace 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 son relanzadas con mayor



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

fuerza y alcance por el gobierno de Inacio Lula da Silva de 2002 en adelante, en correspondencia con la afirmación de un nuevo tipo de regionalismo: el regionalismo “post-hegemónico”. Ambas comparten 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 multilateraliza y recibe el apoyo de todos los países de la región, hasta ser subsumida en la UNASUR, la estrategia de CN nace y se mantiene como una iniciativa unilateral de Brasil. El diferencial de sus trayectorias se refleja en su estructura de financiamiento. Si bien ambas estrategias son financiadas principalmente con fondos públicos provenientes de los países de la región, la IIRSA es respaldada desde sus inicios por las IFI (BID, CAF, FONPLATA), mientras que la creación de CN y su internacionalización es 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 realizan. A pesar de su diferente trayectoria de multilateralización, es importante observar que ambas estrategias se originan a partir de necesidades internas de Brasil y se expanden 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, fundamentalmente, 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, rápidamente 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, energía) con los lugares de exportación<sup>1</sup>. Geográficamente y económicamente, los “ejes de desarrollo” implementados en el territorio

---

<sup>1</sup> Como aeropuertos y puertos situados en ambas costas, de ahí la importancia de los “corredores bioceánicos”.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

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. La IIRSA resulta ser una de las iniciativas más exitosas de la UNASUR y de la integración sudamericana en general, no obstante algunas dificultades. Por otro lado, la estrategia de CN ha sido abandonada en 2014 a causa, entre otras cosas, de un bajo desempeño económico, además de la reciente 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 ocurre 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, 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>2</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 una estrategia del Estado brasileño y de su proyecto para Sudamérica. Eso se acompaña a otra cuestión, es decir el “pragmatismo” de la IIRSA, que -al igual que muchas de las iniciativa multilaterales apoyadas por Brasil en la región- puede adaptarse fácilmente a proyectos regionales de inspiración diferente y

---

<sup>2</sup> Excepto cuando actores como movimientos sociales o comunidades indígenas recurren a la denuncia de la IIRSA para encuadrar su lucha en un más amplio esfuerzo anticapitalista y anti hegemonía brasileña.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

hasta teóricamente 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 a una visión neodesarrollista- 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 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 a 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.

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 los mismos bajo los gobiernos del PT.

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 poderosamente relanzadas, 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 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



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

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.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### V. Conclusiones

En este apartado de reflexiones finales nos preguntamos si estas estrategias contribuyen efectivamente al fortalecimiento del Estado brasileño en la región, si refuerzan su construcción hegemónica.

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. En este sentido la IIRSA puede ser considerada una “prolongación” infraestructural de la construcción conceptual de Sudamérica encabezada por Brasil, separada de América Latina. Implica la realización de una “red” comercial que tiene algunas semejanzas a lo que se planteaba con el ALCA (Zibechi, 2006), reconfigurando la geografía regional a través de corredores y ejes de desarrollo en una estructura orientada a la exportación de los productos en cuya realización el continente tiene ventajas comparativas, es decir principalmente *commodities*. Sin embargo, Brasil sería el principal beneficiario de esta nueva “red”, al garantizarse 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 al 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.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Sin embargo, la respuesta a si estas estrategias contribuyen efectivamente al fortalecimiento del Estado brasileño en la región parece ser ambivalente.

La 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, reconfirmando 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. 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.

Empero, 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?



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

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, cómplice 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 neocolonialista en el continente.

Esto es cierto sobre todo en relación a la IIRSA, las más adaptable a diferentes modelos de desarrollo, la cual vive una fase de incertidumbre causada por la crisis económica y política en Brasil, que repercute en el financiamiento de las obras y en la organicidad general de la iniciativa. Esto significa que actores extra-regionales como China están ganando 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 extraregionales 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 campeones 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.

En conclusión, este análisis nos muestra que IIRSA y CN son dos estrategias, parte del mismo proyecto regional de Brasil, que se alimentan mutuamente, aunque su despliegue concreto incluye elementos contradictorios que obstaculizan la realización una de la otra y del proyecto en su conjunto a la vez. Su función en el proyecto regional de Brasil es el de garantizar el abastecimiento



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

energético y de recursos naturales del mercado brasileño y estimular 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 se encuentra 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 con servicios y materiales brasileños, y cuyos beneficiarios principales serían, en última instancia, la economía brasileña y sus empresas campeones. Sin embargo, este proyecto regional se basa en una *retórica integracionista* que entra en contraste con los episodios concretos de tensión y resistencia alrededor de IIRSA y CN, los cuales constituyen así *un obstáculo* a la realización de dicho proyecto. Por ejemplo, mientras que la IIRSA es encuadrable 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.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

## **VI. Bibliografía**

- Briceño-Ruiz, J. (2012). El ALBA: un nuevo eje de integración regional. En Altmann, J. *América Latina: caminos de la integración regional* (89-104). San José: FLACSO.
- 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.
- Gudynas E. (2008). Las instituciones financieras regionales y la integración en América del Sur. En Verdum R. *Financiamiento e megaprojetos: una interpretação da dinâmica regional sul-americana*. (21-47). Brasília: INESC.
- Hurrell, A. (2007). "One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society". *International Affairs*, 83(1), 127-146.
- Quiliconi, C. (2013). "Modelos competitivos de integración en el Hemisferio Occidental: ¿liderazgo competitivo o negociación mutua?". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (Nº 102-103), 2013, pp. 147-168
- Riggirozzi, P. (2012). "Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis". *New Political Economy*, 17(4), 421-443.
- Sanahuja, J. A. (2012). *Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR*. EUI.
- Tussie, D. & Riggirozzi, P. (Eds.). (2012). *The Rise of Posthegemonic Regionalism*, Springer Netherlands.
- Zibechi, R. (2006). "IIRSA: la integración a la medida de los mercados". *IRCAmerica*, vol (33), no. 14, pp. 19-26