



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Escuela de Relaciones Internacionales

**Regionalismos latinoamericanos e Integración Física en América
del Sur.**

**Apuntes para el análisis de la IIRSA y el COSIPLAN - UNASUR
(2000-2015).**

Tesina de Grado

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Ariel Octavio Ocantos

Directora: Lic. Olga Saavedra

Rosario

2018

A Elena y Aurelia, mis abuelas

A Isabela y Marilena, mis sobrinas

Agradecimientos

A la Universidad Nacional de Rosario y a su Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, por la cual pude acceder a una Educación Superior pública, de calidad, gratuita y de ingreso irrestricto.

A Olga Saavedra, por ser mi mentora, por su honestidad y su guía en toda la carrera.

A Hugo Permingeat, y a través de él a la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNR, por la confianza irrestricta y el apoyo permanente en mi desarrollo académico y laboral.

A la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), que pude visitar gracias al Programa AVE Estudiantil de la Secretaría de Relaciones Internacionales de la UNR, por la generosidad con la que me han recibido y la colaboración en dar los primeros pasos en el desarrollo de la Tesina.

A María del Huerto Romero y a todo el equipo de Integración y Cooperación Latinoamericana, por haberme hecho surgir la pasión por la docencia universitaria.

A José Esteban Castro, por su motivación y acompañamiento desinteresados en la continuación de mi formación.

A Claudia Gotta, Mercedes Caila, Paula Contino y Miriam Bidyera, por hacerme ver que enseñanza-aprendizaje, investigación y extensión en la Universidad Pública no son posibles ni relevantes sin compromiso social y vocación de transformación.

A la Organización Argentina de Jóvenes para las Naciones Unidas (OAJNU), al Taller Ecologista y a la Associazione Laboratori Emigrati del Friuli-Venezia Giulia (ALEF), por acobijarme como instituciones donde pude y puedo contribuir humildemente a la sociedad y en las que he aprendido muchísimo.

A mis abuelas Elena y Aurelia, porque con su dedicación y cuidado me hicieron ser quien soy, por ser mis ejemplos a seguir.

A mis sobrinas Isabela y Marilena, por enseñarme que el amor es ilimitado.

A Anabel, mi hermana, por la compañía, el aguante y el sentimiento estrecho que nos une.

A Mónica, Rossana y Mariela, que con sus cariños de tías han tenido una profunda presencia mi vida.

A Alejandro, Analía, Carla, Chary y Mirian, hermanxs por elección con quienes comparto la vida.

A lxs amigxs de Rosario, lxs que estuvieron y lxs que están, por el afecto continuo y permanente.

Resumen

OCANTOS, Ariel Octavio. Regionalismos latinoamericanos e Integración Física en América del Sur. Apuntes para el análisis de la IIRSA y el COSIPLAN - UNASUR (2000-2015).

Directora: Lic. Olga Saavedra. Rosario: Escuela de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, 2018. Tesina de Grado

“La investigación tiene por objetivo general contribuir al análisis político de las iniciativas de integración física en América del Sur a partir de los desarrollos teóricos de los regionalismos en América Latina entre los años 2000-2015. Se han seleccionado como casos de estudio la Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y el Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). El análisis se realiza a partir de las características que han asumido los diferentes ciclos regionales en América Latina durante los siglos XX y XXI; a saber: viejo regionalismo o cerrado; nuevo regionalismo o abierto y regionalismo “post”. Se enfatiza la vinculación entre los postulados del regionalismo abierto y las experiencias concretas de infraestructura regional. Asimismo, se analizan las críticas geopolíticas, geoeconómicas y socioterritoriales y ambientales efectuadas a los dos casos de estudio”.

Palabras clave: regionalismos, regionalismo abierto, integración física, infraestructura regional, IIRSA, COSIPLAN, UNASUR, América del Sur.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I: Una aproximación al debate sobre Regionalismos e Integración Regional.....	5
1.1 Un acercamiento al concepto de Región.....	5
1.2 El debate Regionalismo - Regionalización.....	6
1.3 Introducción conceptual a la Integración Regional.....	10
1.3.1 Integración Económica Regional.....	12
1.3.2 Integración Física.....	15
Capítulo II: Aproximación histórica y abordajes teóricos de los regionalismos en América Latina.....	19
2.1 Viejo Regionalismo o Cerrado.....	21
2.2 Nuevo Regionalismo o Abierto.....	25
2.3 El Regionalismo “Post”.....	31
Capítulo III: Hacia un abordaje territorial del regionalismo: la Integración Física en América del Sur.....	37
3.1 La Iniciativa de Integración en Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).....	37
3.1.1 Aspectos institucionales.....	37
3.1.1.1 Estructura organizativa y proceso de toma de decisiones.....	40
3.1.1.2 Visión Estratégica y Principios Orientadores.....	43
3.1.1.3 Acciones/Intervenciones Territoriales de la IIRSA.....	45
3.1.1.4 Ejes de Integración y Desarrollo.....	45
3.1.1.5 Procesos Sectoriales de Integración (PSIs).....	53
3.1.1.6 Cartera de Proyectos IIRSA y el proceso de Planificación Territorial Indicativa (PTI) 2005-2010.....	53
3.1.1.7 Agenda de Implementación Consensuada (AIC).....	56
3.2 El Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR).....	60
3.2.1 Estructura Institucional.....	62
3.2.2 Plan de Acción Estratégico (PAE) 2012-2022.....	66
3.2.3 Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API).....	67
3.2.4 Programas Territoriales de Integración (PTIs).....	70
Capítulo IV: Análisis crítico sobre la Integración Física en América del Sur.....	72

4.1 Consideraciones geopolíticas.....	72
4.2 Consideraciones geoeconómicas.....	75
4.3 Consideraciones socioterritoriales y ambientales.....	77
Conclusiones.....	80
Referencias Bibliográficas.....	84
Bibliografía General.....	84
Bibliografía Específica.....	87
Documentos oficiales, Tratados Internacionales, Declaraciones Estatutos y Reglamentos.....	88
Sitios Virtuales.....	88

Lista de Gráficos, Cuadros y Mapas

Cuadro: Principales aspectos de la evolución de la IIRSA 2000-2010.....	45
---	----

Gráficos

Gráfico N° 1: Continuo Hardware – Software.....	17
Gráfico N° 2: Estructura institucional de IIRSA.....	42
Gráfico N° 3: Flujos, redes, corredores y ejes.....	46
Gráfico N° 4: Fuentes de financiamiento de la IIRSA.....	59
Gráfico N° 5: Estructura Institucional del COSIPLAN.....	74

Mapas

Mapa N° 1: Ejes de Integración y Desarrollo en 2010.....	52
Mapa N° 2: Ejes de Integración y Desarrollo en 2015.....	52
Mapa N° 3: Proyectos de la AIC 2005-2010.....	65
Mapa N° 4: Proyectos de la API.....	69

Lista de Siglas y Abreviaturas

- AEC: Arancel Externo Común
- AIC: Agenda de Implementación Consensuada
- ALADI: Asociación Latinoamericana para el Desarrollo y la Integración
- ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
- ALBA: Alianza Bolivariana de Nuestra América
- ALCA: Área de Libre Comercio para las Américas
- ALCSA: Área de Libre Comercio de Sudamérica
- API: Agenda Prioritaria de Proyectos de Integración
- ASPAN: Alianza de Seguridad y Prosperidad de América del Norte
- BENELUX: Unión Aduanera y Económica de Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- BLADEX: Banco Latinoamericano de Exportaciones
- BNDES: Banco de Desarrollo Económico y Social
- BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
- CAF: Banco de Desarrollo de América Latina (ex Corporación Andina de Fomento)
- CAFTA – RD: Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos
- CAN: Comunidad Andina de Naciones
- CAOI: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas
- CARICOM: Comunidad del Caribe
- CARIFTA: Acuerdo Caribeño de Libre Comercio
- CCT: Comité de Coordinación Técnica
- CDE: Comité de Dirección Ejecutiva
- CECA: Comunidad Europea del Carbón y el Acero
- CEE: Comunidad Económica Europea
- CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CIC: Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata
- CNs: Comisiones Nacionales
- COSIPLAN: Consejo de Infraestructura y Planeamiento
- CSN: Comunidad Sudamericana de Naciones

EAE: Evaluación Ambiental Estratégica
EASE: Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico
EIDs: Ejes de Integración y Desarrollo
EPI: Economía Política Internacional
EURATOM: Comunidad Europea de Energía Atómica
FMI: Fondo Monetario Internacional
FONPLATA: Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
GTEs: Grupos Técnicos Ejecutivos
GTs: Grupo de Trabajos
HPP: Hidrovía Paraná-Paraguay
IADB – INTAL: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
IED: Inversión Extranjera Directa
IER: Integración Económica Regional
IIRSA: Iniciativa de Integración en Infraestructura Regional Sudamericana
IPrLg: Metodología de Integración Productiva y Logística
ISI: Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones
MC: Mercado Común
MCCA: Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR: Mercado Común del Sur
NAFTA: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (siglas en inglés)
NEA: Región del Nordeste argentino
NOA: Región del Noroeste argentino
NRA: New Regionalism Approach
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT: Organización Internacional del Trabajo
OMC: Organización Mundial del Comercio
PAE: Plan de Acción Estratégico 2012-2022
PARLATINO: Parlamento Latinoamericano y Caribeño
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PSIs: Proyectos Sectoriales de Integración
PTI: Planificación Territorial Indicativa
PTIs: Proyectos Territoriales de Integración
SELA: Sistema Económico Latinoamericano

SICA: Sistema de Integración Centroamericana

SIGE: Sistema de Información para la Gestión Estratégica

TCP: Tratado de Comercio de los Pueblos

TICs: Tecnologías de la Información y la Comunicación

TLCs: Tratados de Libre Comercio

UA: Unión Aduanera

UE: Unión Europea

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo

UNILA: Universidade Federal da Integração Latino-Americana

ZLC: Zona de Libre Comercio

Introducción

La presente Tesina de Grado titulada “*Regionalismos latinoamericanos e Integración Física en América del Sur. Apuntes para el análisis de la IIRSA y el COSIPLAN - UNASUR (2000-2015)*” tiene por objetivo general contribuir al análisis político de las iniciativas de integración física en América del Sur a partir de los desarrollos teóricos de los regionalismos en América Latina entre los años 2000-2015. Para ello, nos proponemos como objetivos específicos: 1) evidenciar la relación entre los marcos conceptuales y las experiencias del regionalismo abierto en Latinoamérica y los proyectos de infraestructura física en Sudamérica, en los casos IIRSA y COSIPLAN-UNASUR y 2) detectar en los corpus documentales de dichas instancias las concepciones expresas o subyacentes de las nociones de integración regional interpretando las relaciones que proponen con el territorio sudamericano.

En el estudio del regionalismo latinoamericano, específicamente de la integración regional, las dimensiones económico-comerciales y, en segundo lugar, la política-diplomática han sido enfatizadas, relegando las consideraciones de infraestructura regional a cuestiones de técnicos y especialistas en inversiones y en construcciones de megaproyectos. Consideramos que ello es un área de vacancia que debe ser abordado críticamente por los especialistas en Ciencias Sociales, siendo son los internacionalistas quienes tienen mayor pertinencia. Y para ello apelamos a aportes provenientes no solo de las Relaciones Internacionales y de los análisis de la integración regional en América Latina, sino también de la geografía política y los estudios territoriales críticos, teniendo en cuenta los intereses y la perspectiva de los actores y cómo los procesos políticos, en este caso regionales, generan efectos sobre los territorios, buscando así superar la generalización y el simplismo de “más integración es mejor”. Asimismo, desde nuestra experiencia por el transitar el cursado de la carrera de Licenciatura de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, evidenciamos que no existen asignaturas que otorguen relevancia al espacio o a la geografía en la que se desarrollan los procesos de integración. Así, éstos se conciben desde su dimensión temporal, en función de “avances” y “retrocesos” en el tiempo, pero parece que estuvieran “suspendidos” o abstractos en términos espaciales. Desde esta interpretación acotada, la integración física y su dimensión territorial no resultan interesantes para el análisis.

En América Latina desde la segunda mitad del siglo XX hasta 2015 pueden evidenciarse tres etapas, olas del regionalismo o ciclos regionales; a saber: viejo regionalismo o cerrado

(1950-1970), nuevo regionalismo o abierto (1990-2005) y regionalismo “post” (2005-2015). En la IIRSA, la infraestructura física regional fue configurada según los preceptos del regionalismo abierto, acorde al paradigma reinante de la época. Nuestra hipótesis sostiene que con el cambio del ciclo regional hacia el año 2005 y la constitución de la UNASUR-COSIPLAN, si bien se enfatizó la dimensión política de la integración física, ha existido una contradicción entre ésta y los postulados del regionalismo “post”, ya que han permanecido vigentes ciertas características del regionalismo abierto en la nueva iniciativa de infraestructura regional.

El recorte espacial, la región sudamericana, se fundamenta en la premisa de que Sudamérica conforma un espacio constitutivo pero diferenciado del latinoamericano y esto se basa en razones geográficas, históricas, políticas, económicas y socioculturales. Uno de los debates sobre los regionalismos latinoamericanos gira en torno a la presencia de dos Américas Latinas, la del norte, desde Panamá hasta el Río Bravo, y la del sur, desde Colombia hasta Tierra del Fuego. A grandes rasgos, la primera, se caracteriza por la fuerte dependencia de las políticas exteriores y economías mexicanas, centroamericanas y caribeñas al mercado estadounidense (la excepción es Cuba, como es sabido), basándose en los TLCs con dicho país y la mayor presencia geopolítica y militar del hegemón en dicha región. La segunda, se caracteriza por la histórica búsqueda e intentos de relativa autonomía frente a Estados Unidos, con orientaciones económicas neodesarrollistas y gobiernos populistas (este último supuesto podría ponerse en entredicho desde 2016, con los cambios ocurridos en la región).

El recorte temporal de la investigación (2000-2015) responde, en primer lugar, al surgimiento de la Iniciativa de Integración en Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), sumándose en 2009 la creación del COSIPLAN por parte del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR. En segundo lugar, obedece a los cambios vislumbrados en el proceso integracionista latinoamericano a partir del año 2000, iniciados con la Primera Reunión de Presidentes Sudamericanos, hasta la declinación del “giro a la izquierda” región, en 2015, lo cual marca a su vez, un cambio en las estrategias de integración regional. Así, esta periodicidad otorga la investigación el carácter de estudio diacrónico o longitudinal, ya que el fenómeno (la integración física sudamericana) es abordado a lo largo del tiempo, en diferentes momentos.

En relación a los aspectos metodológicos, se propone utilizar la técnica de revisión bibliográfica referida a regionalismos latinoamericanos y también relacionada con las iniciativas de integración física en América del Sur. Se plantea hacer uso del análisis documental de fuentes como tratados constitutivos, normativas emanadas de los órganos decisorios y consultivos de los mecanismos de integración, documentos oficiales, Tratados Internacionales, estatutos, reglamentos, planificaciones oficiales de iniciativas a escala regional, estudios y evaluaciones de impacto ambiental, entre otras. Sus referencias textuales pueden aparecer en el cuerpo o como cita de autoridad a pie de página según se considere pertinente al desarrollo del trabajo.

Asimismo, se prevé recurrir a técnicas cualitativas de recolección de datos, como la realización de entrevistas a dos docentes-investigadores de la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Brasil, especialistas en las temáticas abordadas.¹ La realizada al Prof. Fábio Borges es del tipo semiestructurado y profundo por el cual se formulan preguntas elaboradas y/o se establecen ejes. La entrevista llevada a cabo a la Prof. Karen dos Santos Honório constituye un ejemplo del tipo no estructurado o libre, surgiendo las preguntas a partir de una conversación referida a otra temática. Ambas entrevistas tuvieron la intención de orientar los inicios de la investigación.

El desarrollo de la investigación se divide en cuatro capítulos. En el primero conceptualizamos ciertos términos que suelen aparecer difusos y erróneamente identificados en la literatura específica: región, regionalismo, regionalización, integración regional, haciendo énfasis en el concepto de integración física. En el segundo capítulo, realizamos un recorrido teórico de las olas del regionalismo o ciclos regionales latinoamericanos; a saber: viejo regionalismo o cerrado, nuevo regionalismo o abierto y el regionalismo que denominamos “post”. Asimismo, se exponen las concepciones de integración física que subyacen en cada una de estas etapas. Ambos capítulos actúan como marco teórico-conceptual de la investigación.

Ya en el capítulo tercero tratamos la IIRSA, sus principios, su estructura institucional y sus acciones territoriales. Para ello, apelamos a documentos oficiales de la Iniciativa y discursos

¹ El Prof. Borges es Director de la Maestría de Integración Contemporánea en América Latina y su tesis de Doctorado en Sociología se titula “*As relações do Brasil com os países Amazônicos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010): possibilidades e problemas do regionalismo aberto*”, UNESP, Araraquara, 2011. La Prof. dos Santos Honório es Magíster en Relaciones Internacionales. En su tesis ha investigado temas vinculados a aspectos institucionales de la IIRSA.

presidenciales y de funcionarios internacionales de relevancia con el objetivo de evidenciar y resaltar las “afinidades electivas” entre integración física y regionalismo abierto. También analizamos el COSIPLAN, destacando en forma comparativa los cambios y continuidades con su “antecesora”.

En el cuarto y último capítulo expresamos nuestro propio análisis a partir del posicionamiento teórico elegido, y la caracterización de los casos seleccionados. Ello nos permitió identificar varias sendas de continuidad para este estudio que no se profundizan porque excede nuestros objetivos del presente trabajo, pero se mencionan para investigaciones futuras. Abordamos, entonces, de manera introductoria y como disparador para el debate, las críticas más reiteradas que se le han realizado a la IIRSA y al COSIPLAN tanto en su concepción de integración en general, como de integración física en particular, y en la ejecución de sus acciones territoriales. A los fines meramente organizativos de las ideas y del texto, hemos agrupado dichos argumentos en tres categorías de consideraciones: i) geopolíticas, ii) geoeconómicas, y iii) socioambientales y territoriales. En las Conclusiones, luego de realizar un repaso de las nociones trabajadas, recuperamos algunos aportes en torno a un regionalismo sudamericano con otras características.

Finalmente, el interés personal en la temática de la integración física regional surgió a partir de intentar vincular dos áreas que son de mi curiosidad académica y política: la integración regional en América Latina y la cuestión ambiental. Este abordaje tiene sus antecedentes en las actividades de docencia desarrolladas como Auxiliar Alumno en la materia Integración y Cooperación Latinoamericana, correspondiente al 5° año de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UNR; en la participación como voluntario del Taller Ecologista de Rosario; y en una investigación previa desarrollada gracias a la obtención de una Beca Estímulo a las Vocaciones Científicas (EVS), otorgada por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y la UNR. Las temáticas sobre integración regional, las cuestiones ambientales y sobre concepciones de desarrollo fueron abordadas en varios trabajos de investigación presentados principalmente en eventos científicos como congresos, seminarios, jornadas, etc. Asimismo, preveo continuar estudios de posgrado referidos a temáticas relacionadas a la Hidrovía Paraná-Paraguay (uno de los Ejes de Integración y Desarrollo de la IIRSA) y a la Ecología Política.

Capítulo I: Una aproximación al debate sobre Regionalismos e Integración Regional

1. 1 Un acercamiento al concepto de Región

Con el fin de iniciar el abordaje de la integración física desde las perspectivas teóricas del regionalismo en América Latina, resulta ineludible esbozar el concepto *región*. Para Frank Mattheis, existen debates al interior de las Relaciones Internacionales y de la Economía Política Internacional que demuestran la inexistencia de consensos en la definición del concepto región. Una de las mayores divergencias persiste entre los autores que resaltan la proximidad geográfica (incluso la contigüidad) como rasgo definitorio exclusivo y aquellos que consideran la posibilidad de construcción de una región territorialmente dispersa e incoherente basada en la constitución de vinculaciones políticas, culturales, de seguridad, entre otras.² Surge así el interrogante: ¿cómo abordar el estudio de una región desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales? ¿Desde los objetivos establecidos por las organizaciones regionales (y procesos y mecanismos de integración)? ¿Habría, en cambio, que considerar los flujos (económico-comerciales, migratorios, etc.), redes e interacciones?

En este debate, Louise Fowcett sostiene que el concepto que nos ocupa puede poseer diversas acepciones. Para algunos denota solo una realidad geográfica (espacio geográfico compartido entre Estados), sin embargo, dicha definición no resulta útil, requiriendo incorporar elementos simbólicos y políticos, como la posibilidad de establecer una comunidad, que existan interacciones entre las unidades y una eventual cooperación entre ellas.³ Las regiones, ¿solo pueden estar conformadas por Estados? En este sentido, Joseph Nye concibe a la región como un grupo de Estados, unidos entre sí tanto por la proximidad geográfica como por un grado de interdependencia mutua. En otro orden de ideas, la autora antes citada introduce la noción de que ellas pueden estar constituidas por Estados pero

² Mattheis, Frank, “*It’s a feature, not a bug: Understanding the overlap of Central African organisations through the lens of interregionalism*”, Trabajo presentado en el Workshop internacional “Dealing with Overlapping Regionalism. Complementary or Competitive Strategies?”, Berlín, 2014, pág. 2.

³ Fawcett, Louise, “*Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism*”, 2004, citado por Perrotta, Daniela, “*La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales*”, en: Relaciones Internacionales: teorías y debates, Buenos Aires, 2013, pág. 31.

también por otras unidades, como grupos o territorios (subnacionales) que pueden estar institucionalizadas o no.⁴

Desde la perspectiva situada de los estudios territoriales críticos, Alejandro Auat sostiene que la región constituye una mediación necesaria frente a la globalización hegemónica y otorga la posibilidad de construir opciones frente a ella. Citando a Riesco Fernández, el autor la define como “*la totalidad a escala humana que sin embargo se reconoce parte de totalidades mayores, con las cuales está en relación actual*”.⁵ El concepto posee la característica de flexibilidad y dinamismo, ya que, según el autor, las regiones están determinadas histórica y políticamente, no existiendo rasgos naturales esencialistas en ella, sino que debe ser entendida como una creación propia de la artificialidad humana, propio de toda categoría política. Desde los enfoques teóricos de la *regionidad* (regionness), Hettne y Söderbaum consideran que, al igual que los Estados-Nación, las regiones son comunidades imaginadas, definidas de manera subjetiva y socialmente construidas.⁶

Sin pretender agotar el debate acerca de si el concepto región se define exclusivamente o no por criterios geográficos y/o por criterios políticos, económicos y socioculturales, coincidimos con Perrotta quien postula que la mayoría de las regiones existentes (identificadas por sí mismas y por otros como tal) comparten de manera variables ambos rasgos definitorios.⁷

1. 2 El debate Regionalismo - Regionalización

El regionalismo puede ser entendido, grosso modo, como el proceso histórico-político de construcción de una región. Así lo entiende José Antonio Sanahuja, quien postula que se trata de un “*proceso consciente de diseño y aplicación de políticas comunes o coordinadas para reorganizar un espacio geográfico regional determinado*”.⁸ Si el concepto de región ha conllevado debates teóricos, aún más podría decirse del de regionalismo, ya que las corrientes

⁴ Nye, Joseph, “*Comparative regional integration: concept and measurement*”, 1968, citado por Perrotta, op. cit., pág. 31

⁵ Riesco Fernández, Gaspar, “*Cultura y Región*”, 1991, citado por Auat, Alejandro, “*Geopolítica para una globalización contrahegemónica. El MERCOSUR como región*”, en: Revista Ciclos, Notas y Comunicaciones, Año XVIII, Vol. XVII, N° 33-34, 2008, pág. 261.

⁶ Hettne, Björn; Söderbaum, Frederik, “*Theorising the Rise of Regionness*”, 2002, citado por Perrotta, op. cit, pág. 30.

⁷ Perrotta, op. cit.

⁸ Sanahuja, José Antonio (1), “*Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”*”. *Crisis y cambio en la integración regional en América Latina*”, en: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009, N° 7, 2010, pág. 12.

y escuelas que han abordado los estudios regionales de integración le han conferido semánticas diferenciadas.

El regionalismo, según Mattheis, puede ser entendido como proyectos para constituir una región, teniendo en cuenta que ellos no son fijos ni naturales, los cuales establecen una agenda acerca de cómo se debería conformar una región en términos políticos, económicos, sociales y culturales. Para ello, es necesario deconstruir ciertos imaginarios preexistentes (pensemos en la eliminación de las hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil, al establecerse los acuerdos PICAB de los presidentes Alfonsín y Sarney) y reforzar otros. Los regionalismos se llevan a cabo por un gama de actores (estatales, privados, políticos, económicos, élites, etc.) en dialécticas de inclusión y exclusión en el proceso, ya sea para apoyar o para oponerse a ciertos tipos ideales. En una misma región pueden coexistir varios regionalismos que poseen diferentes límites y objetivos y pugnan entre sí por la orientación de la región.⁹

Según Mercedes Botto, regionalismo implica la construcción de regiones a partir de decisiones gubernamentales de coordinar políticas para la obtención de resultados (bienes públicos regionales) que los Estados por sí solos no podrían obtenerlos. Es siempre una acción colectiva gubernamental e institucionalizada a través de acuerdos que usualmente involucran cuestiones económico-comerciales.¹⁰ Para autores críticos de las teorías hegemónicas (europeas y estadounidenses) sobre regionalismos e integración regional como Vivares, Torres Lombardo y Cvetich, el regionalismo refiere a integración estatal formal, impulsada por relaciones intergubernamentales, con el objetivo exclusivo de incrementar el intercambio económico. Sigue una lógica top-down, según consideraciones políticas de los gobiernos nacionales impulsores, tipos de liderazgo y orientaciones de desarrollo.¹¹

La autora anteriormente citada, Fawcett, define al regionalismo como una política por la cual Estados y actores no estatales cooperan y coordinan estrategias al interior de una región dada.¹² Así, se introduce un debate y una distinción entre los conceptos de regionalismo y regionalización. Es por esto que la autora Melisa Deciancio, siguiendo a autores de las teorías de regionidad (regioness) como Söderbaum, sostiene que mientras regionalismo representa el

⁹ Mattheis, op. cit, págs. 2-3.

¹⁰ Botto, Mercedes, “*La Integración Regional en América Latina: Quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*”, Capítulo I: Introducción a la problemática. La integración regional en América Latina, Quo vadis?, Eudeba, Buenos Aires, 2015, pág. 19.

¹¹ Vivares, Ernesto; Torres Lombardo, Paul; Cvetich, Kristina, “*Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los Nuevos Regionalismos Latinoamericanos*” en: Bonilla, Adrián; Álvarez, Isabel (eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO, San José, 2013, pág. 30.

¹² Fawcett, op. cit., citado por Perrotta, op. cit., pág. 31.

cuerpo de ideas, valores y objetivos concretos que tienen como finalidad la constitución, el mantenimiento o la transformación de la seguridad, riqueza, paz y desarrollo al interior de una región, impulsado por cualquier conjunto de actores para reorganizarse en un espacio regional,

“[...] la regionalización denota un proceso (empírico), que se puede definir como un proceso de cambio que va de la heterogeneidad relativa y la falta de cooperación hacia el aumento de la cooperación, la integración, la convergencia, la complementariedad y la identidad en una variedad de campos, como la cultura, la seguridad, el desarrollo económico y la política, dentro de un espacio geográfico determinado.”¹³

Para Alex Warleigh, la regionalización es

“un proceso explícito, no necesariamente institucionalizado de manera formal, de adaptación de los Estados participantes a las normas, procesos políticos, contenidos de las políticas, estructuras políticas de oportunidad, economías e identidades (potencialmente al doble nivel de las elites y popular) para, paralelamente, alinearse y moldear un nuevo conjunto de prioridades, normas e intereses colectivos en el nivel regional, el cual, por su parte, puede evolucionar, disolverse o estancarse”.¹⁴

Andrés Malamud considera a la regionalización como un aumento de la interdependencia interregional, y consiste en *“[...] un proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos”*.¹⁵ En este sentido, Andrew Hurrell entiende la regionalización como el crecimiento de la integración social al interior de una región, pero que constituye un proceso sin dirección de interacción social y económica. Alude a procesos económicos autónomos que llevan un mayor nivel de interdependencia económica al interior de un área geográfica y entre ésta y el resto del mundo y son motorizados por fuerzas como el mercado, los flujos de comercio privado e inversiones, las políticas públicas y las decisiones de empresas multinacionales. Regionalización también refiere al aumento de los flujos de personas, al desarrollo de múltiples canales y redes societales complejas por las cuales las ideas, las actitudes políticas, las ideologías se esparcen de un área a otra, lo cual habilita también la creación de una sociedad civil regional

¹³ Deciancio, Melisa, “*El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales*”, en: Revista Iberoamericana, año XVI, N° 63, 2016, pág. 96.

¹⁴ Warleigh, Alex, “*Towards a Conceptual Framework for Regionalisation: Bridging “New Regionalism” and Integration Theory*”, 2006, citado por Perrotta, op. cit., pág. 32.

¹⁵ Malamud, Andrés, “*Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*”, trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 2010, pág. 2.

transnacional. Así, esta conceptualización se produce en términos de complejos, flujos, redes o mosaicos y se la concibe como un proceso que mina el carácter monolítico del Estado, permitiendo la emergencia de nuevas formas de identidad. En consecuencia, la regionalización no necesariamente se basa en la conciencia política de un Estado o un grupo de Estado ni presupone algún impacto en las relaciones interestatales. Tampoco coincide de manera necesaria con las fronteras de los Estados, por lo que puede denominarse como regionalismo transnacional.¹⁶

Por lo tanto, de las anteriores definiciones podemos rescatar algunas premisas generales:

1. El regionalismo es impulsado principalmente por los Estados, en una lógica top-down, mientras que en el fenómeno de la regionalización, el principal motor no es el Estado sino los actores no gubernamentales pertenecientes al mercado y la sociedad civil, en una lógica bottom-up.

2. El regionalismo promueve procesos y mecanismos de integración regional formal, mientras que la regionalización puede impactar y/o ser impactada (o no) por aquellos e inclusive puede consolidarse sin ellos.

3. El regionalismo prioriza las cuestiones referidas a intereses políticos y fundamentalmente económicos en lo regional, mientras que en los fenómenos de regionalización los factores socioculturales, ideacionales, simbólicos e identitarios son los que más relevancia poseen en la constitución de una región como tal.

4. Entre ambos fenómenos suele existir (aunque no necesariamente) una progresividad temporal: el regionalismo (formalización de la constitución de la región por parte de los actores estatales) sucede a la regionalización (prácticas transfronterizas de los actores privados). Sin embargo, en los procesos de integración en América Latina, la dinámica ha sido inversa: fueron los gobiernos nacionales que impulsaron a los actores privados (económicos principalmente) a conformar intereses productivos regionales.¹⁷

¹⁶ Hurrell, Andrew, “*Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics*” 1995, citado por Perrotta, op. cit., págs. 27-28.

¹⁷ Botto, op. cit., pág. 19.

1. 3 Introducción conceptual a la Integración Regional

Los conceptos de regionalismo e integración a menudo suelen utilizarse indistintamente, como sinónimos.¹⁸ Sin embargo, y a los fines analíticos de la presente investigación, ellos divergen no sólo en cuanto a sus componentes definitorios sino al contexto en que surgieron y a los fenómenos que pretenden abordar.

Es menester recordar que los inicios de los estudios sobre integración regional suceden a la práctica y política de integración, llevadas a cabo fundamentalmente en Europa Occidental luego de la Segunda Guerra Mundial. La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) entre Alemania, Francia, Italia y el BENELUX (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) se instituyó para que existiera en una agencia común la regulación de la producción y comercialización de los dos sectores claves de la industria armamentística. Este proceso se profundizó en 1957 con la adopción de los Tratados de Roma que creó la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europa (CEE).¹⁹

¿Qué entendemos por integración regional? Desde las teorías federalistas de raigambre kantiana de mediados del siglo XIX, recorriendo las diferentes escuelas de pensamiento post Segunda Guerra Mundial hasta las más actuales conceptualizaciones basadas en las teorías constructivistas y reflectivistas (enmarcadas en el Cuarto Debate de la Teoría de las Relaciones Internacionales)²⁰, todas ellas han tratado de definirla y abordarla. Comúnmente suele conceptualizársela como el medio para alcanzar metas políticas, económicas, sociales y culturales para lograr objetivos que un Estado de manera individual no puede llevarlos a cabo.²¹ Sin ánimos de agotar las diferentes vertientes, consideramos pertinentes visitar a tres de los autores clásicos, quienes basándose en la experiencia integracionista europeo-occidental de las décadas de 1950-1960, han sido los precursores de la reflexión contemporánea (hegemónica) en integración regional:

¹⁸ Malamud, op. cit., pág. 2.

¹⁹ Perrotta, Daniela, op. cit., pág. 3.

²⁰ El Cuarto Debate opone a racionalistas (síntesis del neorrealismo y el neoliberalismo) y reflectivistas. Tiene lugar en los campos de las Humanidades y la Filosofía. El peso de los acontecimientos internacionales se deja sentir en el curso que toma este debate teórico. Cabe señalarse, en concreto, la crisis de la modernidad y el fin de la guerra fría. Existen coincidencias y las discrepancias entre los enfoques reflectivistas (constructivismo, teoría crítica, posmodernismo y feminismo). Todos ellos comparten en gran medida el rechazo de la ontología individualista y materialista del racionalismo. Comparten igualmente la no aceptación de la epistemología positivista que sostiene este último. Pero entre los enfoques reflectivistas pueden detectarse diferencias muy notables. Aun cuando muestran un consenso en sus críticas al racionalismo, divergen en la elaboración de alternativas ontológicas y, sobre todo, epistemológicas. Sodupe, Kepa, *“La Teoría de las Relaciones Internacionales a Comienzos del Siglo XXI”*, Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, San Sebastián, 2003, págs. 22-23,

²¹ Rojas Aravena, Francisco, *“IV Informe del Secretario General de FLACSO. Integración en América Latina: acciones, omisiones, conflictos y cooperación”*, 1ª ed., FLACSO, San José, 2009, pág. 7.

El *Funcionalismo* (clásico), cuyo mayor exponente es el francés David Mitrany, consideraba que la resolución de problemas materiales y técnicos de la cotidianidad generados por un crecimiento de los problemas, demandas y políticas gubernamentales (lo que Luhmann llama “sobrecarga del sistema político y crisis del Estado de Bienestar”), debían ser efectuados por técnicos de agencias internacionales.²² Según la Doctrina de la Ramificación, esta colaboración insta un clima de confianza que impulsa a los estadistas a cooperar en diferentes áreas conflictivas, incluso en aquellas consideradas de alta política (seguridad, poder). Para el autor, la colaboración funcional descentralizada (cooperación sectorial y técnica) en un área genera la necesidad de colaboración funcional en otras.²³

El *Neofuncionalismo*, revisó y criticó los postulados funcionalistas. Se destacó la ausencia de una teoría política en dicha escuela, resaltando la importancia de los intereses de los actores involucrados en el proceso integracionista (fundamentalmente actores económicos y grupos de intereses), otorgando así al Estado un rol pasivo en el impulso a la integración, en favor de los actores sectoriales. Ernst Haas, principal referente de esta escuela, define a la integración política como el proceso por el cual los actores políticos de diversos escenarios nacionales se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas de resolución conjunta de conflictos²⁴; es decir, los Estados se convencen en cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados Nación preexistentes.²⁵ La Doctrina de la Ramificación es actualizada por Haas, quien acuña el *Spill-over* o Efecto Inducido, de Derrame, o de Desbordamiento, que consiste en dos momentos: un derrame funcional de tipo económico, en el que la lógica expansiva de la integración obliga a ampliar las áreas, los medios para la consecución de objetivos²⁶ y presionan para la profundización y ampliación de la coordinación de políticas²⁷; el otro momento consiste en un derrame político, en el cual se le da relevancia (y aquí quizás resida uno de los mayores aportes y características notorias del Neofuncionalismo haasiano) a la institucionalización del proceso de integración, plasmando

²² Mitrany, David, “*The prospect of integration: federal or functional?*”, 1975, citado por Caballero, Sergio, “*El proceso de integración del MERCOSUR a través de las teorías de la integración regional*”, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Documento de trabajo 012, Montevideo, 2011, pág. 21.

²³ Porras, José Ignacio, “*Una revisión crítica a la teoría de la integración regional*”, en: CEPAL, Aspectos Sociales de la Integración, Serie Políticas Sociales, vol. II, Santiago, 1997, pág. 32.

²⁴ Haas, Ernst, “*The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*”, 1971, citado por Malamud, op. cit., pág. 4.

²⁵ *Ibidem*, pág. 5.

²⁶ Porras, op. cit., pág. 33.

²⁷ Perrotta, op. cit., pág. 5.

las relaciones interestatales en instituciones específicas, formales y multilaterales²⁸ con atributos de supranacionalidad que motorizan un reforzamiento del propio proceso.²⁹

Cabe aquí hacer una distinción importante entre regionalismo e integración regional. Si el primer concepto es, como vimos, el amplio proceso histórico-social y político de construcción de una región, entonces abarca a la integración regional, que está asociada a iniciativas formales, ligada generalmente, en la actualidad, a la construcción de espacios económicos supranacionales. Así, “[...] *la integración es una porción de su agencia, cuyo estudio debe incluir también actores privados así como otras fuerzas sociales, lo informal y el mundo encubierto*”.³⁰ El regionalismo, por su parte, involucra a proyectos políticos configurados desde dentro de la región pero también por la globalización y las crisis internacionales. Incluye la vinculación de dos niveles de los binomios: lo endógeno (lo doméstico-lo regional) y lo exógeno (lo regional-lo global).³¹

1. 3.1 Integración Económica Regional

Con fundamentos en los postulados de la Economía Política Internacional (EPI), la Integración Económica Regional (IER) es entendida como “*la configuración de un espacio o mercado económicamente ampliado con relación a una unidad de comercio entendido esto como un Estado o un país*”.³² Implica la más o menos paulatina eliminación de los instrumentos de políticas comerciales (barreras arancelarias y para-arancelarias) para finalizar con la discriminación entre las economías de los países que se integran y que pasan a conformar un mercado ampliado en un bloque, esquema, mecanismo o proceso de integración.³³

Bela Balassa, “pionero” en la teorización de la IER desde una óptica neofuncionalista y de la EPI, a la luz de la experiencia de integración regional en Europa Occidental, propuso una tipología de niveles, sucediéndose evolutivamente etapas de integración, desde las más laxas

²⁸ Porras, op. cit., pág. 33.

²⁹ Perrotta, op. cit., pág. 5

³⁰ Vivares et al., op. cit, pág. 30

³¹ *Ibidem*.

³² Paredes Rodríguez, Rubén, “*La integración económica regional (IER): el trilema concertación – cooperación – integración para entender el estado de situación de la IER en América Latina*”, en: Iniciativa Latinoamericana de Libros de Texto Abiertos (LATIn), Economía Internacional. Claves teórico-prácticas sobre la inserción de Latinoamérica en el mundo, 1ª ed., 2014, pág. 75.

³³ *Ibidem*.

y acotadas hacia una mayor profundización: Acuerdos Preferenciales de Comercio³⁴; Zona de Libre Comercio (ZLC)³⁵; Unión Aduanera (UA)³⁶; Mercado Común (MC)³⁷; Unión Económica y Monetaria³⁸ y Unión Política Total.³⁹

El etapismo y efecto derrame propuestos por Balassa introducen un debate importante al interior de las teorías de integración: ¿supranacionalidad o intergubernamentalismo? Si nos posicionamos desde los desarrollos teóricos a partir de la experiencia europea, la constitución de instituciones en las que los Estados miembro ceden soberanía es prescriptiva, deseable y necesaria. Asimismo, esta distinción habilita la adjetivación (con una importante carga de sentido) de la IER: la integración negativa hace referencia al desmantelamiento de restricciones y barreras a los intercambios comerciales intrarregionales.⁴⁰ Integración positiva, a su vez, implica la adopción de políticas e instituciones comunes que condicionen el funcionamiento del mercado y del espacio económico constituido, como la institución de nuevos instrumentos comerciales hacia terceros Estados.⁴¹

El énfasis puesto en el enfoque balassiano a la construcción evolutiva de un espacio económico único para luego derramar en la constitución de organismos regionales supranacionales no debe hacernos perder de vista que la integración regional es un proceso fundamentalmente político y aunque se inicie a través de intereses e instrumentos económico-

³⁴ Atañe a dos o más Estados que deciden converger en sus economías y realizar un tratamiento especial sobre determinados productos o sectores, no implicando una desgravación total de aranceles y no requiere reciprocidad entre Estados con asimetrías de desarrollo. *Ibíd.*, pág. 77.

³⁵ Implica la conformación de un espacio económicamente ampliado, eliminándose los instrumentos de política comercial entre los países socios; es decir, no existen aduanas al interior de dicho ámbito territorial. Puede (y de hecho así sucede) mantenerse un régimen comercial y políticas arancelarias hacia terceros. *Ibíd.*, pág. 78.

³⁶ A la vigencia de la ZLC se le agrega el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) gravado a productos provenientes de terceros estados. En este nivel se requiere un nivel superior de coordinación en política comercial, formando así los Estados miembros una sola entidad en el ámbito del comercio internacional. Malamud, *op.cit.*, pág. 3.

³⁷ Sumada a los dos niveles anteriores en los que se liberaliza el comercio de bienes y servicios, se establece la libre circulación de los factores productivos (capital y trabajo). Suele conllevar la coordinación de políticas macroeconómicas para favorecer la reducción de asimetrías al interior del bloque y la armonización de las legislaciones nacionales. *Ibíd.*

³⁸ Consiste en la adopción de una moneda y política monetaria únicas, con un tipo de cambio único, fijado por una sola entidad bancaria. En este proceso, los Estados ceden soberanía a instituciones supranacionales (banco central del bloque, por ejemplo), se requiere una coordinación fiscal sobre las variables macroeconómicas como metas de inflación, déficit fiscal y deuda pública y externa. Paredes Rodríguez, *op. cit.*, pág. 78.

³⁹ En la evolución de la IER, se derraman sus efectos sobre el ámbito político. La necesidad de armonizar políticas domésticas y de establecer instituciones comunitarias, es menester tomar decisiones que exceden el ámbito técnico y económico (vemos, así, la persistencia del componente neofuncionalista del spillover del enfoque balassiano). Constituye en nivel más ambicioso de la integración en el que se avanza a la creación de una única entidad política con rasgos supranacionales. Malamud, *op. cit.*, pág. 3; Paredes Rodríguez, *op. cit.*, págs.78-79.

⁴⁰ Malamud, *op. cit.*, pág. 3.

⁴¹ Paredes Rodríguez, *op. cit.*, pág. 76.

comerciales, se requiere de un acuerdo político de alto nivel para configurar el proceso integracionista.⁴²

Debemos realizar aquí una digresión. En toda teoría social, la reflexión y análisis se centran en los fenómenos histórico-sociales que aborda e intenta comprender, así como éstos la condicionan y configuran. La teoría de los regionalismos no es la excepción. Ya hemos dicho con anterioridad que las teorías de la integración surgen a la luz de la experiencia integracionista de Europa Occidental. Es así que ellas nacieron y continúan poseyendo un fuerte sesgo normativo y europeísta, otorgando a las instituciones supranacionales un lugar insustituible en la experiencia integracionista, desestimando que ellas son la consecuencia de un proceso de delegación de autoridad llevadas a cabo en el Viejo continente y que los órganos comunitarios europeos constituyen una de las formas posibles en que se materializa dicho proceso.⁴³

Este punto es lo que Vivares, Torres Lombardo y Cvetich (polémica y acertadamente desde nuestra interpretación), consideran que es el principio central de lo que denominan *jaula de hierro*⁴⁴ europeísta de lo regional, al sostener que la cesión de la soberanía estatal en instituciones suprarregionales es la condición sin que non para la existencia de un proceso de integración regional.⁴⁵ Dicha jaula de hierro se conforma de tres elementos centrales: el primer “barrote” está dado por el Neofuncionalismo haasiano que equipara regionalismo con integración y a esta última la reduce a la cesión de soberanía estatal en organismos regionales. El segundo barrote de la jaula sigue los lineamientos balassianos, al existir una relación subordinada de lo político a lo económico y al considerar exclusivamente la integración económica como resultado de una progresiva expansión del mercado regional. El tercer y último barrote (a nuestro entender el más innovador) lo constituye el concepto de convergencia y homogeneidad en y de una misma región. Se sostiene con ellos que, los Estados, al delegar voluntariamente soberanía, tienden a converger en proyectos regionales

⁴² Perrota, op. cit., pág. 3.

⁴³ Botto, op. cit., pág. 20.

⁴⁴ Concepto acuñado por Max Weber en “La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo” para advertir acerca de cómo las ideas, categorías y conceptos de una época eran usados políticamente, vaciándose del contenido que le dieron sus ideólogos. Los autores lo llevan al terreno de la teoría de los regionalismos latinoamericanos para ejemplificar el estudio de dicho objeto, focalizado en una perspectiva “desde arriba”, basado en la experiencia europea y en su impronta liberal institucionalista; es decir, una forma racionalizante con pretensión de universalización o aplicabilidad a contextos políticos, económicos y sociales diferentes. Vivares et al., op. cit., pág. 23.

⁴⁵ *Ibidem*.

comunes sin diferencias estructurales, desconociendo así las divergencias de poder estatal dentro de una misma región.⁴⁶

1. 3.2 Integración Física

Este último concepto es de suma relevancia a los fines analíticos de la presente investigación. Desde la Unidad de Servicios de Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Georgina Cipoletta Tomassian analiza los procesos de integración en América Latina considerando que pueden abordados al menos en tres dimensiones: la económica-comercial y la política (definidas en términos generales como se han descritos ut supra) y se detiene en la dimensión física. La integración regional es definida por la autora como el proceso mediante el cual diversas economías incrementan su complementación, buscando aumentar su mutuo beneficio y recibiendo gracias a ella ventajas generales como: el mayor poder de negociación, la ampliación de la capacidad de atracción de recursos internacionales (IED), el mejor aprovechamiento de economías de escala, la extensión del mercado efectivo y la menor vulnerabilidad económica ante factores externos. Los espacios de integración regional, según la autora, poseen el potencial de constituirse en plataformas destinadas al mejor aprovechamiento de las oportunidades de la economía mundial globalizada.⁴⁷

La dimensión física de la integración regional implica que la infraestructura y sus servicios son los componentes centrales.⁴⁸ Cubre un amplio campo de sectores como: infraestructura civil y de transporte (carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, acueductos, infraestructura de salud, educación, y vivienda), telecomunicaciones y energías⁴⁹; es decir, estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones utilizadas por los sectores productivos y por los hogares. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que como veremos más adelante ha tenido un peso relevante en la planificación y ejecución de proyectos de integración física regional, caracteriza a la infraestructura como el stock de capital público que, dadas ciertas características técnicas o económicas vinculadas con servicios básicos, posee altos costos de

⁴⁶ *Ibidem*, pág. 24.

⁴⁷ Cipoletta Tomassian, Georgina, “*Infraestructura Física e Integración Regional*”, en: CEPAL, Boletín Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina (FAL), N° 280, Santiago, 2009, pág. 1.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Sistema Económico Latinoamericano (SELA), “*Infraestructura Física para la Integración en América Latina y el Caribe*”, Secretaría Permanente, Caracas, 2011, pág. 11.

inversión, es indivisible, inamovible y tiene una naturaleza de bien público⁵⁰ (sencillamente, su utilización no afecta a los usos de otros actores).

Según el BID, La infraestructura puede ser clasificada según sus funciones: a) *Económica*: involucra a transporte, energía y telecomunicaciones; b) *Social*: provisión de servicios hídricos (represas, acueductos, provisión de agua potable, canales de irrigación, cloacas, etc.) educación y salud; c) *del Medio Ambiente*; d) vinculada a la información y el conocimiento. También puede ser catalogada de acuerdo a su cobertura geográfica, distinguiendo la infraestructura de alcance urbano, interurbano e internacional.⁵¹

Retomando los aportes de Cipoletta Tomassian, se considera a la integración física como silente, ya que si bien existen escasas teorizaciones (mora analítica en sus términos) sobre esta temática en comparación a las otras dimensiones de la integración (económica y política), cuando éstas dos se encuentren dificultadas o detenidas, aquella continúa funcionando.⁵² En este orden de ideas, el SELA sostiene que los avances en la IER (perfeccionamiento y convergencia de acuerdos comerciales, conformación de un mercado regional unificado) constituyen el software de la integración. Dichos acuerdos solamente pueden concretarse mediante la interconexión de la infraestructura de transporte, comunicaciones y energía, que conforman el hardware, el cual requiere de políticas de facilitación del comercio y del movimiento de las personas y la apertura al establecimiento de inversiones. Esto es lo que se denomina el Continuo Hardware – Software.⁵³

⁵⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “*Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*”, Departamento de Integración y Programas Regionales, Washington D. C., 2000, pág. 13

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Cipoletta Tomassian, op. cit., pág. 1.

⁵³ SELA, op. cit., pág. 19.

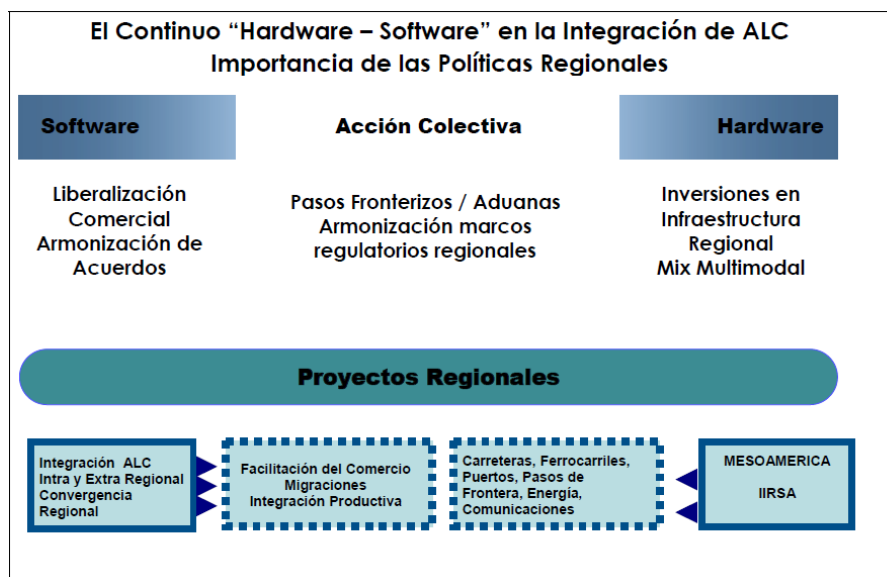


Gráfico N° 1: Continuo Hardware – Software

(Fuente: SELA, “Infraestructura Física para la Integración en América Latina y el Caribe”)

Así, la importancia de la integración física desde la CEPAL está dada por los impactos socioeconómicos que ella acarrea, fundamentalmente al sistema productivo, que permite superar los cuellos de botella de la infraestructura y las barreras físicas de la geografía para mejorar la logística y la conectividad de la distribución de mercancías, redundando en un impacto positivo (reducción de costos) en las empresas localizadas en la región, aumentando así su competitividad.

Infraestructura y desarrollo económico regional, desde esta perspectiva, se encuentran estrechamente vinculadas, que, desde una lógica de oferta-demanda, aumentan la productividad de las empresas, se conduce a la especialización productiva y a una mayor ventaja comparativa de las economías en los mercados globales, se produce una reorganización territorial que fomenta a cohesión social, disminuyendo la pobreza; todas estas premisas forman parte de un círculo virtuoso que se retroalimenta para fomentar nuevas inversiones y ganar nuevos mercados.⁵⁴

En esta visión cargada de optimismo, los beneficios de la integración física están caracterizados por las siguientes premisas:

- Conduce a las otras dimensiones de la integración. Sin integración física no hay integración económica posible, y por ende tampoco política.

⁵⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), “UNASUR: Infraestructura para la Integración”, Santiago, 2011, págs. 7-9.

- Es imprescindible para fomentar la equidad social y reducir las asimetrías entre los países.
- Soluciona problemas comunes (cuellos de botella, barreras físicas, tramos faltantes en comunicaciones, obstáculos al comercio), estimulando la creación y reorganización de cadenas productivas y facilitando una inserción más competitiva en los mercados mundiales.
- Promueve la toma de decisiones gubernamentales en cuestiones de interés mutuo, permitiendo avanzar en temas concretos más allá de las diferencias político-diplomáticas que pudieran existir entre los Estados.
- Su implementación es de mediano y largo plazo, pudiendo no ser detenida en períodos críticos de las otras dimensiones de la integración.
- Incorpora a actores subnacionales y del sector privado en las decisiones, ya que la promoción, financiación, construcción y operación requieren su participación.⁵⁵

La integración física, ¿pertenece a un fenómeno de regionalismo o regionalización? Según algunos autores, ella se corresponde a un proceso de regionalización, ya que dicho proceso refiere a la concentración de infraestructuras, bienes, servicios e inversiones en las regiones. En el caso de América Latina, puede verse con el mapa energético, de materias primas y alimentos.⁵⁶ Sin embargo, dada la particular característica de regionalización y regionalismo en la región analizada con anterioridad, veremos que ella respondió a impulsos gubernamentales, ya sea bilaterales, multilaterales o en el marco de iniciativas regionales. Sin embargo, este argumento puede ser matizado debido al rol, como veremos más adelante, que han adquirido las instituciones financieras regionales en la planificación y ejecución de proyectos de infraestructura regional.

De la presente conceptualización de integración física nos surgen los siguientes interrogantes: ¿a qué tipo o modelo de integración regional adscribe la integración física así definida? ¿En qué modelo de desarrollo socioeconómico regional se enclavan estos proyectos de infraestructura?

En los próximos capítulos trataremos de dar cuenta en qué paradigma de regionalismo se asienta la infraestructura regional y cuáles fueron las experiencias regionales concretas que se constituyeron.

⁵⁵ Cipoletta Tomassián, op. cit., pág. 2

⁵⁶ Vivares et al, op. cit., pág. 32.

Capítulo II: Aproximación histórica y abordajes teóricos de los regionalismos en América Latina

Para poder analizar las iniciativas de integración física sudamericanas, es menester reconocer sus pertenencias a los tipos de regionalismo en América Latina; es decir, cómo en sus concepciones, en sus orígenes, en su ontología en términos más generales, pueden identificarse las ideas y premisas fundamentales de los modelos integracionistas. En el capítulo anterior nos hemos propuesto esbozar el concepto regionalismo en sus aspectos teóricos. Cabe aquí preguntarse ¿cuál ha sido la evolución histórica, política y conceptual de dicha categoría en Latinoamérica? Asimismo, y dado el objetivo de la presente investigación, es necesario hacer corresponder la integración física en América del Sur en los modelos de regionalismos que sucedieron con el correr del tiempo.

Al interrogarnos sobre cómo abordar el estudio de los regionalismos en América Latina en su evolución histórica y en sus desarrollos teóricos, vemos aquí también una fuerte influencia europea en la organización de las investigaciones. Comúnmente suele estudiárselas en términos de “oleadas” (primera, segunda y tercera), siguiendo el patrón de los estudios integracionistas europeos. Esto es un error de orientación conceptual y metodológica que distorsionan la comprensión analítica y crítica del regionalismo latinoamericano.⁵⁷ Por ello, a los fines de aproximarnos a los ciclos regionales latinoamericanos durante el siglo XX y los primeros quince años del XXI, debemos considerar dos fenómenos políticos del siglo XIX como antecedentes que han influenciado fuertemente el desarrollo posterior del regionalismo.

En primer lugar, en el período posterior al proceso de Independencia de los países hispanoamericanos y construcción de los Estados-Nación, en la década de 1820, la idea del regionalismo fue una respuesta a los problemas de seguridad, para afirmar la autonomía soberana y contrarrestar la intervención extranjera en la región. Vemos así que en este enfoque, el regionalismo no sigue parámetros europeos ni responde a la idea de ampliar mercados, sino todo lo contrario, es una expresión política de autonomía, fin del colonialismo y resistencia a las intervenciones de las grandes potencias. Se estableció una tradición intelectual original e independiente de teorizar en y sobre la región, fundamentándose en principios del Derecho Internacional Público y sobre la base de un precepto del *Unionismo*

⁵⁷ *Ibidem*, pág. 31.

continental, el pensamiento internacional de los líderes de la independencia como Simón Bolívar, José de San Martín, Francisco de Miranda, Miguel Hidalgo, Francisco Bilbao, Andrés Bello, Manuel Ugarte, entre otros, quienes concibieron la idea de la independencia como una meta continental y visualizando que la lucha exigía la unión y coordinación de las otrora colonias españolas. Específicamente, las ideas de Bolívar en torno a la liberación del dominio español y del tipo de sociedades que debían surgir después del quebrado régimen colonial fue simbolizado en el gran proyecto del Congreso Anfictiónico de Panamá, que encontró su fracaso a manos de los imperialismos británico, el naciente estadounidense y el decaído español y de las oligarquías nacionales, con su tendencia a la alianza con los poderes externos.⁵⁸ Así, América Latina ha sido una de las primeras en pensarse a sí misma como una región, compartiendo las mismas preocupaciones, identidad y lazos culturales.⁵⁹

En segundo lugar, es necesario caracterizar al *Panamericanismo* como un proyecto regionalista hemisférico. La consolidación de Estados Unidos como potencia, hacia fines del siglo XIX, una vez finalizada la Guerra de Secesión, y su ascenso como líder geopolítico, económico y político en América Latina, se expresó en la Unión Panamericana, que se constituyó como foro hemisférico con el fin de garantizar la hegemonía estadounidense sobre su “patio trasero”. El ascenso de Estados Unidos como superpotencia, el inicio de la Guerra Fría, la conformación/transformación del Sistema Interamericano, la lucha anticomunista en América Latina y el Desarrollismo marcaron el pasaje a una nueva etapa del regionalismo latinoamericano.⁶⁰

Los dos anteriormente descriptos ciclos regionalistas del siglo XIX, Unionismo continental y Panamericanismo, han dado lugar a dos narrativas opuestas y que compiten por definir lo regional. Por un lado, se configuró la idea de que una región unida surgió al calor la visión norteamericana que tomó cuerpo en la Doctrina Monroe y que la mantuvo libre de las influencias extra-continetales, al resguardo de Estados Unidos. Por otro, está presente la visión latinoamericana, basada en el llamamiento bolivariano a la constitución de un cuerpo unido de las antiguas colonias, basado en los vínculos culturales, lingüísticos e históricos. Estas dos visiones han evolucionado hacia modelos contrapuestos y competitivos de

⁵⁸ Martínez, Osvaldo, “*América Latina: crisis económica e integración*”, en: Cobarrubia, Faustino (coord.), Retos Actuales de la Integración de América Latina y el Caribe, Biblioteca Sur, Editorial Ciencias Sociales, N° 6, 2ª parte, La Habana, 2015, pág. 139.

⁵⁹ Deciancio, op. cit., págs. 95-96.

⁶⁰ Vivares et al., op. cit., págs. 31-33.

gobernanza regional económica y política que dominó todo el posterior siglo XX, inclusive.⁶¹ Así, estos proyectos regionalistas han estado configurados por un componente geopolítico (la localización del hegemon mundial en el hemisferio) y han proseguido, como vimos, dos orientaciones, ya sea buscando anclaje y beneficio en la esfera de influencia estadounidense o tratando de producir autonomía y cooperación regional en materia de desarrollo y geopolítica. Esta última orientación sólo se ha logrado en momentos históricos en los que Estados Unidos ha orientado sus prioridades de política exterior a temas internacionales extraregionales.⁶²

Con la creación de Naciones Unidas, específicamente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y dadas las preocupaciones generales sobre el atraso socioeconómico y de desarrollo en la región (condiciones estructurales, recursos, inestabilidad política y crisis económicas), luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial se produjo un cambio fundamental en el concepto de integración como la estrategia para llevarla a cabo. Así, se concibió el regionalismo en el siglo XX desde el abordaje de las Relaciones Internacionales latinoamericanas como la reflexión sobre las posibilidades y los desafíos del desarrollo y la autonomía.⁶³

2. 1 Viejo Regionalismo o Cerrado

La primera ola o ciclo del regionalismo latinoamericano en el siglo XX puede situársela entre las décadas de 1950 y 1970. El fin de la Segunda Guerra Mundial y los resabios de la crisis del 1929-1930 impulsaron a teóricos, fundamentalmente economistas ligados a la CEPAL, a reflexionar sobre la integración regional. Raúl Presbich, el mayor exponente de esta corriente y próximo a los postulados del estructuralismo francés, abordaba al sistema internacional, sobre todo al sistema económico, bajo la categoría dual centro-periferia. Los países centrales organizaron todo el sistema con el fin de satisfacer sus propios intereses, mientras que la periferia se mantuvo pasiva, conectada con el centro por la demanda de sus recursos naturales (alimenticios y energéticos principalmente).⁶⁴ En este aparato conceptual se resalta la categoría de deterioro de los términos del intercambio, con el que se hacía referencia a la progresiva retracción de los precios internacionales de los bienes exportables por los

⁶¹ Riggiozzi, Pía, “*Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis*”, serie Working Paper, N° 130, 2010, pág. 5.

⁶² Vivares et al, op. cit., pág. 32.

⁶³ Deciancio, op. cit, pág. 96.

⁶⁴ *Ibidem*, pág. 98.

países latinoamericanos en contraposición al aumento de los precios de los bienes industriales y de capital importados desde el centro desarrollado.

Para el pensamiento cepalino era necesario que los países de la región impulsen una estrategia de desarrollo económico nacional anclado en la industrialización en base a barreras proteccionistas y de una activa participación del Estado, en lo que se conoce como modelo o estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La integración regional en este esquema fue concebida como una forma de superar las debilidades estructurales y la limitación de los pequeños mercados nacionales. El objetivo era ampliar la planificación y el desarrollo industrial a escala regional, ampliando las economías latinoamericanas a partir de la constitución de un mercado común, eliminando las barreras al comercio intrarregional, con elevado proteccionismo externo como incentivo a dicha estrategia industrializadora.⁶⁵ Los tratados suscriptos en aquellas décadas poseían una visión de avances graduales pero progresivos a metas predeterminadas, estableciendo compromisos rígidos en lograr una ZLC o UA en un plazo temporal determinado. Es por esto que Gert Rosenthal, ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL, llama a este período de la integración como *etapa voluntarista*. Sin embargo, el tiempo demostró que dichos acuerdos no se cumplieron o si lo hicieron, solo fue de manera parcial.⁶⁶

Los ejemplos históricos que podemos mencionar en esta etapa son la constitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960; el Mercado Común Centroamericano (MCC), conformado en 1967 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; el Pacto Andino, que reunía a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú y el Acuerdo Caribeño de Libre Comercio (CARIFTA) en 1967, seis años más tarde Comunidad (CARICOM).

Este primer ciclo puede ser analizado como una respuesta a la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957, por la que se otorgaba preferencias comerciales a antiguas colonias. Surge entonces la noción de *regionalismo defensivo*, por la que los esquemas de integración latinoamericanos debían responder al europeo, mejorando así la capacidad y posición negociadora de la región en general y de los países latinoamericanos en particular.⁶⁷ Así, este modelo de regionalismo o ciclo de la integración pone de relevancia la noción de

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Rosenthal, Gert, “*Un informe crítico a 30 años de la integración en América Latina*”, en: Revista Nueva Sociedad, N° 113, 1991, pág. 62.

⁶⁷ Riggiozzi, op. cit., pág. 6.

soberanía estatal (el dirigismo como fundamental en el desarrollo económico), protegiendo la nascente industria nacional; es decir, el nacionalismo económico, y al mismo tiempo lo combina con un elemento que podría ser contradictorio, el logro de autonomía regional reduciendo la dependencia de las exportaciones hacia los mercados centrales⁶⁸ y así también, la vulnerabilidad externa de los países latinoamericanos. Es por esto que también ha dado en llamarse *regionalismo autonómico*.

Al concentrarse en los asuntos económico-comerciales, el regionalismo desde la óptica desarrollista cepalina se redujo a la noción de integración económica, por la que se mejoraría el rendimiento económico regional, buscando una inserción más equitativa en la economía mundial. La raíz conceptual de esta visión es una reacción intelectual a las teorías de las etapas de desarrollo y modernización de Rostow y sucesores⁶⁹. Sin embargo, ¿por qué se trata de un regionalismo cerrado? Algunos autores consideran que es un error adjetivarlo de esa manera, ya que la estrategia cepalina jamás se planteó la exclusión del comercio internacional, si no que era una etapa que la región debía transitar una vez que sus bienes logran competitividad en los mercados latinoamericanos.⁷⁰ De hecho, la CEPAL ya en aquellos años advirtió acerca de los peligros de la protección excesiva, el atraso tecnológico de la estructura productiva latinoamericana, la falta de articulación intersectorial y el carácter excluyente del concepto de desarrollo.⁷¹

Por otro lado, existe un debate acerca de si desde este paradigma teórico y desde las experiencias concretas, se llevaron a cabo iniciativas en relación a la integración física regional. Para algunos, el sesgo comercialista no tuvo en cuenta esta dimensión, sin proponer defensas ante el acciones de las empresas transnacionales.⁷² Para otros, existieron proyectos conjuntos de infraestructura.⁷³ Lo cierto es que desde la teoría desarrollista se ha otorgado relevancia a la infraestructura, telecomunicaciones y energías, fundamentales para la creación y funcionamiento de las industrias de base, quizás no desde una concepción de integración regional sino de la cooperación binacional. Como ejemplo podemos mencionar los desarrollos en materia de energía eléctrica en el río Paraná medio, surgidos a partir de la Declaración de Uruguayana entre los presidentes argentino, Arturo Frondizi y brasileño, Jânio Quadros para

⁶⁸ Perrotta, op. cit., pág. 35.

⁶⁹ Deciancio, op. cit, pág. 98

⁷⁰ Perrotta, op. cit., pág. 34.

⁷¹ Gert, op. cit., pág. 2.

⁷² Martínez, Osvaldo, op. cit., pág. 140.

⁷³ Gert, op. cit., pág. 62.

el aprovechamiento conjunto de recursos compartidos, específicamente el Salto Sete Quedas, antecedente de lo que hoy es el Proyecto Binacional Itaipú, proyecto que fue abandonado con el advenimiento de los regímenes militares en ambos países. Asimismo, el Tratado de la Cuenca del Plata, suscripto por las dictaduras militares argentina y brasileña y otros gobiernos de la región (Bolivia, Uruguay y Paraguay) en 1969, postula: “*mancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata*”.⁷⁴ Así, el Tratado se constituyó en un instrumento para mediatizar la política de rivalidad geopolítica entre Argentina y Brasil, en todo lo q se refiere a la utilización del potencial energético de los ríos y a la construcción de obras de infraestructura física; es decir, ésta fue considerada como un medio de poder e influencia, no existiendo el desarrollo de una política de cooperación sino de competencia geopolítica argentino-brasileña.⁷⁵ Como veremos más adelante, el planificador brasileño Eliezer Batista consideraba que durante la vigencia de los gobiernos militares, los países de América del Sur construían su infraestructura con planificación e inversiones estatales, basada en objetivos geopolíticos, priorizando la ocupación territorial y su autosuficiencia económica en un contexto nacional. Esto llevó a realizar inversiones deficientes y resultó en la creación de polos económicos aislados.

La inestabilidad política (golpes de Estado, crisis de los sistemas democráticos) que sacudió toda la región durante las décadas de 1970-1980, los característicos ciclos stop and go latinoamericanos (crisis económicas por estrangulamiento externo), la crisis de la deuda de los '80 y el conflicto centroamericano coadyuvaron a la pérdida de dinamismo del comercio intralatinoamericano (nada desdeñable en las dos décadas anteriores) y a la desaceleración, parálisis y crisis de los procesos integracionistas regionales, abandonando entonces los compromisos formales y totalizantes propios de las metas prefijadas, enfatizando la integración informal y por proyectos. El ejemplo de ello es la suscripción del Tratado de Montevideo en 1980, que dio origen a la Asociación Latinoamericana para el Desarrollo y la Integración (ALADI) y que reformuló los pilares de la ALALC, que si bien mantuvo el objetivo a largo plazo del establecimiento de un MC latinoamericano, no se estipuló un plazo ni instrumentos fijos para conseguirlo, disponiendo los países de una variedad mucho mayor. Algo similar ocurrió para el Grupo Andino y para el MCC. Sin embargo, y luego de esta

⁷⁴ Tratado de la Cuenca del Plata, 1969, en sitio virtual: <http://cicplata.org/es/documentos/>

⁷⁵ Lanús, Juan Archibaldo, “*De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina: 1945-1980*”, Cap. VI “Brasil y la Cuenca del Plata”, Emecé, Buenos Aires, 1984, págs. 296-299.

etapa revisionista, los países de la región fueron renuentes a abandonar a la idea de la integración, que a partir de la década de 1990 se iba a materializar bajo otros postulados.⁷⁶

¿Qué queda en la actualidad (en términos teóricos y políticos) de aquella primera ola? Para analizarlo, Briceño Ruiz acuñó el concepto de *regionalismo productivo*, que se remonta al estructuralismo cepalino y consiste en utilizar la integración como parte de estrategia de transformación productiva regional. Con el impulso de la UNCTAD, el objetivo es fomentar el desarrollo industrial conjunto y la unificación de las economías sobre la base del principio de solidaridad. No se propone un regreso hacia una estrategia de *crecimiento hacia dentro* sino lo que Osvaldo Sunkel llama *crecimiento desde dentro*, utilizando capacidades endógenas y recursos nacionales para promover la diversificación productiva, la industrialización pero aclarando que no entra en contradicción con la conquista de mercados mundiales y la atracción de IED. Implica la ejecución de proyectos industriales con fuerte participación del Estado y también de políticas que incentiven el establecimiento de cadenas de valor regionales en las que participen empresas locales, nacionales, regionales y transnacionales.⁷⁷

2. 2 Nuevo Regionalismo o Abierto

La caída del Muro de Berlín y la posterior desintegración de la URSS trajeron en los ámbitos intelectuales y en los círculos políticos internacionales una alta dosis de optimismo acerca de la evolución de la política internacional, de la configuración del orden internacional en la posguerra fría y de la globalización. La historia llegó a su fin y las geografías se acabaron. El capitalismo triunfó, en su versión neoliberal. En América Latina, por su parte, se sucedieron las caídas de las dictaduras militares y las transiciones a la democracia, el fin del conflicto centroamericano y el estallido de la crisis de la deuda. Hacia fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, los gobiernos latinoamericanos se hicieron eco en mayor o menor medida, pero todos, del discurso único del neoliberalismo imperante (impulsado por los organismos financieros internacionales como el FMI, el Banco Mundial y el BID), adoptando los puntos establecidos en el Consenso de Washington de reforma del Estado y

⁷⁶ *Ibidem*, págs. 4-6.

⁷⁷ Briceño Ruiz, José (1), “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, en: *Revista Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile, Santiago, 2013, pág. 22.

desregulación, liberalización comercial, privatizaciones de empresas públicas, estabilidad macroeconómica, políticas monetaristas ortodoxas con metas de inflación, entre otras.

En relación a la teoría de los regionalismos también se realizaron diversos aportes. El principal a nivel internacional quizás provenga del New Regionalism Approach (NRA), entre cuyos exponentes se destacan los ya mencionados Hettne y Söderbaum al que se le suma Schulz, que desde la Universidad de las Naciones Unidas en Helsinki, han propuesto un marco analítico interdisciplinario, llevando a cabo un ensamble de perspectivas teóricas. Las características del NRA son las siguientes: la construcción de una región involucra una variedad de modelos, estructuras y procesos (a diferencia del etapismo neofuncionalista); se promueven asociaciones entre Estados del Norte y el Sur, contraponiéndose a los Acuerdos Norte-Norte y Sur-Sur de la etapa anterior; se esperan diferentes grados de institucionalización según las variadas regiones; se borran las fronteras entre integración económica e integración política; se requieren ciertos elementos de legitimidad social e identitarios que el viejo regionalismo había descuidado; el efecto derrame ya no tiene lugar sino que se establecen objetivos explícitos aunque flexibles y su alcance es global (no solo europeo) y se basa en la apertura económica; es relativamente independiente de los vaivenes de la política internacional y es moldeado por los actores desde una perspectiva bottom-up y no ya dirigista desde el Estado en una lógica top-down como en el ciclo anterior.⁷⁸

Por su parte, también con críticas al viejo regionalismo, Wilfred Ethier consideraba que el nuevo regionalismo no podía considerarse exógeno a los mencionados cambios en el sistema económico internacional, debiéndose incorporar al régimen multilateral de comercio solo los Estados que llevan a cabo procesos de reformas neoliberales. Entre los rasgos de los acuerdos de este nuevo regionalismo, podemos resaltar: la integración de un país pequeño con un país grande (pensemos en México en la adhesión al NAFTA o los países de Europa Central y Oriental a la UE); los países se comprometen en abandonar el nacionalismo económico, optando por reformas económicas sustantivas y políticas de mercado; la existencia de una fuerte interdependencia comercial entre los países antes de la suscripción de acuerdos y la

⁷⁸ Schulz, Michael; Söderbaum, Frederik; Ojendal, Joakim, “*Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*”, 2001, citado por Perrotta, op. cit., pág. 26.

mayores reducciones arancelarias deben ser realizadas por los países pequeños ya que la contraprestación es el mayor acceso al mercado del país grande.⁷⁹

Estos cambios internacionales y regionales, sumados a las crisis de los procesos de integración latinoamericanos analizados ut supra, han impactado en la forma de construcción de la región, dando lugar a lo que la CEPAL denominó regionalismo abierto:

*“[...] un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de construir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”.*⁸⁰

De dicha definición se pueden extraer varias de las características del regionalismo abierto. En primer lugar, la integración regional, como parte de la estrategia de desarrollo de los países latinoamericanos, debía tener el objetivo de instaurar una economía internacional más abierta y transparente, libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios.⁸¹ De esta forma, no se consideraba incompatible la liberalización de los flujos comerciales intrarregionales con la apertura multilateral.⁸² He aquí una importante diferencia con la primera ola: globalización y regionalismo no son categorías excluyentes sino complementarias. Por otro lado, es una integración impulsada por políticas; es decir, por iniciativas gubernamentales dispuestas a llevar a cabo acuerdos flexibles sobre liberalización comercial a nivel latinoamericano, pero también se trata de una integración de hecho, en el que el incremento de la interdependencia económica se vio favorecida por políticas macroeconómicas coherentes y estables, la liberalización comercial unilateral, la promoción no discriminatoria de las exportaciones, la desregulación y eliminación de trabas a la IED, las privatizaciones y la supresión de restricciones de pagos internacionales, lo que redundó en unos crecientes comercio e inversión intrarregionales.⁸³

Otra de las diferencias que podemos encontrar con el mal llamado regionalismo cerrado es que si antes la integración era pensada como un instrumento colectivo *defensivo* contra las

⁷⁹ Ethier, Wilfred, “*Regionalism in a multilateral world*”, 1998, citado por Briceño Ruiz, José (2), “*Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina*”, en: Soto Acosta, Willy (ed.), Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina, Universidad Nacional de Costa Rica - FLACSO, San José, 2014, pág. 25.

⁸⁰ CEPAL, “*El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*”, Santiago, 1994, pág. 8.

⁸¹ *Ibidem*, pág. 11.

⁸² Briceño Ruiz (2), op. cit., pág. 26.

⁸³ CEPAL, op. cit., pág. 12.

crisis del sector externo (estrangulamiento y stop and go), el nuevo regionalismo la piensa como un elemento *ofensivo* que contribuye a mejorar la inserción internacional de América Latina.⁸⁴ Dicho elemento característico es esencial en el presente ciclo, ya que la integración debe estar al servicio de ampliar las economías latinoamericanas para poder lograr competitividad internacional y así ganar mercados mundiales para su producción, intensificando sus vínculos comerciales, financieros y de inversión con los grandes centros internacionales⁸⁵ (América del Norte, Unión Europea y la región del Asia Pacífico).

Una característica que podríamos añadir desde esta óptica, es que el nuevo regionalismo fomenta una agenda de *integración profunda* en contraposición al regionalismo cerrado que se caracterizó por ser superficial; es decir, sólo facilitaba el acceso a mercados mediante la desgravación intrarregional y la eliminación de barreras no arancelarias. El regionalismo abierto sostenía que en el contexto de globalización era necesario profundizar la agenda de integración para incluir elementos que están relacionados no solamente con el comercio sino también referidos a inversiones, propiedad intelectual, compras intergubernamentales, normas laborales y ambientales. Sin embargo, esta inclusión no fue una estrategia consensuada sino que existieron diferentes velocidades. Los temas incluidos en las negociaciones comerciales no fueron los mismos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) que en los del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).⁸⁶ El primero, se caracteriza por una lógica de Acuerdos Norte-Sur en los que se promovía una agenda integración profunda, mientras que el segundo puede definirse como Acuerdo Sur-Sur, en los que existe una menor tendencia a establecer una agenda con dichas características.⁸⁷

Se trata de un *regionalismo parcial o selectivo* ya que se enfoca en la ya descrita integración negativa frente a la positiva, centrando la liberalización en las manufacturas y la circulación de capitales con grados menores de apertura en la agricultura u otros bienes sensibles, persistiendo en esas áreas barreras no arancelarias físicas o fiscales.⁸⁸ Es por esto que Briceño Ruiz lo denomina *regionalismo estratégico*, ya que a pesar de su marcado sesgo comercialista, existen ciertos sectores que se consideran fundamentales para las economías nacionales, pudiendo predominar formas monopólicas en ellos, que merecen una especial

⁸⁴ Rosenthal, op. cit., pág. 67.

⁸⁵ van Klaveren, Alberto, "América Latina: hacia un regionalismo abierto", Revista Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, 1994, pág. 64

⁸⁶ Briceño Ruiz (2), op. cit., pág. 26.

⁸⁷ Briceño Ruiz (1), op. cit., pág. 20.

⁸⁸ Sanahuja, José Antonio, (2), "Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis", en: Revista Pensamiento Propio, N° 44, 2014, pág. 38.

atención por parte de los Estados y por ende quedan excluidos de los regímenes de libre comercio o reciben un abordaje diferenciado.⁸⁹ Ejemplo de ello lo constituyen los sectores automotriz, azucarero y del calzado en las negociaciones comerciales argentino-brasileñas al interior del MERCOSUR, la renuencia al abandono de subsidios y del proteccionismo por parte de Estados Unidos en las negociaciones del ALCA y de los países europeos en las negociaciones del acuerdo de libre comercio MERCOSUR-UE.

La ampliación de los mercados requiere que la liberalización comercial regional se realice por acuerdos con condiciones flexibles, estableciendo compromisos realistas y concretos, asumiendo los costos de la integración; es decir, que los países puedan afrontarlos en forma conscientes y justificadamente. Es por ello que Rosenthal calificó a esta etapa como *pragmática*, para contraponerla a la (considerada decadente) voluntarista del primer ciclo.⁹⁰ Con el avance de las negociaciones comerciales internacionales en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), este *regionalismo disperso* también se ha visto sometido a la proliferación de acuerdos y compromisos comerciales multilaterales, plurilaterales y bilaterales, que en ocasiones se solapan y hasta son contradictorios en materia arancelaria y de normas de origen.⁹¹

El pragmatismo también puede verse en el supuesto de convergencia entre los proyectos regionales considerados ut supra (latinoamericano por un lado, norteamericano-hemisférico por otro), lo que ha permitido a los países de la región llevar a cabo políticas de participación múltiple en los distintos procesos de integración que se configuraron en la época.⁹² Los ejemplos que responden a este paradigma y podemos mencionar son: la Iniciativa para las Américas del Presidente estadounidense George Bush padre, que en 1990 contenía la propuesta de crear una ZLC desde Alaska a Tierra del Fuego. Ella devino en la propuesta de creación un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a constituirse en 2005, lanzada por el Presidente Clinton en la 1ª Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en 1994. También, los cambios en el Grupo Andino, que con el Protocolo de Quito de 1987 se flexibilizaron los compromisos de liberalizar el comercio y adoptar el AEC, reconociendo la posibilidad de legislar nacional y diferenciadamente sobre la IED. Algo similar ocurrió con el MCCA, transformándose en Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Finalmente, y

⁸⁹ Briceño Ruiz (1), op. cit., pág. 19.

⁹⁰ Rosenthal, op. cit., pág. 68.

⁹¹ Sanahuja (2), op. cit., pág., 39.

⁹² van Klaveren, op. cit., pág. 74.

quizás como ejemplo arquetípico de este ciclo regional, señalamos al MERCOSUR, que a través de su constitución por el Tratado de Asunción, los dos países económicamente más relevantes Sudamérica (Argentina y Brasil) junto a Paraguay y Uruguay, establecieron la meta de crear un MC.

Este regionalismo abierto y flexible posee límites difusos, acuerdos superpuestos y compromisos variables, dando lugar a lo que Alberto van Klaveren llama un *desorden creativo* en el que el paradigma balassiano y neofuncionalista no se aplican, no pretendiendo seguir el modelo integracionista europeo.⁹³ Es un *regionalismo ligero* con escasa densidad institucional y de carácter eminentemente intergubernamental, en el que la defensa de la soberanía estatal y el rechazo a burocracias supranacionales onerosas *à la Bruselas* han alejado cualquier propuesta de delegación de competencias en entidades supranacionales. Vemos así que, a pesar de la vocación aperturista del regionalismo, se mantuvo el nacionalismo en la cultura política de la región. El interpresidencialismo o diplomacia de cumbres o presidencial se impuso como proceso decisorio y se constata la ausencia de mecanismos de internalización del derecho derivado. Para algunos analistas de la integración regional, este elemento constituye un factor negativo en el proceso.⁹⁴

Durante la década de 1990, desde los organismos internacionales y regionales como la OMC, el BID, la CEPAL (aggiornada a la década neoliberal) reinó una *visión prescriptiva* acerca de la integración regional, la cual se basó en la relación de complementación con el sistema multilateral de comercio; la prioridad dada a las funcionalidades de la integración más que la institucionalización; el compromiso de los Estados con la liberalización comercial y la participación directa o indirecta de los actores y sectores económicos sobre dicha liberalización.⁹⁵

La integración física se abordó desde un nuevo paradigma, el geoeconómico, teniendo solamente como objetivo la eficiencia económica y la facilitación de los flujos económicos, al considerar al subcontinente como una unidad territorial geoeconómica. Esto acarrió una disminución de las rivalidades históricas e hipótesis de conflicto, generando una nueva realidad de interdependencia que dejaron obsoletas las obsesiones geopolíticas de las nociones del ciclo regional anterior. Bajo este paradigma es que se lanzó la Iniciativa de Integración en

⁹³ *Ibidem*, pág. 69.

⁹⁴ Sanahuja (2), op. cit., págs. 38-39.

⁹⁵ Perrotta, op. cit., pág. 25.

Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) como analizaremos en el próximo capítulo. Al análisis de las deficiencias en la infraestructura regional y sus impactos en los costos de las transacciones intrarregionales, le prosigue la necesidad de la integración física para ser un facilitador del comercio intrarregional, por un lado, y por otro, mejorar el comercio extrarregional, propiciando el acceso a mercados. Dicha infraestructura debía estar pensada en función de aumentar la eficiencia de la producción del sector privado, (fundamentalmente en las empresas de mayores dimensiones) que por la redefinición de modelos de negocios, establecieron nuevas configuraciones espaciales de sus actividades. El rol del Estado, que con anterioridad poseía exclusividad en la provisión de infraestructura y sus servicios, debía asumir un nuevo rol, en el que el planeamiento tenía que ser indicativo y no normativo, de gestión público-privada y no directamente estatal, basado en demandas reales y potenciales, orientado a los sectores público y privado. La integración física es, desde esta perspectiva, una integración entre naciones y no un instrumento de planificación nacional del Estado.⁹⁶ Entendemos entonces que la infraestructura es vista como elemento de que sirve a la estrategia del nuevo regionalismo: para la liberalización del comercio y la optimización de la inserción internacional orientada al mercado mundial en la que el rol del Estado se ve modificado a favor de los sectores económicos.

2. 3 El Regionalismo “Post”⁹⁷

La tercera ola o ciclo del regionalismo en América Latina ya en el siglo XXI responde, como en los anteriores, a factores de cambio en el sistema internacional, a nivel regional y domésticos de los países latinoamericanos. Sin duda, los atentados terroristas en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, marcaron un giro en la política exterior del Presidente Bush hijo, en la que la doctrina de la guerra preventiva contra el terror, el unilateralismo pronunciado y la primacía han provocado fijar prioridades y objetivos extrarregionales, fundamentalmente enfocados en las guerras de Afganistán e Irak y en la lucha contra Al Qaeda. El ascenso a categoría de potencias económicas y regionales de los países BRICS, resaltando el chino, conllevó un aumento de las relaciones comerciales de Latinoamérica con dichas regiones, fundamentalmente la del Asia-Pacífico. El aumento de los precios

⁹⁶ BID, op. cit., págs. 16-18.

⁹⁷ Denominamos regionalismo “post” a este nuevo ciclo regional, teniendo en cuenta la multiplicidad de adjetivaciones y al mismo tiempo el desacuerdo entre las y los autores en lo que respecta a su caracterización.

internacionales de los commodities agrícolas y energéticos, principales bienes exportables de los países latinoamericanos (pensemos en el del petróleo y la soja, por ejemplo) han redundado en importantes saldos favorables en sus balanzas comerciales, con énfasis en las de los países sudamericanos, dando lugar a períodos de crecimiento económico no registrados con anterioridad.

Las crisis en los procesos integración regional, como la doble crisis del MERCOSUR (1998 y 2001) y las dificultades de la CAN en su constitución como UA, generaron una gran desconfianza en los preceptos comercialistas y neoliberales en los que se sustentaban dichas iniciativas. A nivel interno, la llegada de gobiernos de corte progresista y heterodoxo en lo económico, lo que se denominó giro a la izquierda, implicó una reformulación de las estrategias nacionales de desarrollo, ahora con un sesgo neodesarrollista (con la excepción de Chile, Perú, Colombia, México y los países Centroamericanos, salvo Nicaragua), con críticas (acérrimas en algunos casos, más moderadas en otros) a los postulados del Consenso de Washington imperantes en la década anterior.

¿Cómo repercutieron estos cambios en el regionalismo latinoamericano? Los autores coinciden en que inauguran un nuevo ciclo. Si se tuviera que establecer un hito fundacional, se elegiría el célebre *No al ALCA* de la Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata en 2005, en el que se dio por tierra la posibilidad de establecer la ZLC a nivel hemisférico. Asimismo, en la VI Cumbre Sudamericana, en 2006 en Cochabamba, ya se manifestó la intención de los Presidentes de iniciar un nuevo camino en la experiencia integracionista sudamericana. Así, la Declaración postula “*Un nuevo modelo de la Integración para el Siglo XXI*” en la que se sientan las bases, principios y objetivos de este nuevo ciclo regional.⁹⁸

Los autores que estudian esta tercera ola no coinciden en la denominación, aunque todos ellos consideran que el ciclo del regionalismo abierto se agotó, dando lugar a un “nuevo nuevo regionalismo”. Una de las conceptualizaciones la realizan Diana Tussie y Pablo Trucco, quienes sostienen que esta nueva fase podría caracterizarse como *regionalismo post-comercial*, en el que el fenómeno de la integración regional supera los factores económico-comerciales que caracterizaron al ciclo anterior, complejizando las áreas temáticas, al

⁹⁸ Declaración de Cochabamba. Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana, 9 de diciembre de 2006, disponible en: [http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb\[611\]ling\[1\]anx\[1825\].pdf](http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb[611]ling[1]anx[1825].pdf) [Fecha de consulta: 12 de febrero de 2018]

incorporarse a la agenda de la región las cuestiones políticas, sociales, energéticas, infraestructura, seguridad y defensa, culturales, resguardo de la democracia, entre otras.⁹⁹

Otra caracterización de este nuevo ciclo está dada por definirlo como *regionalismo posliberal*, que retomando a Sanahuja, se distingue por los siguientes atributos:

- La primacía de la agenda política, con una menor atención a la económico-comercial.
- El retorno a la agenda del desarrollo (recordemos el concepto de regionalismo productivo citado ut supra).
- Un mayor papel de los actores estatales, en contraposición al de los actores privados y del mercado predominante en el ciclo anterior.
- Mayor relevancia de las dimensiones sociales y las asimetrías en relación a los niveles de desarrollo y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, adquiriendo la noción de justicia social mayor peso en las políticas públicas.
- Un énfasis en la agenda positiva de la integración, centrada en la creación de políticas e instituciones comunes y en una concertación y cooperación de mayor intensidad en ámbitos no comerciales, como temas de paz y seguridad.
- Mayor preocupación por los asuntos de seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
- La búsqueda de una mayor legitimación social y participación ciudadana de los procesos de integración.¹⁰⁰

Sin embargo, según Briceño Ruiz, esta adjetivación de posliberal resulta problemática para caracterizar a la nueva etapa, ya que, como veremos, si bien han surgido bloques regionales que promueven una revisión al modelo del regionalismo abierto, como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o de ruptura con él, como la Alianza Bolivariana de Nuestra América (ALBA) – Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), persistieron esquemas como la CAN, el SICA y han surgido otros como la Alianza del Pacífico, que poseen una relevante dimensión

⁹⁹ Tussie, Diana; Trucco, Pablo (eds.), “*Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*”, 2010, citado por Briceño Ruiz (2), op. cit., pág. 28.

¹⁰⁰ Sanahuja, José Antonio (3), “*La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal*”, en: Cienfuegos Mateo, Manuel; Sanahuja, José Antonio (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2010, págs. 95-96.

económico-comercial aún asociadas a las ideas imperantes en la década de 1990, conviviendo así iniciativas posliberales con neoliberales.¹⁰¹

Con la idea de *regionalismo poshegemónico*, Pía Riggirozzi sostiene que las políticas nacionalistas y neodesarrollistas y de inclusión social llevadas a cabo por los gobiernos de izquierda se trasladó a nivel regional, en la que el compromiso con la cooperación fue visto como un modo de resistencia al poder estadounidense, que una de sus manifestaciones hegemónicas en América Latina se tradujo en la construcción de la región en términos hemisféricos y panamericanistas. Así, desde esta óptica, el regionalismo se convierte en un mecanismo defensivo para contestar y resistir al neoliberalismo y la hegemonía estadounidense, coincidiendo con Sanahuja en que regionalismo no es ya sinónimo de integración económica sino que es un complejo proceso que incluye a esta y también otras formas de cooperación y concertación política. Incluso la idea de integración económica se ve trastocada, ya que no solo se centra en aspectos comerciales, sino que también se incluyen aspectos productivos, financieros, sociales y físicos.¹⁰²

Este ciclo regional también es categorizado como *regionalismo social*, en cuanto la integración regional es un mecanismo para la implementación de políticas sociales regionales que permitan generar estándares sociales, impulsar políticas redistributivas y fomentar la perspectiva o enfoque de derechos. No es contradictorio a la apertura comercial y a la atracción de IED, sino que se pretende reducir los efectos negativos de dicha apertura y las asimetrías intrarregionales y al interior de cada uno de los países.¹⁰³ Por ello, se acuñó la expresión *regionalismo inclusivo*, que en el caso del MERCOSUR implicó la construcción de una dimensión social como estrategia regional para enfrentar la deuda social de las sociedades latinoamericanas.¹⁰⁴

En este tercer ciclo vemos claramente una reconfiguración del mapa del regionalismo latinoamericano, existiendo una sobreoferta de esquemas y procesos de integración en la región, lo que en la literatura se denomina spaghetti bowl. La crisis del modelo de regionalismo abierto abre varias alternativas para la construcción de la gobernanza regional, lo que Riggirozzi denominó, parafraseando a Jorge Luis Borges en su famoso cuento, el “jardín de senderos que se bifurcan”, o más aún, que se “trifurcan”, analizando así los

¹⁰¹ Briceño Ruiz (2), op. cit., págs. 29-30.

¹⁰² Riggirozzi, op. cit., pág. 7.

¹⁰³ Perrotta, op. cit.,

¹⁰⁴ Briceño Ruiz (1), op. cit., pág. 21.

proyectos en pugna para la construcción de lo regional. Lo característico de esta época es la convivencia de distintos esquemas con distintas orientaciones acerca de lo regional. El NAFTA, la CAN, el SICA y la nueva Alianza para el Pacífico constituyen el eje de *integración abierta*, en el que los preceptos neoliberales del regionalismo abierto, el énfasis en la liberalización comercial y el escaso o nulo contenido político son sus características. El segundo eje, denominado *revisionista*, está caracterizado por la constitución de la UNASUR, la CELAC y la reconfiguración del MERCOSUR luego de lo que se denominó Consenso de Buenos Aires en 2004, en cual se combinan elementos del regionalismo productivo; un énfasis en las dimensiones políticas, sociales y culturales; un estrechamiento de los vínculos intrarregionales y una diversificación de la inserción internacional y del comercio extrarregional. Finalmente, nos referimos al eje *anti-sistémico*, caracterizado por el ALBA-TCP, en el que se hace hincapié a aspectos políticos y sociales radicales de la integración, se establecen nuevos objetivos económicos y de bienestar (como el principio de solidaridad en el que debe basarse el comercio intrarregional), se enfatiza en la implementación de políticas redistributivas y se presentan los principios redefinidos del *socialismo del siglo XXI* en directa oposición a la globalización neoliberal.¹⁰⁵

En relación a la integración física, aparece la cuestión como preocupación por los cuellos de botella y la carencia de la infraestructura regional, con el objeto de articular los mercados regionales y facilitar el acceso a mercados externos. Como veremos en la próxima sección, la IIRSA fue tenida en cuenta en el proceso de constitución de la UNASUR, pasando a formar parte del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) como foro técnico. Sin embargo, la necesidad de darle una dirección y una orientación más políticas y menos técnicas se halla en las consideraciones y las discusiones acerca de la integración física sudamericana en el siglo XXI.

En la actualidad, existen debates acerca de si el periodo del regionalismo post se ha agotado en 2015, con una vuelta los postulados del regionalismo abierto. A los cambios a nivel internacional que se han dado, como la caída de los precios de los commodities, el cambio de gobierno en Estados Unidos, con nuevas prioridades de política exterior hacia la región, la desaceleración del crecimiento chino y su consecuente reducción de los vínculos comerciales con los países latinoamericanos, se le suman los acontecidos en la región, como el retroceso de gobiernos progresistas, con la victoria electoral de la derecha en Argentina, el

¹⁰⁵ Briceño Ruiz (2), op. cit., págs. 23-35

golpe institucional en Brasil que a través del juicio político removió al Partido dos Trabalhadores de la presidencia, la grave crisis política, social y económica que sufre Venezuela, golpeando duramente al Socialismo del siglo XXI y por ende al ALBA-TCP y a iniciativas como Petrocaribe y la victoria del centrismo en Ecuador. No es objeto de este trabajo abordar estos cambios ya que exceden el objetivo y el marco temporal propuestos, pero sin dudas que han afectado a las concepciones y construcciones del regionalismo en Latinoamérica y América del Sur en particular.

Capítulo III: Hacia un abordaje territorial del regionalismo: la Integración Física en América del Sur

3.1 La Iniciativa de Integración en Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)

3.1.1 Aspectos institucionales

La IIRSA es una iniciativa multinacional, multisectorial y multidisciplinaria destinada a establecer mecanismos de cooperación institucional entre los gobiernos de los doce países sudamericanos, instituciones financieras internacionales (fundamentalmente regionales) y el sector privado “[...] *con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones*”¹⁰⁶ en América del Sur.

La propuesta de ZLC contenida en la Iniciativa para las Américas fue recibida con cierta suspicacia por el gobierno brasileño. Itamar Franco, presidente brasileño, sostenía que era necesario fortalecer y consolidar el bloque subregional del MERCOSUR ampliado antes de iniciar negociaciones de liberalización comercial a nivel hemisférico, incluso llegó a postular en 1993 el establecimiento de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). Ante la iniciativa del ALCA, el ALCSA fue retomado, en parte, por el presidente Fernando Henrique Cardoso, quien convocó a una Reunión de Presidentes de América del Sur. Asistieron los doce Jefes de Estado de la región, los Presidentes del BID y de la entonces Corporación Andina de Fomento (CAF) y una variedad de observadores (representantes del gobierno mexicano y de diversos organismos internacionales regionales como ALADI, PARLATINO, CEPAL, FONPLATA y del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX)). Dicha reunión se llevó a cabo en Brasilia durante los días jueves 31 de agosto y viernes 1º de septiembre de 2000. Con el pretexto de conmemorar los 500 años del “Descubrimiento de Brasil”, los presidentes abordaron una amplia gama de asuntos regionales, a saber: democracia, comercio, infraestructura de integración, drogas ilícitas y delitos conexos e información, conocimiento y tecnología. Convencidos de que “[...] *la contigüidad geográfica*

¹⁰⁶ Sitio virtual de IIRSA, <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=28> [Fecha de consulta: 14 de octubre de 2017]

y la comunidad de valores conduce a la agenda común de oportunidades y desafíos específicos [...]’.¹⁰⁷

Las conclusiones del encuentro fueron plasmadas en el Comunicado de Brasilia. Con un articulado de cuarenta y seis puntos, los que refieren a integración física regional van del punto 36 al 46. En ellos se dio directriz y el puntapié a la IIRSA. El objetivo de la creación de un espacio económico ampliado requería complementar y expandir proyectos vigentes o nuevos de infraestructura, que permitiesen la atracción de capitales extrarregionales, guiados por una política de inversiones de perspectiva regional y no sólo nacional. Asimismo, la tarea de identificar tanto obras de interés bilateral y subregional como el financiamiento de proyectos de infraestructura, debía ser compartida por gobiernos, sector privado e instituciones financieras multilaterales, estimulando la participación de inversores privados.¹⁰⁸

El vínculo entre los postulados del regionalismo abierto y la integración física regional aparece de forma explícita en los documentos preparatorios y de discusión de la reunión, en las declaraciones de los participantes y en los resultados. Así lo resalta el presidente del BID, Enrique Iglesias, quien en parte de su discurso sostiene que,

*[...] como resultado de las reformas estructurales llevadas a cabo y del nuevo escenario macroeconómico, el desarrollo de la infraestructura física en América del Sur se plantea hoy en términos muy diferentes a los de las décadas pasadas, y ha ingresado en una nueva etapa histórica. Esta es una etapa en la que se deben completar, consolidar y profundizar las reformas, manteniendo la dirección emprendida. Deberán abordarse los procesos de reestructuración sectorial, privatización y concesiones en aquellos casos en que sea necesario. Los Estados deberán continuar adaptándose a su nuevo rol, perfeccionando la regulación, resguardando la competencia y procurando el equilibrio en las relaciones entre operadores, usuarios y reguladores.*¹⁰⁹

Este supuesto de vinculación entre infraestructura regional y regionalismo abierto es discutido polémicamente por la docente-investigadora de la UNILA, Karen dos Santos Honório, quien considera que la Reunión de Brasilia significó una inflexión en el regionalismo sudamericano ya que al incorporar a la agenda regional los temas antes mencionados, se llevó a la arena de la integración asuntos que anteriormente se limitaban a sus fronteras nacionales, como fue el caso de la infraestructura. También se cuestionó los

¹⁰⁷ Comunicado de Brasilia, Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 2000, pto. 2, pág. 1.

¹⁰⁸ *Ibidem*, ptos. 37 y 38, pág. 7.

¹⁰⁹ Declaración de los Presidentes, Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 2000, pág. 13.

resultados del regionalismo abierto imperante en el decenio anterior, presentando la visión conjunta de los doce países sobre las transformaciones necesarias para que se alcanzaran niveles sociales y económicos superiores a los de la década de 1990. Para la autora, la IIRSA puede ser entendida como fruto del proceso de transición entre los objetivos del regionalismo abierto (marcado por temas comerciales-tarifarios y la necesidad de adecuación y compromiso con los ajustes de apertura de las economías) y la vuelta del tema del desarrollo en las arenas de la integración regional sudamericana.¹¹⁰ Nos permitimos divergir con la autora en este argumento, ya que si bien la IIRSA surge de una propuesta defensiva hacia la posibilidad de adopción del ALCA, consideramos no ha logrado trascender los postulados neoliberales, expresándose explícitamente en el Comunicado de Brasilia, en las declaraciones de los participantes de la reunión y constituye uno de los Principios Orientadores de la Iniciativa, como veremos más adelante. Asimismo, en lo referido al supuesto retorno de las temáticas de desarrollo subyacentes en la cuestión de la integración física regional, vemos que éstas han quedado relegadas a una declaración de “buenas intenciones”, puesto que los asuntos de liberalización y facilitación del comercio fueron los que predominaron en los hechos. En el último capítulo, a su vez, abordaremos las críticas a la noción de desarrollo al que propende la IIRSA.

El BID, que contó con invitación exclusiva, presentó una propuesta de Plan de Acción para la Infraestructura Regional en América del Sur para el período 2000-2010, que se anexó al Comunicado. Los presidentes encomendaron el tratamiento de dicho Plan a los Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de los países sudamericanos, quienes se reunieron en Montevideo en el mes de diciembre del año 2000, aprobándolo a través de un acta con escasas modificaciones. En el Plan se establecieron, grosso modo, las siguientes cuestiones, algunas de ellas a ser abordadas en próximos apartados: el enfoque de Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs) y sus líneas de acciones básicas correspondientes; los mecanismos para la implementación y acompañamiento del Plan de Acción; es decir, la estructura institucional de IIRSA; se enfatizó el rol técnico y financiero clave que cumplen los Organismos Financieros Regionales como el BID, la CAF y el FONPLATA a la hora de planificar, ejecutar y evaluar proyectos de infraestructura a nivel regional; se identificaron los primeros doce EIDs (que luego devinieron en diez); se postularon los criterios para su selección y priorización; se

¹¹⁰ Entrevista realizada a la Prof. Karen dos Santos Honório, llevada a cabo en la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Brasil, 28 de septiembre de 2015.

fijaron los Procesos Sectoriales de Integración (PSIs) y se determinó una metodología y cronograma de trabajo.¹¹¹

3. 1.1.1 Estructura organizativa y proceso de toma de decisiones

Con el fin de instrumentar las acciones y viabilizar los proyectos de integración física, el Plan de Acción antes mencionado instauró los mecanismos para la implementación y acompañamiento de dicho plan, dotándola de una estructura institucional. Dicha estructura se fundamenta en cinco preceptos:

- Optimización de recursos, al evitar la creación de nuevas instituciones, aprovechando el personal y recursos financieros de organizaciones nacionales, regionales y multilaterales ya existentes.
- Presencia permanente en el proceso decisorio de las instituciones de financiamiento.
- Participación de todos los gobiernos de los países sudamericanos, adoptando las decisiones por consenso.
- Agilidad y flexibilidad en el proceso de toma de decisiones del que participan gobiernos y organismos regionales que presten asesoramiento técnico.
- Establecimiento de cronogramas, objetivos y tareas específicas.¹¹²

La estructura institucional de la IIRSA se compone de dos niveles, uno directivo (que podríamos llamarlo político o decisorio) y otro técnico. El nivel directivo está compuesto por el Comité de Dirección Ejecutiva (CDE), el técnico por el Comité de Coordinación Técnica (CCT) y los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs). Con el tiempo, se le sumaron instancias no contempladas inicialmente, las Coordinaciones Nacionales (CNs), que recién quedaron formalmente instituidas, con objetivos y funciones específicas y explícitas en la VII reunión del CDE en Asunción en mayo de 2005.¹¹³

¹¹¹ Plan de Acción para la Infraestructura Regional en América del Sur para el período 2000-2010, Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía, Montevideo, diciembre de 2000, págs. 1-10, disponible en: sitio virtual de la IIRSA

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf
[Fecha de consulta: 18 de octubre de 2017]

¹¹² *Ibidem*, pág. 5.

¹¹³ IIRSA, “*IIRSA 10 años después: Sus logros y desafíos*”, BID-INTAL, 1ª Edición, Buenos Aires, 2011, pág. 51.

En relación al nivel directivo, el Plan de Acción de Montevideo estipuló que el CDE debía estar compuesto por representantes de alto nivel designados a conveniencia por los gobiernos de los países sudamericanos. Este órgano debía encargarse de establecer la visión, las directrices y la formulación de propuestas de iniciativas en infraestructura, así como sugerir las orientaciones de política en materia de coordinación de planes de inversiones, marcos regulatorios y financiamiento, mediante el análisis de las propuestas surgidas desde el nivel técnico. Exigía una coordinación interministerial a nivel gubernamental doméstico, fundamentalmente entre los Ministerios de Economía o Hacienda, Relaciones Exteriores y Planeamiento. Se facilitaba, así, la participación del sector privado ya que los proyectos contaban con aval político. Se propuso la conformación de una Secretaría Técnica del CDE conformada por el Comité de Coordinación Técnica, la cual, a su vez, estaría compuesta por el BID, la CAF y el FONPLATA.¹¹⁴

En cuanto al nivel técnico, se determinó que el CCT, integrado por las instituciones financieras regionales antes mencionadas, tuviese a su cargo la identificación de una cartera de proyectos bajo una visión unificada, la recomendación en relación a la intervención estatal (limitada a la mitigación de fallas de mercado), la promoción de la participación del sector privado en la ejecución y financiamiento de proyectos y la identificación y selección de recursos financieros público-privados innovadores para el desarrollo de dichos proyectos. Se fijó la creación de una Secretaría conjunta y colegiada de las instituciones que lo componen, y aunque primeramente fue pautado un esquema rotativo entre las tres¹¹⁵, luego, en 2003, se localizó su sede permanente en el BID-INTAL en Buenos Aires.

Por su parte, se estipuló que los GTEs estuviesen integrados por funcionarios y expertos designados por los Estados de América del Sur, constituyéndose un GTE para cada Eje de Integración y Desarrollo y para cada uno de los procesos sectoriales de integración aprobados por el CDE. Debían encargarse de analizar temas específicos como la armonización y/o compatibilización de marcos normativos, los métodos de identificación y evaluación integrada de proyectos, los estudios de aspectos socioambientales. Se les otorgó un carácter temporal y debían contar con un Gerente y Asistente Técnico, contratados por las tres instituciones financieras con el fin de elaborar primordialmente la Visión de Negocios de cada Eje.¹¹⁶ Sin embargo, la figura del gerente desapareció con el correr del tiempo ya que el CCT decidió

¹¹⁴ Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía, op. cit., pág. 6.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ *Ibidem*, pág. 7

involucrarse directamente en el accionar de los GTs, a través de funcionarios de las organizaciones que lo componen, fundamentalmente debido a la experiencia técnica del BID/INTAL en temas de integración e infraestructura regional.¹¹⁷

En teoría, los ministros debían reunirse anualmente para aprobar los trabajos y proponer orientaciones al CCT. Sin embargo, la participación de los ministros fue baja, pudiéndose constatar en las asistencias registradas en las actas de reuniones. Entonces, las Coordinaciones Nacionales (CNs), incorporadas posteriormente a la estructura institucional, se reunieron por primera vez en diciembre de 2002. Constituyeron el punto focal de cada país para la IIRSA. Cumplían la doble función de coordinar el intercambio con las restantes coordinaciones nacionales y catalizar la participación de los distintos organismos gubernamentales al interior de cada país. Asimismo, debían facilitar la participación de otros actores, como el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.¹¹⁸ Así, las acciones que se consensuasen debían ser ejecutadas a nivel nacional con monitoreo por parte del CCT. Como enunciamos ut supra, fue recién a partir de diciembre de 2005 que las CNs pasaron a tener un espacio formal para discutir las líneas de las iniciativas sin presencia del CCT. Esta institucionalización se fundamentó en la percepción de que los bancos regionales tenían una influencia excesiva en la Iniciativa.¹¹⁹

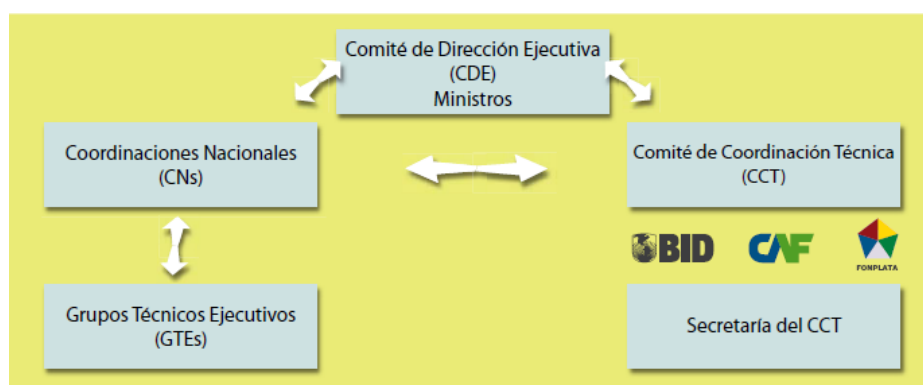


Gráfico N° 2: Estructura institucional de IIRSA (Fuente: IIRSA, “IIRSA 10 años después: Sus logros y desafíos”)

Vemos en la organización institucional de la Iniciativa cómo se ponderan el carácter flexible y el aprovechamiento de recursos organizativos y personal de instancias nacionales y regionales preexistentes. Al decir del ex presidente Lula Da Silva: “No queremos duplicar

¹¹⁷ IIRSA, op. cit., pág. 52.

¹¹⁸ *Ibidem*, pág. 53.

¹¹⁹ Freitas Couto, Leandro; Padula, Raphael, “Integração da infraestrutura na América do Sul nos Anos 2000: Do regionalismo aberto às perspectivas de mudanças”, en: CRIES, El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, Buenos Aires, 2013, págs. 460.

esfuerzo ni estructuras institucionales. Deseamos la articulación de varias instancias de diálogo, coordinación e integración que ya poseemos".¹²⁰ Este punto es criticado por la ya citada dos Santos Honório, quien sostiene que primó la visión brasileña de no crear una institución regional dotada de facultades deliberativas con capacidad para suplantar las acciones bilaterales de los países en temas de infraestructura, por lo que negociaciones entre los Estados para la realización de obras sucedieron por fuera de las instancias de IIRSA, aunque apoyadas en los conocimientos técnicos adquiridos en el devenir de la Iniciativa.¹²¹

Otra de las críticas tiene relación con la falta de profundización institucional que conlleve alguna instancia de supranacionalidad en lo referido a la infraestructura. Esto se vincula con el carácter estrictamente técnico que en los hechos adquirió la Iniciativa, con carencia de soporte político e involucramiento de autoridades de alto nivel de los países y en la búsqueda de coordinación para la resolución de los obstáculos de los proyectos y obras.¹²²

3. 1.2 Visión Estratégica y Principios Orientadores

En la Tercera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) de IIRSA, en mayo de 2002 en Brasilia, se prosiguió el objetivo de analizar el desarrollo futuro de las actividades de la Iniciativa en base a tres temas fundamentales: Visión Estratégica Suramericana, participación del Sector Privado y mecanismos innovadores de financiamiento.¹²³ En el anexo tercero del acta de la reunión titulado "*Hacia una Visión estratégica compartida para la integración de la infraestructura en América del Sur*" se abordaron los obstáculos de pendiente superación para la integración en infraestructura física regional (cuellos de botella, barreras naturales, desinversión, inestabilidad macroeconómica, estancamiento, falta de acceso a mercados internacionales, desempleo, entre otros), como así también el horizonte al que se pretendía contribuir, en relación a la reducción de las asimetrías con los países pertenecientes a la OCDE; a incrementar la productividad y la competitividad internacional de

¹²⁰ Discurso del ex Presidente Lula Da Silva en la 1ª Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, citado por dos Santos Honório, Karen, "*O paradoxo do regionalismo à brasileira (2000-2010): notas para se pensar a ação do Brasil na integração da América do Sul através da participação na IIRSA*", en: Monções, Revista de Relações Internacionais, Universidade Federal de Grandes Dourados, vol. 2, Nº 3, Dourados, 2013, pág. 95.

. Original en idioma portugués, la traducción es nuestra.

¹²¹ dos Santos Honório, Karen, op. cit., pág. 95.

¹²² Ibídem, págs. 98, 94.

¹²³ Sitio virtual de la IIRSA, <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=39> [Fecha de consulta: 02 de diciembre de 2017]

la región y lograr un crecimiento sostenido.¹²⁴ Fue así que se establecieron los siete Principios orientadores de la visión estratégica de la infraestructura regional, dentro de los cuales destacamos el primero:

*Regionalismo abierto: América del Sur es concebida como un espacio geoeconómico plenamente integrado, para lo cual es preciso reducir al mínimo las barreras internas al comercio y los cuellos de botella en la infraestructura y en los sistemas de regulación y operación que sustentan las actividades productivas de escala regional. Al mismo tiempo que la apertura comercial facilita la identificación de sectores productivos de alta competitividad global, la visión de América del Sur como una sola economía permite retener y distribuir una mayor parte de los beneficios del comercio en la región y proteger a la economía regional de las fluctuaciones en los mercados globales.*¹²⁵

Con este principio nuevamente se hace explícita la vinculación de la IIRSA con los postulados del nuevo regionalismo, que apareció esbozado en el Comunicado de Brasilia y en las declaraciones de los presidentes, como ya hemos visto. Diferencias territoriales percibidas como obstáculo, el ahínco por la liberalización comercial, la armonización normativa, la búsqueda de competitividad en los mercados extrarregionales forman parte de los rasgos característicos de esta segunda ola de regionalismo. Los otros seis principios mencionados en el documento, vinculados también con el paradigma neoliberal de la integración, son:

- Ejes de Integración y Desarrollo;
- Sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional;
- Aumento del Valor Agregado de la Producción;
- Utilización de las Tecnologías de la Información, aplicadas a la integración física sudamericana;
- Convergencia normativa;
- Coordinación Público-Privada: promover alianzas estratégicas público-privadas para involucrar al sector privado en las iniciativas integracionistas y en los proyectos de infraestructura de alcance regional.¹²⁶

¹²⁴ Tercera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) de la IIRSA, Anexo 3, “Hacia una Visión estratégica compartida para la integración de la infraestructura en América del Sur”, 2003, págs. 1-4, en: sitio virtual del IABD-INTAL

<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2009/02895a04.pdf> [Fecha de consulta: 06 de diciembre de 2007]

¹²⁵ Ibídem, pág. 4.

¹²⁶ Ibídem, págs. 5-6.

Lineamientos y puesta en marcha (2000-2002)
<p>Aspectos institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Iniciativa IIRSA en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur • Plan de Acción de IIRSA • Principios Orientadores • Visión Estratégica para América del Sur (VESA) <p>Aspectos de gestión</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visión de Negocios y lista preliminar de proyectos para cada Eje de Integración y Desarrollo (EID) • Estudios de diagnóstico para cada Proceso Sectorial de Integración (PSI) • Reuniones de lanzamiento de los primeros Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs)
Planificación (2003-2004)
<p>Aspectos institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primera Etapa de Planificación: aplicación de la Metodología de Planificación Territorial Indicativa y conformación de la primera Cartera de Proyectos • Surgimiento de las Coordinaciones Nacionales <p>Aspectos de gestión</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniones de GTEs para cada EID para la conformación de la Cartera de Proyectos • Reuniones de GTEs para los PSIs de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Instrumentos de Financiamiento y Facilitación de Pasos de Frontera • Lanzamiento de la Página Web de IIRSA
Implementación y Consolidación (2004-2010)
<p>Aspectos Institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos Estratégicos 2006-2010: implementación, segunda etapa de planificación, un nuevo enfoque para los PSIs y difusión • Segunda etapa de planificación: profundización y salto de calidad en la Planificación Territorial Indicativa e incorporación de nuevas herramientas y metodologías • Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC) <p>Aspectos de gestión</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniones de GTEs para cada EID para actualización permanente de la Cartera de Proyectos • Creación de fondos de cooperación técnica del BID, de CAF y de FONPLATA para estudios de pre inversión relativos a proyectos de integración • Informes Anuales de Cartera de Proyectos y materiales de difusión • Capacitación de los equipos técnicos gubernamentales

Cuadro: Principales aspectos de la evolución de la IIRSA 2000-2010 (Fuente: iirsa.org)

3. 1.3 Acciones/Intervenciones Territoriales de la IIRSA

3. 1.3.1 Ejes de Integración y Desarrollo

El segundo Principio Orientador de la IIRSA establecido por la tercera reunión de la CDE establece:

“Ejes de Integración y Desarrollo: En concordancia con la visión geo-económica de la región, el espacio suramericano es organizado en torno a franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales, en las cuales se busca establecer un estándar mínimo común de

*calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades productivas específicas de cada franja o Eje de Integración y Desarrollo. La provisión de estos servicios de infraestructura busca promover el desarrollo de negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales. Los Ejes de Integración y Desarrollo representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible amplio de la región. Este ordenamiento y desarrollo armónico del espacio suramericano facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de transporte, energía o telecomunicaciones”.*¹²⁷

Esta noción de EID parte de la idea, según el BID, de que en la vinculación entre infraestructura e integración, solo parte de aquella reúne características de corte regional que se asocia con los flujos entre los países sudamericanos. Esta interacción espacial se da a través de redes de infraestructura. Los flujos movilizan bienes, personas, información, energías (eléctrica, gas, petróleo). Dichos flujos, al circular por las redes de infraestructura, suelen consolidar sus movimientos en algunos tramos, conformando corredores. En escala regional, cuando estos corredores favorecen el desarrollo socioeconómico de las áreas que recorren, pueden convertirse en verdaderos ejes de integración y desarrollo “[...] *constituyendo una herramienta de primer orden para vertebrar la organización del territorio*”.¹²⁸

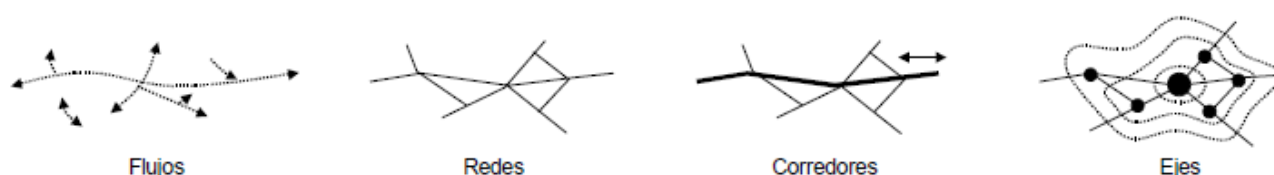


Gráfico N° 3: Flujos, redes, corredores y ejes (Fuente: BID, “Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur”)

Esta perspectiva teórica se complementó en la práctica con los postulados provenientes de los Planes Plurianuales de mitad de la década de 1990 del Ministerio de Planeamiento de Brasil y con los aportes del ya referenciado Eliézer Batista Da Silva, ingeniero civil que ocupó cargos importantes en los gobiernos de Joao Goulart y de Collor de Melo y cuyos estudios pasaron a ser los documentos de base de los planes de infraestructura de transporte,

¹²⁷ *Ibidem*, pág. 5.

¹²⁸ BID, *op. cit.*, pág. 13-14.

energía y telecomunicaciones de Fernando Henrique Cardoso. La influencia del documento *Infraestrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul* resulta esencial para entender los fundamentos de la IIRSA que aparecen en el Plan de Acción de Montevideo. Batista propone los EIDs como exponente territorial, los cuales poseen una predominancia del aspecto geoeconómico en reemplazo del geopolítico.¹²⁹ Así, la integración regional y el beneficio económico debían prevalecer sobre los criterios de interés nacional y la soberanía en la ocupación de los territorios, apostando por un desarrollo territorial implantado a partir de la idea de cinturones de desarrollo que contemplaran un aglomerado de proyectos bien distribuidos.¹³⁰

El Plan de Acción de Montevideo estableció doce EIDs, teniendo en cuenta criterios como la cobertura geográfica, los flujos existentes y potenciales, las inversiones en las áreas de los EIDs, el interés del sector privado y la sostenibilidad económica y ambiental. Las visitas a terreno y las discusiones técnicas multilaterales redujeron los EIDs a diez. Ellos son:

1. *EID Amazonas*: es el más grande de los Ejes considerados en la planificación territorial indicativa de IIRSA, que abarca una franja continental desde la costa del Pacífico de Colombia, Ecuador y Perú y en 2012 el COSIPLAN lo extendió para vincularse al Atlántico al incorporar a los Estados de Amapá y Pará, así como por la costa y puertos de la región Nordeste.¹³¹ Esta franja concentra alrededor del 40% de la biodiversidad del planeta y entre el 15 y 20% del agua dulce no congelada. Dado el carbón que contiene su subsuelo, es una fuente incalculable de biomasa. La vía de interconexión tiene como objetivo penetrar en las riquezas selváticas amazónicas, dirigiéndolas hacia los dos océanos mediante la unión de los ríos que la atraviesan. La cuenca amazónica tiene una importancia estratégica, ecológica, económica, energética y estratégico-militar (Plan Colombia).¹³²

2. *EID Andino*: abarca una franja continental que se desarrolla de norte a sur desde las costas del Mar Caribe en Venezuela y Colombia, hasta la frontera sur de Bolivia con Argentina. Esta extensa zona incluye la totalidad del área correspondiente a la Cordillera de los Andes en Colombia Ecuador, Perú, y Bolivia, la totalidad del territorio de Venezuela

¹²⁹ Tavares, Jeferson Cristiano, “Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA’s nacionais, na Iirsa e na macrometrópole paulista”, en: Cadernos Metropolitanos, vol. 18, N° 37, San Pablo, 2016, pág. 676.

¹³⁰ dos Santos Honório, op. cit., págs. 171-172.

¹³¹ Valdés, Jaime; Parimbelli, Matías, “Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje Amazonas”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014, pág. 10.

¹³² Ceceña, Ana Esther; Aguilar, Paula; Motto, Carlos, “Territorialidad de la dominación. Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)”, Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 1ª ed., Buenos Aires, págs. 23-24.

exceptuando el Estado de Amazonas, así como las costas del Pacífico de Colombia, Ecuador y Perú.¹³³ Se trata de una región muy rica en recursos naturales, con las mayores reservas de gas, petróleo y biodiversidad del continente americano, conteniendo el 25% de la biodiversidad mundial.¹³⁴ Por la cantidad de minerales que posee, esta franja es de interés fundamentalmente para actividades extractivas. Tanto la matriz de infraestructura de conectividad preexistente como la planificada se concentran principalmente en el modo carretero y en menor medida en el ferroviario.¹³⁵

3. *EID Andino del Sur*: ha tenido un desarrollo considerablemente menor al de los otros, no contando con proyectos iniciales hasta 2015. Primeramente, se concibió como una franja de territorio que abarca algunas regiones de Argentina y de Chile, específicamente la zona fronteriza entre ambos países, separados por la Cordillera de los Andes.¹³⁶ Esta franja marca una ruta sobre la Cordillera en relación a los yacimientos minerales que atraen a las grandes empresas transnacionales mineras, como Barrick Gold, Meridian y Anglo Gold, entre otras. Coincide su trazo con el área de jurisdicción del Tratado sobre Integración y complementación minera entre Argentina y Chile que permitió la entrada de IED en la explotación de yacimientos hasta entonces considerados como patrimonios nacionales y por lo tanto, restringidos.¹³⁷

4. *EID Capricornio*: comprende un territorio que se desarrolla desde la costa del Pacífico en las regiones de Atacama, Antofagasta y Tarapacá en Chile, atravesando la región andina de Bolivia comprendida por las provincias de Potosí y Tarija, avanzando por las macro regiones del Noroeste (NOA) y Noreste (NEA) de Argentina, incorporando toda la República de Paraguay y arribando a los estados de Brasil correspondientes a Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul.¹³⁸ Incluye los yacimientos de gas y litio de Bolivia, el petróleo del área fronteriza entre Bolivia y Argentina, una parte de los yacimientos metálicos de la Cordillera de los Andes en el suelo de Chile y Argentina, también el sur industrializado de Brasil y la zona agrícola, particularmente sojera, de Paraguay, Argentina y Brasil. Incluye la capacidad hidroeléctrica de las represas binacionales Itaipú y Yaciretá y al acuífero

¹³³ Valdés, Jaime; Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje Andino*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014, pág. 10.

¹³⁴ Ceceña et al., op. cit., pág. 37-38.

¹³⁵ UNASUR COSIPLAN (1), “*Cartera de proyectos 2015*”, VI Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN, Montevideo, 2015, pág. 77.

¹³⁶ IIRSA, op. cit., pág. 69.

¹³⁷ Ceceña et al., op. cit., pág. 53.

¹³⁸ Valdés, Jaime; Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje Capricornio*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014, pág. 9.

Guaraní. Geopolíticamente es uno de los puntos de mayor importancia estratégica por su alcance y capacidad de irradiación hacia el Cono Sur.

5. *EID del Sur*: se desarrolla desde la costa del Pacífico en las regiones chilenas de Araucanía, Bío-Bío, Los Ríos y Los Lagos con una importante presencia indígena Mapuche, atravesando el macizo andino para extenderse a través de las provincias de Río Negro, Neuquén y Chubut, junto al extremo sur de la Provincia de Buenos Aires.¹³⁹ El interés en esta franja parece estar sobre todo dirigido a la explotación mineral y potencial, el aprovechamiento del agua, las tierras y el clima.

6. *EID Escudo Guyanés*: incorpora la totalidad de Guyana y Surinam; una porción significativa de Venezuela, comprendiendo aquellos estados que forman parte de la cuenca del Orinoco y la costa norte caribeña incluyendo al Distrito Capital de Caracas y la totalidad de los Estados brasileños de Roraima y Amapá y una porción menor de los de Amazonas y Pará, que incluye entre otros al municipio de Manaos.¹⁴⁰ Se destaca en esta región la importancia de los vínculos culturales y comerciales de Guyana y Surinam con Europa, el Caribe y la India, por encima de los que tienen con el resto de América del Sur, cuestión que puede facilitar la introducción de productos de la Amazonia profunda a esos mercados. Geográficamente, además, es una región óptima para el lanzamiento y colocación de satélites.¹⁴¹

7. *EID Hidrovía Paraná-Paraguay (HPP)*: se estructura en torno a las cuencas de los ríos Paraguay, Paraná, Tieté, y Uruguay, todas tributarias de la gran Cuenca del Río de la Plata. La trama de hidrovías que se configura a través de estos cauces permite dar movilidad a productos primarios que se originan en regiones mediterráneas y que por esta vía encuentran un expedito tránsito hacia puertos con salida a los mercados de ultramar.¹⁴² La Hidrovía pretende desarrollar un sistema complejo de navegación, modificando las características naturales de los ríos Paraguay, Paraná y del Plata en un tramo que recorre 3.442 km. navegables desde Cáceres, Brasil hasta Buenos Aires. La reducción de tiempos de transporte con la adaptación de la hidrovía es significativa, posibilitando conectar San Pablo con la

¹³⁹ Valdés, Jaime; Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje del Sur*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014, pág. 8.

¹⁴⁰ Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje del Escudo Guyanés*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014, pág. 8.

¹⁴¹ Ceceña et al., op. cit., pág. 51.

¹⁴² Valdés, Jaime; Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje Hidrovía Paraná-Paraguay*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014, pág. 9.

capital argentina. La actividad agroindustrial, fundamentalmente la producción sojera, es la que marca la dinámica económica de la zona y es en gran medida el motor de la hidrovía.¹⁴³ Este es el segundo Eje con mayor cantidad de proyectos de la Cartera del COSIPLAN, después del MERCOSUR-Chile.¹⁴⁴

8. *EID Interoceánico Central*: se extiende desde la costa del Pacífico en las regiones de Antofagasta, Tarapacá y Arica y Parinacota en el extremo norte de Chile, los departamentos de Arequipa, Puno, Moquegua y Tacna en el Sur de Perú, la casi totalidad del Estado Plurinacional de Bolivia a excepción del departamento de Pando, toda la República de Paraguay, confluyendo en los Estados de Brasil correspondientes a Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, São Paulo y Rio de Janeiro.¹⁴⁵ El conjunto de obras del Eje Interoceánico Central está orientado a aumentar la infraestructura ferroviaria para reducir los costos del transporte regional, en las siguientes conectividades:

- de los territorios aislados al Pacífico;
- de los países hacia el Atlántico;
- de la región oriental de Bolivia a Mato Grosso, y de estas regiones hacia el Atlántico y el Pacífico.¹⁴⁶

9. *EID MERCOSUR-Chile*: se desarrolla de norte a sur desde el Centro Oeste de Brasil (Estado de Minas Gerais), abarcando las costas del Atlántico en Brasil, Uruguay y Argentina hasta la latitud correspondiente a la provincia de Buenos Aires y luego de Este a Oeste incluyendo Paraguay, la zona central de Argentina y Chile hasta el Océano Pacífico. Esta área incorpora importantes espacios geográficos como la Mata Atlántica brasileña, la llanura chaco-pampeana de Argentina y Paraguay, y la región cordillerana central de Argentina y Chile.¹⁴⁷ Es la región más densamente urbanizada de América del Sur. En esta franja se encuentran varios de los territorios más productivos del mundo. Entre sus productos se destacan los bienes primarios (cereales, oleaginosas, minerales metálicos, petróleo y gas). En términos de infraestructura, se trata de una de las regiones mejor dotadas de servicios

¹⁴³ Ceceña et al., op. cit., págs. 29-32.

¹⁴⁴ UNASUR COSIPLAN (1), op. cit., pág. 160.

¹⁴⁵ Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje Interoceánico Central*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014, pág. 8.

¹⁴⁶ UNASUR COSIPLAN (1), op. cit., pág. 182-183.

¹⁴⁷ Valdés, Jaime; Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje MERCOSUR-Chile*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014, pág. 9.

portuarios, logística, financieros y de comercio exterior, transporte, telecomunicaciones, electricidad, agua y gas.¹⁴⁸

10. *EID Perú - Brasil - Bolivia*: se emplaza desde la costa del Pacífico, en los departamentos peruanos de Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna, se adentra hacia las serranías y macizos andinos que involucran la vertiente occidental y oriental de la Cordillera de los Andes en el mismo Perú y Bolivia, para avanzar hacia los departamentos de Madre de Dios, Perú, y Pando y El Beni, Bolivia, y los Estados del Acre y Rondonia, Brasil.¹⁴⁹ Es un eje no bioceánico que representa otra salida del centro de Sudamérica hacia el Pacífico. Esta franja territorial contiene significativos yacimientos de gas natural y capacidad excedente de energía eléctrica.¹⁵⁰ Por ello, los países que integran el Eje planificaron proyectos energéticos que implican el 90% de las inversiones.¹⁵¹

En esta planificación territorial, es posible distinguir tres tipos de EIDs. En primer lugar, los ejes transversales o bioceánicos, que se orientan de este a oeste atravesando las fronteras (EIDs Amazonas, Capricornio, del Sur, Interoceánico Central y MERCOSUR-Chile). Con excepción de Colombia (por tener costas en ambos océanos), todos los restantes países sudamericanos han procurado promover su infraestructura en búsqueda del océano como oportunidad para la exportación, vinculando de esta manera las zonas productivas de las regiones interiores. IIRSA (y también COSIPLAN, como veremos) refuerzan esta tendencia existente desde la época colonial. En segundo lugar, los ejes meridianos (EIDs Andino, Andino Sur e Hidrovía Paraná-Paraguay), que están organizados en sentido longitudinal y retoman antiguas rutas como el Camino del Inca o aquellas desarrolladas por el imperio español. Finalmente, los ejes de articulación (EIDs Escudo Guyanés y Brasil-Perú-Bolivia), cuyo objetivo es integrar los territorios hacia el interior y no hacerlo subcontinentalmente.¹⁵²

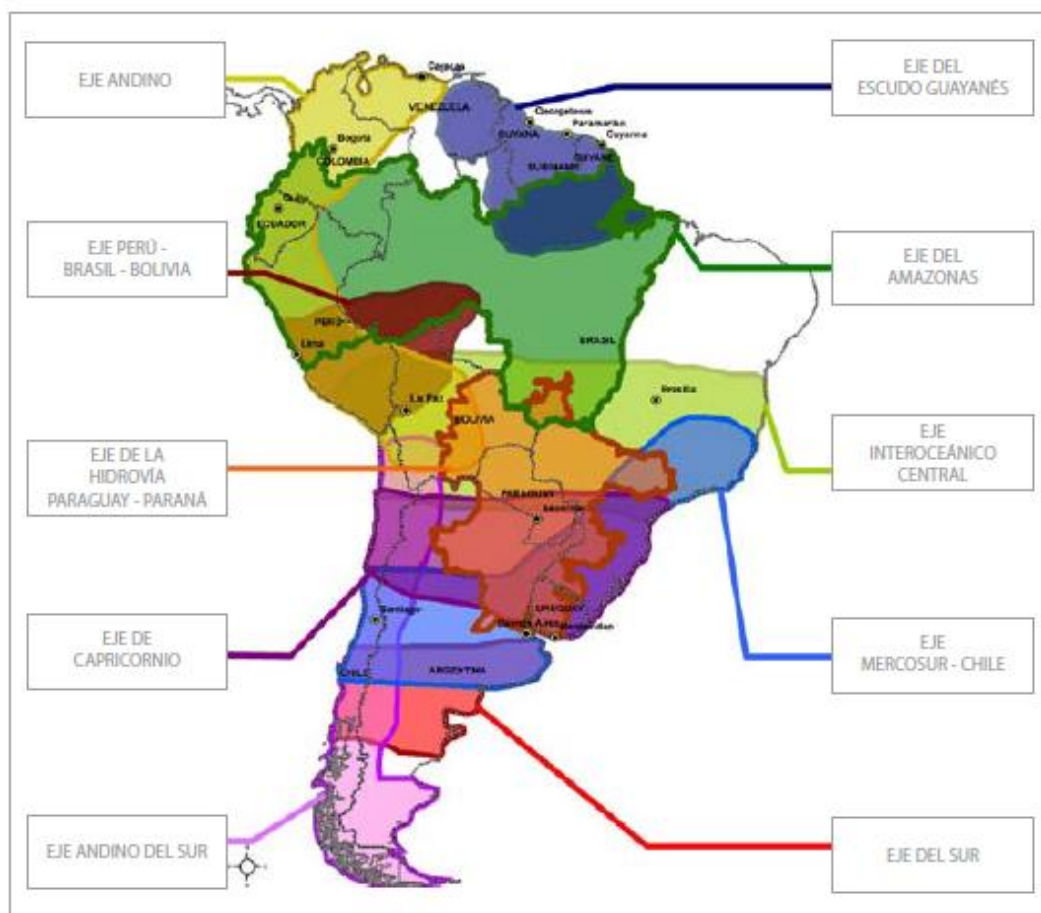
¹⁴⁸ Ceceña, et. Al., op. cit., págs. 35-36.

¹⁴⁹ Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje Perú - Brasil - Bolivia*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014, pág. 8.

¹⁵⁰ Ceceña, et al., op. cit., págs. 43-44.

¹⁵¹ UNASUR COSIPLAN (1), op. cit., pág. 225.

¹⁵² Rascován, Alejandro (1), “*La infraestructura y la integración regional en América del Sur. Una visión geopolítica de los proyectos ferroviarios en el marco de IIRSA-COSIPLAN*”, en: Relaciones Internacionales, N° 51, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP, La Plata, 2016, op. cit., págs. 11-12



Mapa N° 1: Ejes de Integración y Desarrollo en 2010

(Fuente: IIRSA, "IIRSA 10 años después: Sus logros y desafíos")



Mapa N° 2: Ejes de Integración y Desarrollo en 2015

(Fuente: UNASUR COSIPLAN, "Cartera de proyectos 2015")

3. 1.3.2 Procesos Sectoriales de Integración (PSIs)

Los PSIs constituyen otra área de acción territorial de IIRSA y fueron establecidos conjuntamente con los EIDs en el Plan de Acción de Montevideo. Los PSIs tienen por objeto identificar los obstáculos de tipo normativo e institucional que impiden el desarrollo de la infraestructura básica en la región y proponer acciones que permitan superarlos. Abarcan los servicios clave en el proceso de integración, que pueden estar presentes en múltiples EIDs, y que requieren de acciones coordinadas entre los países para remover estos obstáculos al desarrollo y promover el uso eficiente de la infraestructura para la integración.

De manera general, estos PSIs procuran armonizar marcos regulatorios, como la circulación en los pasos de frontera, o la mayor apertura en la navegación marítima y el transporte aéreo, o la integración de los mercados energéticos. En IIRSA se ha trabajado en los siguientes siete PSIs:

- Instrumentos de Financiamiento de Proyectos de Integración Física Regional;
- Integración Energética;
- Facilitación de Pasos de Frontera;
- Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs);
- Sistemas Operativos de Transporte Aéreo;
- Sistemas Operativos de Transporte Marítimo;
- Sistemas Operativos de Transporte Multimodal.¹⁵³

3. 1.3.3 Cartera de Proyectos IIRSA y el proceso de Planificación Territorial Indicativa (PTI) 2005-2010

La Cartera de Proyectos IIRSA se constituyó en 2004, y atravesó sucesivas actualizaciones a raíz de la profundización del proceso de planificación territorial en el marco de la Iniciativa. A fines de 2004, la Cartera estaba constituida por un grupo de 335 proyectos de infraestructura con una inversión estimada de 37.424,8 millones de dólares. En 2010, y en vistas a la culminación de la primera etapa del trabajo de la Iniciativa, se realizó el último ejercicio de actualización en el marco de IIRSA a través de reuniones de Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs) de todos los EIDs. El portafolio resultante estuvo compuesto por 524 proyectos con una inversión estimada de 96.119,2 millones de dólares.

¹⁵³ IIRSA, op. cit., págs. 77-78.

La conformación de la Cartera de Proyectos IIRSA fue posible a partir del desarrollo y la aplicación de la Metodología de Planificación Territorial Indicativa. Los trabajos de planificación y ordenamiento realizados como parte de esta la primera etapa, generaron elementos de naturaleza técnica que permitieron la identificación de grupos de proyectos (conjunto de proyectos interdependientes, en un determinado espacio geoeconómico, que tiene efectos sinérgicos) dentro de cada EID y la priorización de aquellos con mayor impacto en relación al desarrollo sostenible de sus áreas de influencia y mayor factibilidad de realización, dada su viabilidad técnico-ambiental y la voluntad política de impulsarlos.

Esta metodología parte de la identificación de EIDs, los cuales organizan el territorio suramericano y ordenan la Cartera de Proyectos. La aplicación de esta metodología se llevó a cabo a través de las reuniones de los GTEs. La primera etapa de Planificación Territorial tuvo lugar entre los años 2003 y 2004 y se realizó bajo un esquema de trabajo participativo de los doce países. Así, el ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA persiguió tres objetivos centrales:

- La comprensión más amplia de la contribución de cada grupo de proyectos al desarrollo sostenible, mediante la integración física.
- La vinculación más concreta entre la estrategia de integración física y los proyectos de infraestructura en sus espacios territoriales.
- La identificación de los impactos de los grupos de proyectos y la mejor funcionalidad logística del conjunto de inversiones.¹⁵⁴

En 2005, comenzó la segunda etapa de Planificación Territorial en la Iniciativa IIRSA, enmarcada en el concepto de *profundización y salto de calidad en la planificación*. Los principales objetivos consistieron en la ampliación del alcance estratégico de la Cartera de Proyectos IIRSA, a partir de la incorporación de nuevas herramientas de análisis y metodologías de planificación territorial. Según la IIRSA,

“Estas metodologías tienen el propósito de profundizar y enriquecer el proceso de planificación sostenible de la infraestructura de integración, potenciando los beneficios de las obras y reduciendo los impactos no deseados de las mismas. Permiten caracterizar el territorio bajo análisis en aspectos ambientales, sociales, económicos, de integración productiva, de logística, y de gestión de riesgo de desastres. Los resultados alcanzados

¹⁵⁴ UNASUR COSIPLAN (2), “API: Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración”, Foro Técnico IIRSA, 2011, pág. 10

*recogen el conocimiento de actores locales sobre el área de influencia de los proyectos, a través de un proceso de consulta participativo”.*¹⁵⁵

Así, los instrumentos utilizados para llevar a cabo la PTI son:

- *Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE):* la EASE-IIRSA es una herramienta de evaluación ambiental que permite identificar, caracterizar y evaluar las consecuencias ambientales y sociales, los riesgos y oportunidades de desarrollo sostenible asociadas al territorio, orientando así el proceso de toma de decisiones en el marco de la planificación de los grupos de proyectos de IIRSA. Consta de un marco metodológico y de lineamientos prácticos que, a través de un proceso rápido y de bajo costo, sirve para orientar a los organismos y entidades responsables de la toma de decisiones a nivel nacional y regional. Se basa en los principios de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y es aplicable a diferentes escalas y niveles de análisis, utilizando fundamentalmente información secundaria y el juicio de expertos y actores claves.¹⁵⁶
- *Metodología de Integración Productiva y Logística (IPrLg):* fue forjado para evaluar el potencial de integración productiva y de desarrollo de servicios logísticos de valor agregado en el área de influencia de grupos de proyectos pertenecientes a los EIDs.¹⁵⁷
- *Metodología de Evaluación de Proyectos Transnacionales:* utilizado para establecer una discriminación de costos y beneficios entre los países participantes, con criterios de objetividad, transparencia, replicabilidad y relación costo-efectividad de la evaluación. También, para construir un menú de herramientas aplicable a las distintas realidades de disponibilidad estadística en los países; y, finalmente, para alcanzar conclusiones objetivas que faciliten las negociaciones operativas y financieras entre los países participantes en el proyecto.¹⁵⁸
- *Red Geospacial de Sudamérica (GeoSur):* tiene como objetivo establecer una red descentralizada para diseminar información geográfica en Sudamérica, utilizando tecnologías de información con base geográfica disponible.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Sitio virtual de la IIRSA, <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=127> [Fecha de consulta: 25 de febrero de 2018]

¹⁵⁶ IIRSA, op. cit., pág. 85.

¹⁵⁷ Ibídem, pág. 86.

¹⁵⁸ Ibídem, pág. 88.

¹⁵⁹ Ibídem, pág. 89.

- *Base de Datos de la Cartera de Proyectos IIRSA*: conforma un sistema de información disponible en el sitio de la Iniciativa que consolida los datos asociados a los proyectos de la Cartera IIRSA. A través de esta herramienta se puede acceder a la ficha de cada uno de los proyectos con información general sobre el mismo (objetivo, solución, estado de situación, etapa del proyecto, financiamiento y otras) y generar informes de acuerdo a la búsqueda realizada. Cada una de las fichas de proyectos es actualizada por un responsable por país o países dependiendo del ámbito del proyecto.¹⁶⁰

3. 1.3.4 Agenda de Implementación Consensuada (AIC)

En la Cumbre Sudamericana de Cusco de 2004, en la que se lanzó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) también fue presentada una lista de 31 proyectos prioritarios definidos y acordados en la VI Reunión del CDE en Lima, también en 2004. Estos constituyen la AIC, a la que se propuso destinar una suma de 10 mil millones de dólares y contemplaba al menos un proyecto en los doce países de la región.

El principio general que guió la selección de los proyectos de la AIC fue la consistencia y pertinencia con los avances logrados en la fase de ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA, teniendo como criterios rectores a los siguientes:

- Proyectos de la Cartera de Proyectos IIRSA con fuerte apoyo político interno de los países involucrados, incluyendo participación del área económico-financiera de los gobiernos, lo que permitía asegurar prioridad estratégica para los proyectos.
- Proyectos Ancla o asociados a proyectos-ancla; proyectos con gran impacto y visibilidad. El Proyecto Ancla da sentido a la formación del grupo de proyectos y viabiliza las sinergias. No es necesariamente el proyecto de mayor tamaño. Es identificado a partir del cuello de botella o eslabón faltante de la red de infraestructura que impide el aprovechamiento óptimo de los efectos combinados del grupo, en beneficio del desarrollo económico y social.
- Proyectos con nivel avanzado de preparación y con buena perspectiva de financiamiento y ejecución a corto plazo.
- Proyectos de los grupos de los EIDs mejor evaluados en los GTEs realizados para el ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA.

¹⁶⁰ *Ibidem*, pág. 90.

Dicha Agenda se constituyó como prioridad de ejecución para el período 2005-2010, buscando acelerar la obtención de resultados concretos y para ello se implementó un nuevo paradigma de gestión orientada a resultados y se diseñó el Sistema de Información para Gestión Estratégica (SIGE), que permitiría monitorear en tiempo real los 31 proyectos. Éstos fueron divididos por sectores, mayoría fueron destinados al área de transporte (28), fundamentalmente terrestre (24); y por distribución geográfica, con características nacionales y binacionales en su gran mayoría; existiendo sólo dos (los de telecomunicaciones).¹⁶¹



Mapa N° 3: Proyectos de la AIC 2005-2010 (Fuente: www.irsa.org)

¿Cuál es el balance que puede hacerse de la evolución de la IIRSA durante sus primeros diez años de vida? Es cierto que la consolidación y la implementación de una agenda regional de trabajo en torno a los proyectos de infraestructura consensuada entre los doce países sudamericanos nunca había sido alcanzada con anterioridad y representa un avance significativo en el proceso de integración física. Además, IIRSA acumuló un significativo

¹⁶¹ Freitas Couto; Padula, op. cit., págs. 456-457.

capital institucional, demostrado en la formación de cuadros, en los estudios y obtención de datos, y en los debates acumulados en los temas de infraestructura regional.¹⁶²

Sin embargo, en su evolución han aparecido varias críticas a la IIRSA, que abordaremos con mayor profundidad en el capítulo IV. Entre ellas, se destacan:

- a) La antes mencionada centralidad que asumieron los organismos financieros regionales (BID, CAF, FONPLATA) en la toma de decisiones, en desmedro de un rol más activo por parte de los Estados.
- b) La falta de atención a los impactos ambientales generados por los proyectos y las obras.
- c) La vulneración de derechos de los pueblos afectados por la ejecución de los proyectos.
- d) La insuficiencia de mecanismos democráticos de información y participación.¹⁶³

En primer lugar, nos referiremos a las acciones territoriales. La cartera amplia de la Iniciativa contempló básicamente proyectos de transporte, predominantemente carretero (el modal más contaminante, menos adecuado y más caro) para el transporte de grandes cargas y largas distancias, en desmedro de los modales ferroviarios y por vía acuática (marítima o fluvial). La numerosas visiones inconexas sobre el territorio conllevó a una cartera de obras dispersas, aunque puntualmente importantes, en la cual muchos de los proyectos de transportes fueron direccionados hacia las costas. La Cartera de Proyectos expresa, entonces, una falta de visión estratégica de la región, siendo su resultante una suma de las visiones nacionales superpuestas en el territorio sudamericano. Revela, asimismo, grados diferentes de adhesión a la propia iniciativa, en la medida en que los países definen la inclusión o no de acuerdo a sus proyectos prioritarios dentro del cuadro de la IIRSA. Vemos así que existe una mezcla de elementos que priorizan la integración regional con otros que priorizan la articulación de los espacios con los flujos y mercados globales. La formulación de algunos de los proyectos parece pretender -tácitamente estipulado- ligar los destinos de las regiones menos desarrolladas a las fluctuaciones de los mercados internacionales.¹⁶⁴

En relación al financiamiento, según el BID/INTAL, y a la composición de las inversiones movilizadas por la Iniciativa hasta el año 2011, la participación de los Tesoros Nacionales

¹⁶² *Ibíd.*, pág. 460.

¹⁶³ Jiménez Cortés, Elizabeth, “*Origen, trayectoria y estructura de IIRSA – COSIPLAN*”, Colectivo El Kintral, Documento de trabajo, Santiago, 2017, pág. 7.

¹⁶⁴ Freitas Couto; Padula, *op. cit.*, págs. 456-457.

aportó alrededor del 45% de los recursos, la de las alianzas público-privadas fue del 37% y la del sector privado fue cercano al 17%¹⁶⁵, abocándose las instituciones regionales que integran el CCT al financiamiento de estudios y proyectos mientras que en el de la ejecución de obras prevalecieron criterios basados en restricciones presupuestarias y capacidad de endeudamiento de los Estados. Estas cifras demuestran que la IIRSA no cumplió su objetivo de innovar en las estrategias de financiamiento y movilizar recursos privados.

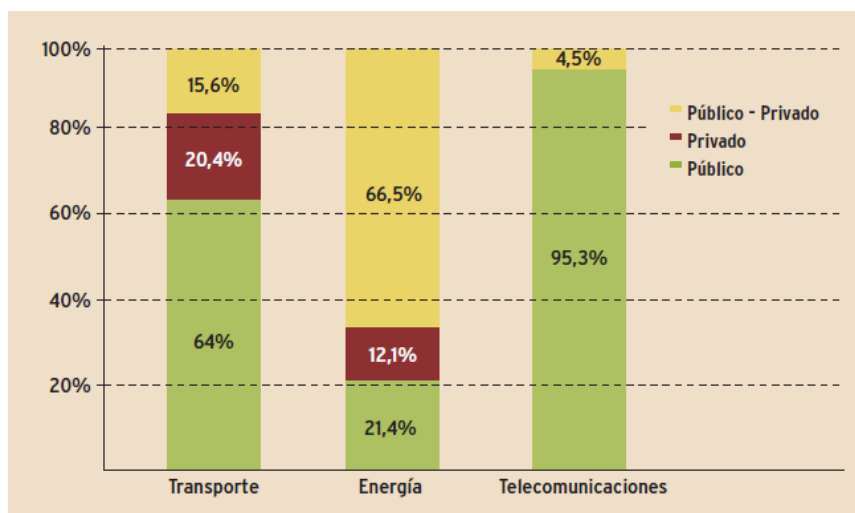


Gráfico N° 4: Fuentes de financiamiento de la IIRSA (Fuente: IIRSA, “*IIRSA 10 años después: Sus logros y desafíos*”)

El cambio político en la región y la derrota del ALCA en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata potenciaron los cuestionamientos a la Iniciativa. Es así que en la ya mencionada Cumbre Sudamericana de Cochabamba se debatió el rol de IIRSA como instancia reproductora del neoliberalismo en la región. Los gobiernos progresistas, con el de Brasil a la cabeza, cuestionaron el direccionamiento pronunciado de la Iniciativa hacia el sector privado. La participación del Estado, limitada hasta ese entonces a caracterizarse como indicativa y no excluyente, empezó a ser reconsiderada como fundamental en orientar la inversión en sectores estratégicos, lo que llevó a introducir cambios, como la institucionalización de las CNs y el lanzamiento de la AIC. Sin embargo, a pesar de que la visión de libre comercio fue teóricamente abandonada por la CSN, la IIRSA mantuvo la línea del regionalismo abierto sobre la gestión del trío BID-CAF-FONPLATA. Los países jerarquizaron los proyectos con la metodología propuesta por las entidades financieras regionales, constituyendo la AIC el

¹⁶⁵ IIRSA, op. cit., pág. 99.

principal producto de la Iniciativa. De los 31 proyectos prioritarios, hasta finales de 2010, nueve no habían sido iniciados y solo dos habían sido concluidos.¹⁶⁶

3.2 El Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR)

La UNASUR tiene su antecedente en la CSN, constituida en la III Cumbre Sudamericana de Cusco de diciembre de 2004. Este proyecto regional adquirió una clara vocación política, basado en una identidad común y en valores compartidos de los países sudamericanos. La CSN se constituyó en torno a tres pilares: i) la concertación y coordinación de políticas exteriores, con el propósito de afirmar a América del Sur como grupo regional en las relaciones internacionales; ii) la convergencia de la CAN, el MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam en una relanzada ALCSA; iii) la integración física, energética y de comunicaciones en la región, en el marco de la IIRSA. También se propuso intensificar la cooperación en una amplia gama de cuestiones, alentar la participación de los sectores empresarios y de la sociedad civil, a lo que se sumó como punto de agendas el tratamiento de asimetrías regionales y la cuestión financiera, con la propuesta de creación del Banco del Sur.¹⁶⁷

La UNASUR constituye un intento de crear un ámbito institucional que cubra toda la región sudamericana a partir de la adopción del Tratado de Brasilia, firmado el 23 de mayo de 2008. Nació como una iniciativa de fuerte perfil político en la que los asuntos de integración económico-comercial fueron relegados (debido a la falta de acuerdo entre los miembros, no aparece en el Tratado constitutivo más que en someras menciones), orientándose preferentemente a los campos político, social, ambiental y de seguridad. Así, su Tratado Constitutivo ya en su preámbulo menciona el compromiso de los Estados suscriptores con las cuestiones vinculadas a la integración física¹⁶⁸; y en la parte dispositiva, también manifiestan

¹⁶⁶ Freitas Couto; Padula, op. cit., pág. 460.

¹⁶⁷ Sanahuja (3), op. cit., págs. 103-104.

¹⁶⁸ Los países sudamericanos “[...] *AFIRMAN su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe*”. Tratado Constitutivo de la UNASUR, Preámbulo, 2008 (el resaltado es nuestro), en sitio virtual:

<http://unasur.int/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf> [Fecha de consulta: 24 de enero de 2018]

que la infraestructura regional es uno de los fines de la UNASUR, tanto en el Objetivo del Organismo¹⁶⁹, como entre los Objetivos Específicos.¹⁷⁰

Fue la voluntad de los miembros de la UNASUR el establecer una estructura de carácter permanente para promover un diálogo político continuo y estructurado, contando el organismo con personalidad jurídica internacional y capacidad de adoptar normas vinculantes, aunque en todos los casos deben hacerse por consenso.¹⁷¹ Los países miembros de la UNASUR optaron, en su estructura institucional, por la constitución de Consejos y Grupos de Trabajo sectoriales, de naturaleza intergubernamental, e integrados en su mayoría por ministros de diversas carteras. Alguno de los doce consejos creados en el ámbito de la UNASUR son: Consejo de Defensa Suramericano, Consejo de Salud Suramericano, Consejo Sudamericano de Desarrollo Social, Consejo Sudamericano de Educación, Consejo Suramericano de Cultura, Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación, Consejo Electoral de UNASUR, Consejo Energético Suramericano, entre otros.¹⁷²

En la Tercera Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, en agosto de 2009, en Quito, se decidió la creación del Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Así, se intentó alcanzar un mayor control y respaldo político por parte de los gobiernos sobre la cuestión de la infraestructura regional, y a partir de ahí avanzar hacia una visión política y estratégica y una mayor capacidad de facilitar recursos y generar diferentes formas de financiamiento, sumando a diferentes actores (más allá de la tríada del CCT) y superando los factores meramente técnicos para la evaluación, visibilización, ejecución y financiamiento de proyectos.¹⁷³

El 18 de junio de 2010 en la ciudad de Quito se realizó la I Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN, teniendo como objetivos acordar su Reglamento, Estatuto y líneas de acción que serían aprobados posteriormente por los Presidentes. La naturaleza del Consejo quedó establecida en el primer punto del Estatuto, el cual reza:

¹⁶⁹ “La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la **infraestructura**, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”. *Ibidem*, art. 1 (el resaltado es nuestro).

¹⁷⁰ “[...] d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región; e) el desarrollo de una **infraestructura** para la interconexión de la región entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables; [...]”. *Ibidem*, art. 2 (el resaltado es nuestro).

¹⁷¹ Sanahuja (3), op. cit., pág. 108.

¹⁷² Sitio virtual de la UNASUR, <http://unasur.int/es/consejos> [Fecha de consulta: 28 de enero de 2018]

¹⁷³ Freitas Couto; Padula, op. cit., pág. 461.

“El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento es una instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países Miembros de la UNASUR.”¹⁷⁴

Sus principios son muy genéricos, buscando ser abarcadores e inclusivos, y en gran medida diferentes a los antes mencionados de la IIRSA. Ellos son:

- “a) Integralidad y complementariedad de las políticas, programas y proyectos de infraestructura regional que propendan al equilibrio y cohesión territorial, así como al desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza.*
- b) Participación ciudadana y pluralismo en las iniciativas de integración regional en infraestructura, reconociendo y respetando los derechos de todos los pueblos y su diversidad multicultural, multiétnica y plurilingüe.*
- c) Gradualidad y flexibilidad en la implementación de las acciones identificadas, reconociendo las diferentes realidades nacionales.*
- d) Solidaridad y cooperación en la evaluación y priorización de proyectos de integración”.*¹⁷⁵

En los Objetivos Generales enunciados en el Estatuto se destacan el reconocimiento a los logros y avances de la IIRSA, incorporándola, como veremos, a su marco de trabajo; el fomento de alianzas estratégicas entre los Estados miembros para planificar la infraestructura; la promoción de compatibilización de marcos normativos y el impulso de proyectos prioritarios para la integración, evaluando alternativas de financiamiento.

3. 2.1 Estructura Institucional

El Estatuto establece que el COSIPLAN debe estar integrado por “[...] *las Ministras y los Ministros de las áreas de infraestructura y/o planeamiento o sus equivalentes, de los Estados Miembros de UNASUR*”.¹⁷⁶ La Presidencia del COSIPLAN debe quedar a cargo del mismo país que ocupe la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, salvo que se apruebe por consenso designar a otro país que haya ejercido la presidencia anterior. Asimismo, se establece que el Consejo cuenta con tres instancias de apoyo:

¹⁷⁴ Estatuto del COSIPLAN, I. Naturaleza del Consejo, 2010, en sitio virtual:

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cosiplan_estatuto.pdf [Fecha de consulta: 09 de febrero de 2018]

¹⁷⁵ Ibídem, II. Principios.

¹⁷⁶ Ibídem, IV. Estructura, art. 1.

1. *Comité Coordinador*: es la instancia ejecutiva del COSIPLAN, compuesto por delegados ministeriales y presidido por un delegado del país que preside el Consejo. Debe elaborar y actualizar los Planes de Acción y los Planes de Trabajo Anual.

2. *IIRSA* es incorporada como Foro Técnico, asumiendo el COSIPLAN las funciones del antiguo Comité de Dirección Ejecutiva (CDE). Está conformado por las tres instituciones que componen el CCT. Tiene como funciones elaborar la planificación de la integración física sudamericana, evaluar y actualizar las Carteras de Proyectos y la Agenda de Implementación Consensuada y prestar aportes e informes al Consejo y al Comité Coordinador.¹⁷⁷ El Foro Técnico debe actuar como filtro prospectivo de proyectos, de modo de derramar al COSIPLAN el acervo acumulado por la IIRSA y proyectar un nuevo entorno con el debido respaldo político. El COSIPLAN debe redefinir la matriz de proyectos y priorizar aquellos más emblemáticos (los EIDs, por ejemplo) para el fortalecimiento de la infraestructura regional, así como buscar efectivas fuentes de financiamiento público a las obras necesarias en la región.¹⁷⁸ Al integrarse a un foro de alto nivel ligado a UNASUR, se buscó que la IIRSA siguiera las directrices político-estratégicas de los gobiernos de los países miembros y no más de las agencias financieras regionales del CCT.¹⁷⁹

3. *Grupos de Trabajo (GTs)* en áreas temáticas. En la Segunda Reunión de Ministros del COSIPLAN, realizada en Brasilia el 30 de noviembre de 2011, se decidió la creación de tres GTs: i) sobre *Integración Ferroviaria Sudamericana*, el cual busca la promoción de discusiones sobre proyectos ferroviarios, en particular la construcción del Corredor Ferroviario Bioceánico que pretende unir los puertos de Santos y Paranaguá en Brasil a los puertos chilenos de Antofagasta y Mejillones, pasando por Paraguay y Argentina; ii) sobre *Mecanismos de Financiamiento y Garantías*, que posee la meta de definir los mecanismos de financiamiento y garantías y viabilizar los proyectos de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API), con apoyo de los bancos de desarrollo nacionales y regionales, trabajando con organismos internacionales y también con los Ministerios de Economía, Hacienda y Finanzas de los países miembros, y iii) sobre *Telecomunicaciones*, éste último con el objetivo de estudiar y proponer alternativas para estimular la interconexión de las estructuras de redes

¹⁷⁷ Reglamento del COSIPLAN, Cap. II: Las instancias de apoyo, art. 5 inc. b., 2010, en sitio virtual: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cosiplan_reglamento.pdf [Fecha de consulta: 11 de febrero de 2018]

¹⁷⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, “*Balanço de Política Externa do Brasil 2003-2010*”, Brasilia, 2010, pág. 20, en sitio virtual: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010> [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2017] Original en portugués, la traducción es nuestra.

¹⁷⁹ Freitas Couto; Padula, op. cit., pág. 462.

de fibras ópticas en América del Sur.¹⁸⁰ En la IV Reunión de Ministros en 2013, en Santiago, se aprobó la creación del cuarto GT sobre *Sistema de Información Geográfica y Página Web* del COSIPLAN, cuyo compromiso se centra en el uso intensivo de Tecnologías de Información y la aplicación de metodologías y desarrollo de herramientas que orienten la planificación territorial y viabilicen el diseño, la ejecución y la operación de los proyectos de integración física.¹⁸¹

¹⁸⁰ *Ibíd.*, pág. 463.

¹⁸¹ Sitio virtual del COSIPLAN, <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=99> [Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2017]

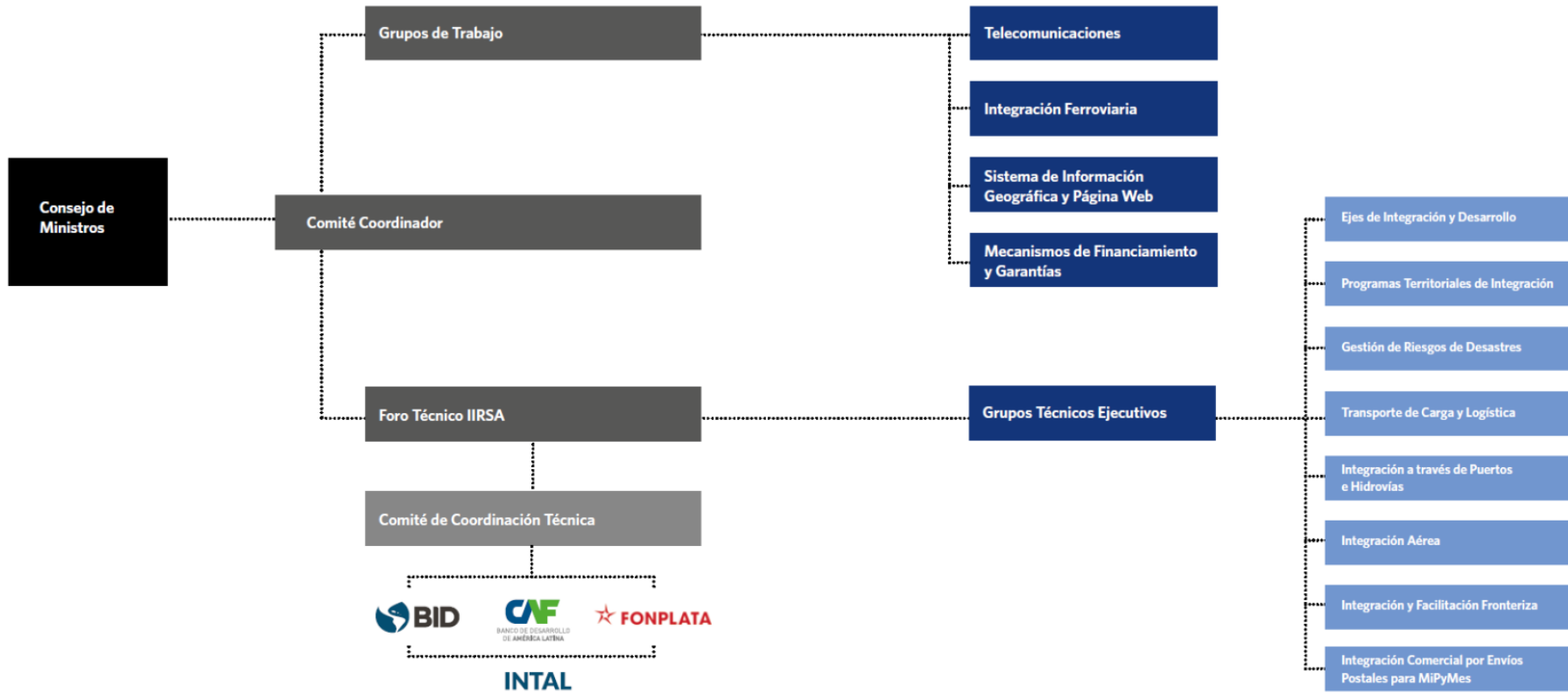


Gráfico N° 5: Estructura Institucional del COSIPLAN (Fuente: <http://www.iirsa.org>)

3. 2.2 Plan de Acción Estratégico (PAE) 2012-2022

En la IV Reunión de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, en Georgetown, Surinam, en noviembre de 2010, los Presidentes reconocieron los avances del COSIPLAN al haber aprobado su Estatuto y Reglamento y aseguraron “[...] *la pronta puesta en marcha de su Plan de Acción, de especial importancia para el futuro de la integración regional. Enfatizan la importancia de seleccionar un conjunto de obras de fuerte impacto para la integración y el desarrollo socioeconómico regional*”.¹⁸²

Con este mandato recibido, el COSIPLAN aprobó en 2011 en su II Reunión de Brasilia el Plan de Acción Estratégico (PAE) 2012-2022. Fundándose en el Tratado Constitutivo, el Estatuto y el Reglamento del COSIPLAN, pretende perfeccionar metodologías y herramientas con el objetivo de ejecutar y concluir proyectos; incorporar mecanismos de participación social; concentrar la atención en el financiamiento de proyectos de alto impacto socioeconómico en la región; perfeccionar herramientas de seguimiento y evaluación y avanzar en la compatibilización de los marcos normativos e institucionales. Asimismo, se dio lugar a la operacionalización de los Objetivos Específicos establecidos en los Estatutos.¹⁸³

Los puntos más destacados del PAE son que: para cada objetivo específico del COSIPLAN se establece un conjunto de acciones, considerando una revisión del PAE a los cinco años de su puesta en marcha; reconoce los resultados alcanzados por la Iniciativa IIRSA en materia de integración de infraestructura regional; y que las acciones del PAE deben ejecutarse a través de los Planes de Trabajo anuales que son aprobados por los Ministros del COSIPLAN.¹⁸⁴

En el PAE, el concepto de los EIDs fue mantenido pero ampliado, enunciando la intención de privilegiar el desarrollo sustentable y actuar en la reducción de las asimetrías existentes en

¹⁸² Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, IV Reunión Ordinaria de la UNASUR, Georgetown, República Cooperativa de Surinam, 2010, pto. 13, pág. 3.

¹⁸³ “1) *Promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de infraestructura para su integración física, atendiendo criterios de desarrollo social y económico sustentables, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.*

2) *Aumentar las capacidades y potencialidades de la población local y regional a través del desarrollo de la infraestructura, con el fin de mejorar su calidad y esperanza de vida.*

3) *Diseñar estrategias regionales de planificación para el desarrollo de infraestructura.*

4) *Consolidar la Cartera de Proyectos para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.*

5) *Fomentar el uso intensivo de tecnologías de información y comunicación, a fin de superar barreras geográficas y operativas dentro de la región.*

6) *Impulsar la aplicación de metodologías, el desarrollo de procesos sectoriales y acciones complementarias que viabilicen el diseño, la ejecución y operación de los proyectos de integración física”, Estatuto del COSIPLAN, III. Objetivos específicos.*

¹⁸⁴ Sitio virtual del COSIPLAN, <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=122> [Fecha de consulta: 20 de enero de 2018]

la región. Asimismo, se establece que las acciones previstas en él deben ser financiadas de acuerdo con las instancias de ejecución; es decir, aquellas llevadas a cabo por el Comité Coordinador y los GTs tienen que ser financiadas por los países miembros y, oportunamente, por la UNASUR, mientras que las acciones ejecutadas por el Foro Técnico IIRSA deben financiarse por los órganos financieros que constituyen el CCT, en conjunto con los países miembros y, oportunamente, por la UNASUR. A su vez, deja en claro los desafíos que se le presentan:

*“[...] lograr apoyo político y condiciones de financiamiento viables para los proyectos de su Cartera, en particular para su Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración; revisar y aplicar las metodologías de planeamiento territorial; profundizar y perfeccionar las redes de infraestructura entre los países; lograr mayor difusión, en las sociedades de los países suramericanos, de los trabajos relacionados con la integración de la infraestructura suramericana en el marco del COSIPLAN; perfeccionar el papel del Consejo respecto de la ejecución de proyectos; avanzar en los procesos sectoriales y en la implementación de los proyectos prioritarios”.*¹⁸⁵

3. 2.3 Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)

Teniendo como antecedente la experiencia y los (magros) resultados Cartera de Proyectos y la AIC llevadas a cabo durante los diez años de evolución de IIRSA, el COSIPLAN decidió en la misma reunión de Brasilia, en 2011, lanzar la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API), la cual reúne 31 proyectos estructurados a partir de 88 individuales. Si bien se mantienen los EIDs diseñados en la IIRSA, el COSIPLAN enfatiza, como vimos, la ampliación de su concepto, incluyendo temas como reducción de asimetrías, desarrollo sustentable y endógeno, tendencias que ya aparecieron desde el cuestionamiento a la IIRSA en la Cumbre de Cochabamba 2006 y por parte de los gobiernos progresistas y amplios sectores de la sociedad civil, como vimos.

Los países acordaron en la reunión del Comité Coordinador de Río de Janeiro, en 2011, cuatro criterios para la selección de los proyectos de la API:

1) El proyecto debe pertenecer a la Cartera de Proyectos del COSIPLAN, ser prioridad en la acción de gobierno y contar con compromiso de realización (evidenciada por asignación de fondos en planes plurianuales, legislación aprobada, presupuesto, etc.).

¹⁸⁵ Plan de Acción Estratégico 2012-2022 del COSIPLAN, 2011, pág. 3.

2) El proyecto tiene que disponer de estudios de factibilidad, o el país tiene asignados los recursos en el presupuesto para iniciar su ejecución.

3) El proyecto debe consolidar redes de conectividad con alcance regional. Existen sinergias transfronterizas.

4) Existe oportunidad o necesidad de desarrollo de un programa de acciones complementarias para la prestación efectiva de servicios y el desarrollo sostenible del territorio, según las características y modalidades de cada proyecto.¹⁸⁶

El agrupamiento de proyectos, siguiendo los criterios antes mencionados, buscó otorgar mayor coherencia lógica y sinergia a las inversiones realizadas y atribuir un carácter más regional a los proyectos, a través de clasificarlos, ya sea por los espacios que incluyen: 5 proyectos nacionales, 18 binacionales, 5 trinacionales y 3 regionales; o por sector de infraestructura: 29 proyectos de transporte y 2 de energía. El monto estimado de inversión es de 13.652,7 millones de dólares.

Desde una perspectiva comparativa entre la AIC y la API, vemos que la cartera general de esta última siguió los criterios de la Cartera IIRSA y no fue presentada ninguna metodología nueva que considere la priorización de la lógica integracionista (impactos sobre la integración intrarregional) sobre la lógica geoeconómica de corredores de exportación. Sin embargo, los criterios de selección y agrupamiento tuvieron un impacto significativo en la elección de proyectos de mayor alcance regional, aunque esto no descarte su perfil hacia afuera, buscando las articulaciones con los puertos. Siguen predominando los proyectos de transporte, tanto en valor como en número de proyectos, aunque el ferroviario haya aumentado.¹⁸⁷ Desde una visión un poco menos optimista, se consideran que los proyectos de la API no son nuevos, sino que ya habían formado parte de la planificación inicial de la IIRSA y que fueron priorizados posteriormente por el COSIPLAN en el 2011.¹⁸⁸

¹⁸⁶ UNASUR COSIPLAN (2), op. cit., pág. 18.

¹⁸⁷ Freitas Couto; Padula, op. cit., pág. 465.

¹⁸⁸ Coalición regional por la transparencia y la participación, “*De IIRSA a COSIPLAN: Cambios y continuidades*”, Centro de Estudio para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Unidad de Comunicación y Gestión de información, Revista informativa N° 2, La Paz, 2015, pág.



Mapa N° 4: Proyectos de la API (Fuente: UNASUR COSIPLAN, “API: Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración”)

3. 2.4 Programas Territoriales de Integración (PTIs)

Los PTIs están constituidos por un conjunto de acciones, identificadas como complementarias a los proyectos API, que están orientadas a potenciar los efectos favorables asociados a la implantación o mejoramiento de la infraestructura y a mitigar o reducir los obstáculos que impiden el aprovechamiento pleno de los beneficios derivados de tales proyectos. Poseen el objetivo de optimizar el manejo ambiental del territorio, sumar ingredientes de integración productiva y logística, armonizar temas de naturaleza regulatoria y normativa y mejorar los impactos locales de la infraestructura. Resultan complementarios de los proyectos API, puesto que su área de influencia y los impactos tomados en consideración, exceden a los que se incluyen en la evaluación estándar de aquellos proyectos. En general, los efectos a los que se alude allí son externalidades ambientales e impactos sociales y económicos. Es importante destacar que un atributo esencial de los PTIs es el hecho que se encuentran orientados a la acción y a la obtención de resultados, lo cual implica que el mismo está conformado por sub-acciones o proyectos.¹⁸⁹ Los estudios técnicos y las herramientas metodológicas desarrolladas (IPrLg y EASE antes descritas) sirven de insumo para la formulación de estos programas, realizándose trabajos orientados a definir los lineamientos generales para su elaboración durante 2012 y 2013. Con este propósito, se seleccionaron dos proyectos de la API: el Túnel Binacional de Agua Negra y el Corredor Ferroviario Montevideo – Cacequí.¹⁹⁰

En relación a la financiación de los proyectos del COSIPLAN, en la IV Reunión del GT sobre Mecanismos de Financiamiento celebrada en Río de Janeiro en diciembre de 2014, tuvo como objetivo de buscar fuentes alternativas de financiamiento para la API. Participaron de ella representantes del Banco del Sur, del Banco de Desarrollo de China, del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, del FONPLATA y del BID/INTAL. El representante del organismo chino manifestó el interés de su país y su institución en financiar proyectos de infraestructura en América del Sur, promoviendo vínculos comerciales con cada uno de los países miembros y aumentando la participación china en las inversiones y provisión de servicios en la región. Estos proyectos son de interés por parte del país asiático, como por ejemplo, el caso del Ferrocarril Bioceánico

¹⁸⁹ Barcia Fonseca, Rinaldo, “Programas Territoriales de Integración – PTIs. Lineamientos conceptuales para su formulación”, UNASUR COSIPLAN – IIRSA, Presidencia Pro Tempore Perú, 2013, pág. 6.

¹⁹⁰ COSIPLAN, en sitio virtual <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=140> [Fecha de consulta: 22 de febrero de 2018]

que anunció Xin Xin Ping en su visita a Brasilia en 2015.¹⁹¹ También es necesario destacar la participación del Banco Mundial en las reuniones del GT sobre Integración Ferroviaria, mostrando así una continuidad con aquellas perspectivas desarrolladas por el BID y su involucramiento en la planificación regional y la necesidad de una infraestructura adecuada a los mercados mundiales.¹⁹²

¹⁹¹ *Ibíd.*

¹⁹² Rascován (1), *op. cit.*, pág. 18.

Capítulo IV

Análisis crítico sobre la Integración Física en América del Sur

4. 1 Consideraciones geopolíticas

Hemos dado cuenta de cómo el regionalismo abierto abrazó los postulados del neoliberalismo en América Latina y se materializó territorialmente a través de IIRSA. Según Ceceña et al., el neoliberalismo en la región impuso su propia manera de apropiarse de los territorios y de refuncionalizar el espacio. En su batalla por mantener la hegemonía en su patio trasero, Estados Unidos revitalizó la Doctrina Monroe, con nuevos diseños continentales a través de planes, primero, económicos (NAFTA, CAFTA-RD, TLCs con Chile, Perú, Colombia, et.), luego, de control militar, relacionados con el acceso a zonas privilegiadas por sus dotaciones materiales, con una acción de control directo sobre poblaciones y puntos geográficos determinantes (Plan Colombia, activación de la Cuarta Flota y el Comando Sur) y finalmente, con los megaproyectos de infraestructura, con los que se buscan trazar nuevas rutas, adecuadas a la geografía económica del siglo XXI, respondiendo a las necesidades de los países centrales de la materias primas y los recursos estratégicos. Se requieren nuevos corredores que conecten los grandes centros de producción y consumo del mundo, que abaraten y aceleren los transportes y que refuercen la vigilancia y el control.¹⁹³

Esta concepción aparece plasmada en el Documento Santa Fe IV del gobierno estadounidense, en el cual el acceso privilegiado a recursos no es solo importante desde el punto de vista económico, sino una cuestión que hace a la seguridad nacional, “[...] *que los recursos naturales del hemisferio estén disponibles para responder a nuestras prioridades nacionales*”, léase, las prioridades norteamericanas.¹⁹⁴ Así, la IIRSA facilitaría la apropiación de riquezas naturales y la dominación del continente americano por parte de Estados Unidos, que le permitirían (junto a sus transnacionales) ejercer un control de los recursos naturales de los países latinoamericanos (energéticos, mineros, forestales, aguas, ríos, etc.) y su explotación y usufructo ilimitados. El control de estos recursos es el objetivo supremo de las corporaciones multinacionales y es el motivo y misión por el cual se propuso llevar a cabo la

¹⁹³ Ceceña et. al, op. cit., págs. 9-10.

¹⁹⁴ Summer, Gordon; Tumbs, Lewis; Lucier, James, “*Santa Fe IV. El futuro de las Américas: temas para el nuevo milenio*”, Santa Fe, 2000, en sitio virtual: http://www.clarissa.it/documenti/scarica.php?id=10&file=20040331185340SANTA_FE_IV.doc [Fecha de consulta: 11 de febrero de 2018]

IIRSA. Conjuntamente con el NAFTA, el Plan Colombia, el Plan Mesoamérica (antes Plan Puebla-Panamá), la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), conforman un agrupamiento coherente de dispositivos e instrumentos diseñados para consolidar la dominación integral y la hegemonía de Estados Unidos en América Latina y el Caribe.¹⁹⁵

En esta discusión sobre el imperialismo estadounidense en el desarrollo de la IIRSA, también se debate sobre el subimperialismo brasileño plasmado en la Iniciativa. Al decir de Ceceña et al. sobre la Iniciativa, “[...] 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”.¹⁹⁶ Ya hemos visto ut supra que la IIRSA nació a partir de la Cumbre convocada por el presidente Cardoso y tiene su antecedente en el ALCSA propuesto por Franco. El liderazgo brasileño también se vio materializado en la creación y concepción del COSIPLAN, ya que fue una propuesta del gobierno de Lula en el ejercicio de la Presidencia Pro Témpore de la UNASUR en 2011.

América del Sur se tornó desde la primera década de los 2000 en uno de los ejes centrales de la política exterior brasileña para “protegerse” de la propuesta estadounidense del ALCA. Desde el gobierno de Cardoso, Brasil buscó fortalecer su posición como *global player* en los asuntos internacionales, utilizando para ello, su liderazgo regional en América del Sur. Esta característica de la política exterior brasileña fue acentuada por el gobierno del presidente Lula Da Silva, buscando poner en práctica sus políticas de desarrollo económico y sus intereses domésticos en la región sudamericana, considerando a ésta como una nueva área en que la industria brasileña podía beneficiarse. Así, la IIRSA implicó la constitución de una instancia para la identificación de proyectos de infraestructura en los países sudamericanos, que era necesaria para atraer inversiones, creando, así, una especie de convergencia entre los gobernantes en relación a la infraestructura regional. Esto fue un tema clave en los planes gubernamentales brasileños, dando lugar a lo que dos Santos Honório llama *regionalismo à brasileira*, en la que la IIRSA intentó alcanzar dicha convergencia pero Brasil no pretendió crear una institución regional supranacional sobre esta temática. Las negociaciones entre los países para la realización y desarrollo de proyectos se realizaron fuera de las mesas de la Iniciativa, pero apoyadas en el conocimiento de los emprendimientos llevados a cabo por ella.

¹⁹⁵ Borón, Atilio, “*América Latina en la geopolítica del imperialismo*”, Ediciones Luxemburg, 1ª ed., Cap. 6: Los bienes comunes en América Latina: el debate “pachamamismo vs. extractivismo”, Buenos Aires, 2012, págs. 124-125.

¹⁹⁶ Ceceña et al., op. cit., pág. 18.

El protagonismo brasileño en crear iniciativas y la opción del país en actuar por fuera de dichas instancias, aun cuando el asunto de actuación está contemplado por el mecanismo de integración, constituyen una paradoja sobre la presencia brasileña en América del Sur.¹⁹⁷

En este punto es menester considerar el rol de Brasil en la financiación de los proyectos de la IIRSA y el COSIPLAN. Desde la asunción de Lula Da Silva a la presidencia, el BNDES ha sido una pieza central en su política sudamericana, gracias al financiamiento a las grandes obras de infraestructura a nivel regional y nacional. Sin embargo, existe un debate acerca de si el BNDES ha tenido un papel importante en la financiación de proyectos de la IIRSA o no. Según la autora, si bien la infraestructura fue uno de los grandes asuntos en que Brasil actuó en América del Sur, fue a través de proyectos financiados por el BNDES pero por fuera de la IIRSA. Uno de los principales motivos es que la participación del mencionado banco está condicionada por reglas y normas jurídicas internas con marcos de restricción al otorgamiento de créditos nacionales más allá de las fronteras brasileñas. Ante la escasa claridad de los datos sobre financiación de proyecto, se puede constatar que hacia el año 2010, el BNDES aportó una suma de 643 millones de dólares a solo cuatro proyectos, pero debemos destacar la participación indirecta de Brasil a través de la CAF, a la que se incorporó como país miembro con la modificación de su Convenio Constitutivo en 2007, financiando con 1.600 millones de dólares los proyectos de la IIRSA. Para el mismo año, el gobierno brasileño financió cerca de 80 proyectos de infraestructura en América del Sur vía BNDES, con un monto que ascendió a los 10 mil millones de dólares. Esto demuestra la opción de Brasil en financiar obras a través del BNDES y fuera del alcance de la Iniciativa.¹⁹⁸

Además, el banco solo apoya financieramente de manera directa a empresas y servicios brasileros; es decir, las empresas brasileñas precisan ganar las licitaciones de las obras y presentar los proyectos al BNDES y es éste, basándose en las garantías e intereses financieros, el que decide cual empresa u obra financiar. En este proceso, la internacionalización de grandes empresas de ingeniería y construcción como Oderbretch, Grupo OAS, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez y Camargo Corrêa, fue promovida por el BNDES, desatando así numerosas críticas sobre el discurso brasileño de la integración regional, el cual sería utilizado

¹⁹⁷ dos Santos Honório, op. cit., pág. 195.

¹⁹⁸ *Ibidem*, pág. 187.

para adoptar una postura imperialista o subimperialista en la región a través de sus empresas internacionalizadas.¹⁹⁹

*“El BNDES puede ser entendido como un proyecto brasileño que no guarda relaciones directas con alguna profundización integracionista -a pesar del discurso diplomático- residiendo en esa estrategia para la América del Sur intereses de desarrollo económico internos y de proyección internacional de la economía brasileña”.*²⁰⁰

4. 2 Consideraciones geoeconómicas

Existe un debate acerca de si IIRSA respondió a un imperativo de continuación del ALCA, impulsado por Estados Unidos o fue iniciativa de la política exterior brasileña, proponiendo el ALCSA, que necesitaba afianzar la infraestructura (fundamentalmente de transporte) para lograr un posicionamiento más firme en la escala global y consolidarse como líder regional. Así, para algunos,

*“IIRSA encarna desde su génesis la disyuntiva hemisférica y sudamericana, de asumir la Alianza de Libre Comercio de las Américas y sus claves en términos de Tratados de Libre Comercio (con el TLCAN como antecedente) o consolidar proyectos de integración autónomos”.*²⁰¹

Para otros, existe una relación íntima y una sutil división de tareas entre el ALCA y la IIRSA: mientras que el primero se ocupaba de establecer el marco jurídico, político y administrativo de la globalización neoliberal en América Latina, la otra (como ALCA “silenciosa”) se encarga de proveer la infraestructura necesaria para concretar el proyecto de liberalización comercial impulsada por Estados Unidos y cuyos beneficiarios son las grandes transnacionales. *“El ALCA y la IIRSA son dos caras de una misma moneda”.*²⁰² Sin embargo, estas visiones aparentemente contrapuestas, no lo son en realidad, ya que el lugar ocupado por los organismos multilaterales de crédito en la IIRSA y posteriormente en COSIPLAN y sus postulados sobre la integración y desarrollo regional no se diferencian significativamente de los planteos del ALCA.²⁰³

¹⁹⁹ Ibídem, pág. 186.

²⁰⁰ Ibídem. Original en idioma portugués, la traducción es nuestra.

²⁰¹ Álvarez, Álvaro (1), *“La IIRSA y el reordenamiento territorial del sub-continente. Un estudio a partir del análisis del Eje Hidrovía Paraguay-Paraná”*, UNCPBA, Tandil, 2015, pág. 6.

²⁰² Ibídem, pág. 125

²⁰³ Rascován (1), op. cit., pág. 19.

Así, América del Sur está atravesando un proceso de profunda reestructuración territorial, proceso impulsado por una búsqueda de inserción en la economía internacional dependiente del extractivismo agro-minero. La integración física se sustenta, entonces, en las necesidades del gran capital transnacional de mover los recursos con el menor impedimento posible. Las redes de infraestructura demuestran que no es el fin último la articulación de las economías regionales, ni la complementariedad de las economías nacionales de América Latina, sino la extracción de recursos y el transporte hacia los puertos para la exportación.²⁰⁴ Al decir del Presidente boliviano Evo Morales,

*“Debemos revisar el IIRSA para tomar en cuenta las preocupaciones de la gente que quiere ver carreteras en el marco de polos de desarrollo y no autopistas por las que pasan contenedores para la exportación en medio de corredores de miseria y un incremento del endeudamiento externo”.*²⁰⁵

Este impulso y búsqueda de lograr competitividad y ventajas comparativas en los mercados globales y por ende una mejor inserción en la economía mundial, hacen que la infraestructura regional quede al servicio de la profundización del otrora modelo agro-exportador, reeditado en los albores del siglo XXI como reprimarización productiva y (neo)extractivismo de los países sudamericanos; es decir, se propician aquellas actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales que no son procesados, o con escaso procesamiento, sobre todo para la exportación. El extractivismo es inviable sin la construcción de canales y corredores por donde circulen dichos recursos con destino a los centros de la producción global. Actividades como la minería a cielo abierto, la explotación de combustibles fósiles (fracking), los agronegocios y la producción de biocombustibles (monocultivos) abonan una lógica extractivista a través de la consolidación de un modelo monoprodutor que destruye la biodiversidad, conlleva la concentración de tierras y la reconfiguración de vastos territorios.²⁰⁶ En este orden ideas, el COSIPLAN, con el aval de los Ministros de Planeamiento, Infraestructura y Servicios Públicos de la UNASUR, avanzó en el diseño continental en el que el transporte cumpliría el ansiado rol de unir los océanos. Los Corredores Bioceánicos constituyen el “fetiché” de los proyectos de infraestructura en América del Sur. Por ejemplo, el ya mencionado proyecto del Túnel Binacional Agua Negra entre Argentina y Chile es la principal obra de infraestructura de transporte planificada para el continente. Así, este carácter

²⁰⁴ Morales, Evo, Discurso en la Cumbre de Presidentes de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), Cochabamba, 2006. Citado en Jiménez Cortés, op. cit., pág. 8.

²⁰⁵ Álvarez, Álvaro (2), “IIRSA: geopolítica de la integración y el extractivismo”, en: Lan, Diana (comp.), Geografías en Diálogo. Aportes para la Reflexión, Tomo I, 1ª ed., UNCPBA, Tandil, 2016, pág. 723.

²⁰⁶ Álvarez, Álvaro (3), “Redibujando el mapa de América Latina. 15 años de la IIRSA, un análisis a diferentes escalas”, UNCPBA, Tandil, 2015, pág. 26.

extrarregional de los proyectos dista de fortalecer las pequeñas economías regionales que desde los discursos políticos se busca fortalecer, dejando de lado perspectivas de una matriz intrarregional de transporte que puedan fortalecer los mercados internos y diversos desarrollos productivos.²⁰⁷

En lo que respecta a esta noción de desarrollo que subyace a la IIRSA, Arias Toledo nos dice que la Iniciativa está signada por un reduccionismo insoslayable a principios economicistas y tecnológicos, propio del pensamiento único, por lo que la lógica de los proyectos se sostienen en una narrativa en la que no se concibe la posibilidad de bienestar económico sin la completa integración geográfica, política, jurídica y económica de los países que forman parte. Así, la verdadera competitividad en el mercado mundial se obtendría solo a partir de la integración física, lo cual permitiría el desarrollo económico de las zonas aisladas del comercio mundial y el fortalecimiento de aquellas que ya poseen actividades económicas más consolidadas. Según la autora, la IIRSA despliega una lógica evolucionista sumamente marcada en la que la retórica del desarrollo encuentra su matriz conceptual en la relación entre tiempo y economía que se sustenta en la manipulación del espacio y la apertura de fronteras.²⁰⁸

4. 3 Consideraciones socioterritoriales y ambientales

La metodología y herramienta de evaluación de impacto ambiental, la EASE, desarrollada por la IIRSA y mantenida por el COSIPLAN posee un enfoque estratégico para evitar que los estudios sean muy largos; es decir, que su desarrollo sea más rápido y que los procesos de participación no se enmarquen en los estudios ambientales tradicionales, y así cumplir con el objetivo de evaluar grupos de proyectos de carácter estratégico a nivel regional. La EASE constituye la única herramienta de verificación de gestión de impactos sociales y ambientales pero no se conoce su real alcance, la idoneidad de su metodología y cómo se relaciona con las evaluaciones ambientales nacionales, quitándole, así, transparencia al proceso.²⁰⁹ En este

²⁰⁷ Rascován, Alejandro (2), “¿Qué pasa con la infraestructura de transporte en América Latina?”, en: Revista Nueva Sociedad, 2017, págs. 2-3.

²⁰⁸ Arias Toledo, María Eugenia, “IIRSA: lógica de la interconexión, lógicas interconectadas”, en: Svampa, Maristella; Antonelli, Mirta A. (eds.), Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales, Editorial Biblos, 2ª edición, Buenos Aires, 2010, pág. 108.

²⁰⁹ Borges, Fábio, “Integração da Infraestrutura e do conhecimento na América do Sul”, III Seminario del Núcleo de Investigación sobre el Pacífico y la Amazonia (NPPA), FCL – UNESP, Araraquara, 2011, pág. 8.

punto, Fábio Borges, docente-investigador de la UNILA, nos dice que pocos estudios de impacto ambiental han sido relacionados con los corredores de la cartera de la IIRSA y se han desarrollado pocos conocimientos para estudios de corredores de gran escala. Es un riesgo que los dichos estudios se flexibilicen y no sean abarcativos, ya que ello puede ser una derivación de las presiones de gobiernos e instituciones financieras para limitar los plazos y recursos a ser utilizados en ellos y, también, para evitar retrasos en las inversiones.²¹⁰ Así, la “sustentabilidad” se encuentra asegurada no por una evaluación crítica de sus efectos negativos si no por la buena voluntad de los organismos de financiamiento y de las empresas que se benefician de la infraestructura, ocultándose, entonces, la lógica extractiva de estos procedimientos tras el velo conceptual de responsabilidad social.²¹¹

Es en este sentido que Borón nos dice que los proyectos de IIRSA se han desarrollado sin la menor participación, no sólo de las sociedades civiles involucradas o afectadas por sus megaproyectos, sino que ni siquiera han sido puesto a conocimiento en los organismos públicos, agencias estatales y otros poderes del Estado (Legislativo y Judicial) y se han ejecutado siempre en el mayor secreto.²¹² El COSIPLAN, al incluir en su égida a la IIRSA como foro técnico, legitima sus decisiones con criterios técnicos-ingenieriles. Ello explica la ausencia de espacios de participación ciudadana, aún cuando han emergido importantes movilizaciones sociales que vinculan los conflictos socioambientales y ecoterritoriales con el diseño de los corredores de la Iniciativa.²¹³

A pesar de que unas de las prioridades de la IIRSA ha sido el mantener un contacto directo con la sociedad, no ha implementado nunca políticas claras de comunicación hacia los actores impactados por sus proyectos. Esto se evidencia con las sucesivas movilizaciones, protestas y declaraciones de las organizaciones de los pueblos originarios, principales comunidades afectadas a partir de la ejecución de las obras de IIRSA y COSIPLAN, ya que ven devastados sus territorios, violados sus derechos, y muchas veces obligados al desplazamiento y al abandono de sus lugares ancestrales. Esto constituye una clara violación al convenio 169 de la OIT, que consagra el plenamente el derecho de las comunidades locales a la consulta libre, previa e informada. Es así que diferentes y numerosas confederaciones indígenas han hecho un llamamiento acerca de los impactos de la Iniciativa a sus comunidades:

²¹⁰ Coalición regional por la transparencia y la participación, op. cit., pág. 18.

²¹¹ Arias Toledo, op. cit., pág. 111.

²¹² Borón, op. cit., pág. 124.

²¹³ Jiménez Cortés, op. cit., pág. 9.

“[...] Las naciones y pueblos indígenas venimos sufriendo los impactos socio-ambientales y la violación de nuestros derechos humanos como efecto de la implementación de estos proyectos. Los hechos demuestran que IIRSA está provocando una acelerada destrucción de la Amazonía, del ecosistema del Pantanal, de los Andes y del Chaco, dañando territorios de los pueblos indígenas, comunidades costeras y ribereñas, desplazando miles de personas, con pérdida de biodiversidad, de medios de vida, agravando la pobreza y arriesgando la pervivencia de las futuras generaciones. [...] somos hijos de la Pachamama, no sus dueños menos sus dominadores, vendedores y destructores, por lo cual nuestra vida depende totalmente de ella y por ello desde milenios atrás construimos nuestras propias formas del mal llamado “desarrollo”, es decir nuestro Sumaq Kawsay/ Sumaq Qamaña, que debe ser respetado. Nuestro Buen Vivir como alternativa legítima el bienestar en equilibrio con la naturaleza y espiritualidad, está muy lejos del IIRSA que nos quiere convertir en territorios “de tránsito” de mercancías, de huecos mineros y ríos muertos de petróleo. Sí queremos carreteras e hidrovías, pero no a ese costo, no para ver pasar camiones o barcos de las transnacionales, sino para que ayuden a nuestra propia producción comunitaria. Que se priorice la lucha contra el analfabetismo y desnutrición en nuestros pueblos y nuestras alternativas productivas comunitarias, y no más deuda externa para el falso desarrollo del asfalto, cemento y fierros.”²¹⁴

²¹⁴ Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), “Resolución de Pueblos Indígenas sobre la IIRSA. ¡Desarrollo para la Vida, no para las mercancías y la muerte!”, La Paz, 2008, en sitio virtual: <http://www.aldeah.org/es/resolucion-de-pueblos-indigenas-sobre-el-iirsa> [Fecha de consulta: 19 de enero de 2018]

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos tratado de analizar desde una perspectiva política la vinculación entre los distintos ciclos regionales en América Latina y la integración física sudamericana. Para ello, se revisitaron las teorías de los regionalismos y se profundizó en la conceptualización de algunos términos, llevado a cabo en los capítulos I y II. Así, para dar cuenta del primer Objetivo Específico, hemos revisado una variedad de documentos oficiales (Tratados Internacionales, reglamentos, estatutos) de la IIRSA, la UNASUR y el COSIPLAN, como así también declaraciones de Jefes de Estado y de funcionarios de las instituciones financieras regionales, para destacar la pertenencia de dichas instancias en los postulados del regionalismo abierto.

Asimismo, hemos acudido a documentos publicados por los dos casos analizados y por el BID, la CAF y el FONPLATA para intentar cumplir con el segundo Objetivo Específico; es decir, detectar las nociones de integración regional que se proponen, vinculadas a sus acciones territoriales para el espacio sudamericano. Consideramos que con el concepto de EIDs propiciada por la IIRSA y mantenida por el COSIPLAN se enfatizó la dimensión geoeconómica de la infraestructura regional, buscando integrar el territorio para facilitar el transporte y comercio de bienes para exportarlos a los grandes mercados internacionales. Quedaron evidenciadas algunas de las críticas a la IIRSA y al COSIPLAN en el último capítulo, en el que se dejó en claro los actores que se benefician y que salen perjudicados y qué intereses entran en juego en los megaproyectos.

En el proceso de contrastación de la hipótesis, sostenemos que ella se ha corroborado parcialmente. Aunque con la creación del COSIPLAN en el marco de la UNASUR se intentó dar un contenido y un abordaje de un carácter más político a la integración física (propio de los postulados del regionalismo “post”), la incorporación de la IIRSA como foro técnico, mantuvo el rol de los organismos financieros regionales y por ende, el paradigma de infraestructura regional en el que se basó la iniciativa. Sin embargo, podríamos cuestionar si ello es una contradicción, ya que no es posible encontrar modelos puros de integración, sino que cada propuesta de regionalismo puede considerarse como un *tipo ideal* de construcción puramente conceptual, por lo que sus clasificaciones no se presentan de manera acabada en las experiencias concretas. Existen rupturas y continuidades en los modelos de integración (en nuestro caso, de integración física), donde lo nuevo permanece con lo viejo, pudiéndose

presentarse elementos de diferentes formas de encaminar la integración en un mismo momento histórico. Podríamos considerar que un ejemplo de este análisis lo constituye el COSIPLAN.

En relación a los obstáculos y desafíos enfrentados en la elaboración y desarrollo de la Tesina, fundamentalmente podemos mencionar dos: si bien existe bibliografía referida a la temática de investigación, de la relevada poca es de origen nacional y menos aún de miembros de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR (ya hemos mencionado que los temas vinculados a integración física casi no aparecen la currícula de la carrera). Luego de realizado el relevamiento y análisis bibliográfico, es pertinente llevar a cabo una generalización y clasificación según sus orígenes: las investigaciones brasileñas tienden a abordar IIRSA y COSIPLAN a partir de los intereses de política exterior de Brasil en dichas iniciativas.²¹⁵ En cambio, las investigaciones de los países andinos - fundamentalmente peruanas, bolivianas y chilenas- tienden a cuestionar los aportes de los proyectos de infraestructura regional a la integración sudamericana, enfatizando las críticas por sus impactos territoriales, los conflictos ambientales, la falta de participación ciudadana y la afección a los pueblos originarios, por cuyos territorios atraviesan o se instalan las megaproyectos.²¹⁶ La otra dificultad respondió a la realización de las dos entrevistas, ya que fueron llevadas a cabo en una fase muy inicial de la elaboración de la Tesina cuando el recorte del objeto de estudio no estaba aún delimitado, faltando así una mayor profundidad en el conocimiento y abordaje de la temática.

A lo largo del trabajo, se soslaya la crítica explícita al regionalismo abierto materializado en las iniciativas de integración física. Esto responde a nuestro posicionamiento teórico, epistemológico e ideológico-político que resulta indispensable enunciar. Sin embargo, y tal como se ha manifestado en el desarrollo de la investigación, creemos que existen rasgos que deben ser valorados en términos positivos: tanto IIRSA como COSIPLAN constituyen intentos de abordar la cuestión de la infraestructura desde una perspectiva regional. Aún haciendo este reconocimiento no podemos dejar de interrogarnos: ¿qué tipo de infraestructura para qué modelos de integración regional?

²¹⁵ Véanse como ejemplos Borges, op. cit.; Couto; Padula, op. cit. y dos Santos Honório, op. cit.

²¹⁶ Considérense los textos de la Coalición regional por la transparencia y la participación, op. cit. y de Jiménez Cortés, op. cit., entre otros.

A partir de las críticas a las iniciativas, se podría considerar que la integración física sudamericana genera desintegración social, territorial y ambiental.²¹⁷ ¿Cómo imaginar una integración regional en otros términos? Aquí nos basamos en propuestas esbozadas por Eduardo Gudynas, quien, desde el paradigma teórico-ideológico de la Ecología Política, propone un *regionalismo autónomo* basado en el concepto de *alternativas al desarrollo*, con el que se cuestiona la noción misma de desarrollo para transitar por nuevas alternativas, otorgando un papel central a las vías postextractivistas y apuntando al bienestar humano y a la conservación de la Naturaleza como centrales. Los cambios implican mucho más que una mera reorganización del comercio internacional o la industrialización, ya que defienden otros patrones de producción y consumo. Se deben encarar factores como los flujos de capital o los altos precios de las materias primas. Por ello, es necesario que los mecanismos de integración recuperen autonomía y capacidad de desacople o desvinculación selectiva frente a la globalización, ya que ésta impone estructuras y procesos que condicionan el desarrollo. Así, es menester encaminarse hacia una reorientación económica, productiva y comercial a escala regional, basándose en las aptitudes ecológicas y productivas de las distintas biorregiones, su complementación, la estructuración de cadenas de producción con eslabones compartidos entre los países, la implementación de políticas públicas regionales sectoriales, entre otras medidas. La participación ciudadana es un requerimiento fundamental para el monitoreo y control de estándares sociales y ambientales mínimos regionales, fundamentalmente en lo que refiere a la explotación de los mal llamados recursos naturales.²¹⁸

Esta concepción de regionalismo autónomo no excluye un comercio intrarregional, sino que lo promueve a partir de la complementariedad productiva y ecológica. Entonces, es importante revisar los presupuestos de las tradiciones desarrollistas que predominan en la región sobre la insustentabilidad del modelo de desarrollo prevaleciente. Resulta indispensable discutir el repliegue del pensamiento y la acción políticos al “presente”, con un predominio de las visiones ahistóricas, características de la economía neoclásica y de las tecno-ciencias. ¿Cómo recuperar la capacidad de distanciamiento crítico con respecto a la realidad inmediata, la perspectiva histórica, el análisis de los futuros posibles del regionalismo

²¹⁷ Entrevista realizada al Prof. Fábio Borges, llevada a cabo en la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Brasil, 08 de octubre de 2015.

²¹⁸ Gudynas, Eduardo, “*Transiciones hacia un nuevo regionalismo autónomo*”, en: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *Alternativas al Capitalismo del Siglo XXI*, Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala, 1ª ed., Quito, 2013, págs. 137-140.

en América Latina?²¹⁹ He aquí una cuestión clave, a nuestro entender, en relación al análisis y a la praxis política en clave integracionista.

¿Cómo imaginar una infraestructura regional que promueva una verdadera integración sudamericana, al servicio de los intereses y sectores populares y no del gran capital trasnacional? Éste constituye el gran desafío intelectual y político que intentamos asumir en el desarrollo de la Tesina y al que esperamos haber contribuido no solo desde el plano académico sino como un compromiso social con la integración latinoamericana.

²¹⁹ Castro, José Esteban, “*Apuntes para una ecología política de la integración en América Latina y el Caribe*”, Documentos de Trabajo UC-CIFF-IELAT, N° 12, Madrid, 2013, pág. 16.

Referencias Bibliográficas

Bibliografía General

- Auat, Alejandro, “*Geopolítica para una globalización contrahegemónica. El MERCOSUR como región*”, en: Revista Ciclos, Notas y Comunicaciones, Año XVIII, Vol. XVII, N° 33-34, 2008, págs. 259-267.
- Botto, Mercedes, “*La integración regional en América Latina: Quo vadis?: el Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*”, 1ª ed., Eudeba, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015, págs. 17-44.
- Briceño Ruiz, José (2), “*Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina*”, en: Soto Acosta, Willy (ed.), Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina, Universidad Nacional de Costa Rica - FLACSO, San José, 2014, págs. 23-34.
- Briceño Ruiz, José, “*Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina*”, en: Revista Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile, Santiago, 2013.
- Borón, Atilio, “*América Latina en la geopolítica del imperialismo*”, Ediciones Luxemburg, 1ª ed., Buenos Aires, 2012.
- Caballero, Sergio, “*El proceso de integración del MERCOSUR a través de las teorías de la integración regional*”, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Documento de trabajo 012, Montevideo, 2011.
- Castro, José Esteban, “*Apuntes para una ecología política de la integración en América Latina y el Caribe*”, Documentos de Trabajo UC-CIFF-IELAT, N° 12, Madrid, 2013.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “*El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*”, Santiago, 1994.
- Deciancio, Melisa, “*El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales*”, en: Revista Iberoamericana, año XVI, N° 63, 2016, págs. 91-110.
- Gudynas, Eduardo, “*Transiciones hacia un nuevo regionalismo autónomo*”, en: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Alternativas al Capitalismo del Siglo XXI, Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala, 1ª ed., Quito, 2013, págs. 129-160.
- Lanús, Juan Archibaldo, “*De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina: 1945-1980*”, Emecé, Buenos Aires, 1984.
- Malamud, Andrés, “*Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*”, trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 2010.
- Martínez, Osvaldo, “*América Latina: crisis económica e integración*”, en: Cobarrubia, Faustino (coord.), Retos Actuales de la Integración de América Latina y el Caribe, Biblioteca Sur, Editorial Ciencias Sociales, N° 6, 2ª parte, La Habana, 2015, págs. 137-141.
- Mattheis, Frank, “*It’s a feature, not a bug: Understanding the overlap of Central African organisations through the lens of interregionalism*”, Trabajo presentado en el

Workshop internacional “Dealing with Overlapping Regionalism. Complementary or Competitive Strategies?”, Berlín, 2014.

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, “*Balanço de Política Externa do Brasil 2003-2010*”, Brasilia, 2010.

- Paredes Rodríguez, Rubén, “*La integración económica regional (IER): el trilema concertación – cooperación – integración para entender el estado de situación de la IER en América Latina*”, en: Iniciativa Latinoamericana de Libros de Texto Abiertos (LATIn), Economía Internacional. Claves teórico-prácticas sobre la inserción de Latinoamérica en el mundo, 1ª ed., 2014, págs. 71-107.

- Pérez García, José Ángel, “*Luces y Sombras de la Integración en América Latina y el Caribe*”, en; Cobarrubia, Faustino (coord.), Retos Actuales de la Integración de América Latina y el Caribe, Biblioteca Sur, Editorial Ciencias Sociales, N° 6, 1ª parte, La Habana, 2015, págs. 3-15.

- Perrotta, Daniela, “*La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales*”, en: Relaciones Internacionales: teorías y debates, Buenos Aires, 2013, págs. 197 - 252.

- Porras, José Ignacio, “*Una revisión crítica a la teoría de la integración regional*”, en: CEPAL, Aspectos Sociales de la Integración, Serie Políticas Sociales, vol. II, Santiago, 1997, págs. 29-35.

- Riggirozzi, Pía, “*Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis*”, serie Working Paper, N° 130, 2010.

- Rojas Aravena, Francisco, “*IV Informe del Secretario General de FLACSO. Integración en América Latina: acciones, omisiones, conflictos y cooperación*”, 1ª ed., FLACSO, San José, 2009.

- Rosenthal, Gert, “*Un informe crítico a 30 años de la integración en América Latina*”, en: Revista Nueva Sociedad, N° 113, 1991.

- Sanahuja, José Antonio, “*Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”*. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009, N° 7, 2010, págs. 11-54.

- Sanahuja, José Antonio, “*La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal*”, en: Cienfuegos Mateo, Manuel; Sanahuja, José Antonio (eds.), Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur, Fundación CIDOB, Barcelona, 2010, págs. 87-134.

- Sanahuja, José Antonio, “*Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis*”, en: Revista Pensamiento Propio N° 44, 2014, págs. 29-76.

- Sodupe, Kepa, “*La Teoría de las Relaciones Internacionales a Comienzos del Siglo XXI*”, Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, San Sebastián, 2003.

- Summer, Gordon; Tumbs, Lewis; Lucier, James, “*Santa Fe IV. El futuro de las Américas: temas para el nuevo milenio*”, Santa Fe, 2000.

- van Klaveren, Alberto, “*América Latina: hacia un regionalismo abierto*”, en: Revista Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, 1994.

- Vivares, Ernesto; Torres Lombardo, Paul; Cvetich, Kristina, “*Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los Nuevos Regionalismos Latinoamericanos*” en: Bonilla, Adrián; Álvarez, Isabel (eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO, San José, 2013, págs. 21-46.

Bibliografía Específica

- Álvarez, Álvaro, “*IIRSA: geopolítica de la integración y el extractivismo*”, en: Lan, Diana (comp.), *Geografías en Diálogo. Aportes para la Reflexión*, Tomo I, 1ª ed., UNCPBA, Tandil, 2016, págs. 719-726.

- Álvarez, Álvaro, “*La IIRSA y el reordenamiento territorial del sub-continente. Un estudio a partir del análisis del Eje Hidrovía Paraguay-Paraná*”, UNCPBA, Tandil, 2015.

- Álvarez, Álvaro, “*Redibujando el mapa de América Latina. 15 años de la IIRSA, un análisis a diferentes escalas*”, UNCPBA, Tandil, 2015.

- Arias Toledo, María Eugenia, “*IIRSA: lógica de la interconexión, lógicas interconectadas*”, en: Svampa, Maristella; Antonelli, Mirta A. (eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Editorial Biblos, 2ª edición, Buenos Aires, 2010, págs. 103-121.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “*Iniciativa para la integración de la infraestructura suramericana (IIRSA). Conceptos básicos y lineamientos estratégicos*”, Informe de Trabajo, Washington D. C., diciembre de 2003.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “*Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*”, Departamento de Integración y Programas Regionales, Washington D. C., 2000.

- Barcia Fonseca, Rinaldo, “*Programas Territoriales de Integración – PTIs. Lineamientos conceptuales para su formulación*”, UNASUR COSIPLAN – IIRSA, Presidencia Pro Tempore Perú, 2013.

- Borges, Fábio, “*Integração da Infraestrutura e do conhecimento na América do Sul*”, III Seminario del Núcleo de Investigación sobre el Pacífico y la Amazonia (NPPA), FCL – UNESP, Araraquara, 2011.

- Ceceña, Ana Esther; Aguilar, Paula; Motto, Carlos, “*Territorialidad de la dominación. Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*”, Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 1ª edición, Buenos Aires, 2007.

- Cipoletta Tomassian, Georgina, “*Infraestructura Física e Integración Regional*”, en: CEPAL, *Boletín Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina (FAL)*, N° 280, Santiago, 2009.

- Coalición Regional por la transparencia y la participación, “*De IIRSA a COSIPLAN: Cambios y continuidades*”, Centro de Estudio para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Unidad de Comunicación y Gestión de información, Revista informativa N° 2, La Paz, 2015.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), “*UNASUR: Infraestructura para la Integración*”, Santiago, 2011.

- Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), “*Resolución de Pueblos Indígenas sobre la IIRSA. ¡Desarrollo para la Vida, no para las mercancías y la muerte!*”, La Paz, 2008.
- Di Pompo, Lorena, “*IIRSA y COSIPLAN: nuevos desafíos de integración regional y perfectibilidad institucional*”, Tesina de Grado de la Lic. en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, 2013.
- dos Santos Honório, Karen, “*O paradoxo do regionalismo à brasileira (2000-2010): notas para se pensar a ação do Brasil na integração da América do Sul através da participação na IIRSA*”, en: Monções, Revista de Relações Internacionais, Universidade Federal de Grandes Dourados, vol. 2, Nº 3, Dourados, 2013, págs. 166-205.
- Freitas Couto, Leandro; Padula, Raphael, “*Integração da infraestrutura na América do Sul nos Anos 2000: Do regionalismo aberto às perspectivas de mudanças*”, en: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, Buenos Aires, 2012, págs. 449-478.
- IIRSA, “*IIRSA 10 años después: Sus logros y desafíos*”, BID-INTAL, 1ª Edición, Buenos Aires, 2011.
- IIRSA, “*Tercera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE)*”, Anexo 3, “Hacia una Visión estratégica compartida para la integración de la infraestructura en América del Sur”, 2003.
- Jiménez Cortés, Elizabeth, “*Origen, trayectoria y estructura de IIRSA – COSIPLAN*”, Colectivo El Kintral, Documento de trabajo, Santiago, 2017 Jiménez cortés, Elizabeth, “*Origen, trayectoria y estructura de IIRSA – COSIPLAN*”, Colectivo El Kintral, Documento de trabajo, Santiago, 2017.
- Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje del Escudo Guyanés*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014.
- Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje del Perú - Brasil - Bolivia*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014.
- Rascován, Alejandro, “*¿Qué pasa con la infraestructura de transporte en América Latina?*”, en: Revista Nueva Sociedad, 2017.
- Rascován, Alejandro, “*La infraestructura y la integración regional en América del Sur. Una visión geopolítica de los proyectos ferroviarios en el marco de IIRSA-COSIPLAN*”, en: Relaciones Internacionales, Nº 51, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP, La Plata, 2016.
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA), “*Infraestructura Física para la Integración en América Latina y el Caribe*”, Secretaría Permanente, Caracas, 2011.
- Tavares, Jeferson Cristiano, “*Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA’s nacionais, na Iirsa e na macrometrópole paulista*”, en: Cadernos Metropolitanos, vol. 18, Nº 37, San Pablo, 2016, págs. 671-695.
- UNASUR COSIPLAN, “*API: Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración*”, Foro Técnico IIRSA, 2011.

- UNASUR COSIPLAN, “*Cartera de proyectos 2015*”, VI Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN, Montevideo, 2015.
- Valdés, Jaime; Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje Amazonas*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014.
- Valdés, Jaime; Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje Andino*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014.
- Valdés, Jaime; Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje Capricornio*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014.
- Valdés, Jaime; Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje del Sur*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014.
- Valdés, Jaime; Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje Hidrovía Paraná-Paraguay*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014.
- Valdés, Jaime; Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje Interoceánico Central*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014.
- Valdés, Jaime; Parimbelli, Matías, “*Caracterización Socioeconómica y ambiental. Eje MERCOSUR - Chile*”, UNASUR COSIPLAN-IIRSA, 2014.

Documentos oficiales, Tratados Internacionales, Declaraciones, Estatutos y Reglamentos

- Comunicado de Brasilia, Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 2000.
- Declaración de Cochabamba. Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana, 9 de diciembre de 2006.
- Declaración de los Presidentes, Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 2000.
- Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno”, IV Reunión Ordinaria de la UNASUR, Georgetown, República Cooperativa de Surinam, 2010.
- Estatuto del COSIPLAN.
- Plan de Acción para la Infraestructura Regional en América del Sur para el período 2000-2010, Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía, Montevideo, diciembre de 2000.
- Reglamento del Consejo de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR.
- Tratado Constitutivo de la UNASUR, 2008.
- Tratado de la Cuenca del Plata, 1969.

Sitios virtuales

- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF): <https://www.caf.com/>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): <https://www.iadb.org/es>
- Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL): <https://www.cepal.org/es>

- Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC):
<http://cicplata.org>
- Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR:
<http://www.iirsa.org/>
- Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI):
www.coordinadoracaoi.org/
- Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA):
<http://www.fonplata.org/>
- Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA):
<http://www.iirsa.org/>
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (IADB – INTAL):
<https://www.iadb.org/es>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil:
<http://www.itamaraty.gov.br/es/>
- Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR): <http://unasur.int/>