



FLACSO
ARGENTINA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Trabajo Final

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

**La perspectiva bioceánica en la Iniciativa
IIRSA-COSIPLAN: el factor China en la
integración de la infraestructura de
Argentina y la región (2000 y 2018)**

Autor: Juan J. Ronco Rampulla

Director: Darío Clemente

Cohorte 2020-2021

Buenos Aires - Tucumán - Córdoba
Presentado en noviembre de 2023

Resumen

El presente trabajo propone analizar la perspectiva bioceánica en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) aplicado a las particularidades de la República Argentina. Esto implica, en consecuencia, abordar la interacción del país en su contexto regional más próximo y el de éste en el escenario mundial del Siglo XXI.

El período analizado se encuentra comprendido entre los años 2000 y 2018. El inicio se debe a la suscripción del Comunicado de Brasilia que representa el origen de la Iniciativa IIRSA. Y finaliza con la publicación del último Informe de Cartera de Proyectos en diciembre de 2017, antes que la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se vea afectada por la salida de la mayor parte de sus miembros en 2018. Lo relevante de este recorte temporal es que dentro de esas fechas es posible observar la transición de una propuesta política de regionalismo abierto hacia el denominado “regionalismo post-hegemónico” o “regionalismo post-liberal”.

La perspectiva bioceánica propone elementos novedosos ya que parte de supuestos a los que se le presenta con fuerza transformadora (despertando también resistencias): un pasado orientado a un sesgo atlantista-rioplatense y un interior relegado del desarrollo del puerto. Precisamente, la integración de la infraestructura propone reconfigurar el territorio, ya no de una nación, sino de una región, con el potencial de modificar las bases sociales y materiales. Y este proceso se da, especialmente, en el particular escenario mundial contemporáneo.

El creciente protagonismo de Asia liderado por el despegue de la República Popular China obliga a las autoridades nacionales a repensar las proyecciones de sus propios países con el resto del planeta. El aumento de demanda de productos primarios y alimentos por parte de dicha potencia oriental, incide en la necesidad logística de reforzar la infraestructura dirigida a los puertos ubicados sobre el Océano Pacífico.

De esta manera, el presente trabajo propone contribuir al estudio de la integración en materia de infraestructura, realzando el valor de las instituciones regionales como espacio articulador de decisiones, y como instancia necesaria para la inserción en un nuevo orden mundial.

Palabras Claves: IIRSA-COSIPLAN, integración de la infraestructura, corredores bioceánicos, Argentina, Cono Sur, Sudamérica, China, ZICOSUR.

Índice

Introducción	4
Pregunta-problema	6
Hipótesis	6
Objetivo General y Objetivos Específicos	7
1- Reconstrucción histórica: Argentina, la región y el comercio internacional	10
2- Marco Teórico	22
2.a- Rupturas y continuidades: la transición de dos paradigmas	22
2.b- Oleadas de integración	28
2.c- Regionalismo, integración o cooperación	33
2.d- La región, su infraestructura y los Ejes de Integración y Desarrollo	36
3- Integración de la infraestructura: IIRSA-Cosiplan	44
3.a- Ejes de Integración y Desarrollo: evolución de la Cartera de Proyectos	46
3.b- Argentina en los Ejes de Integración y Desarrollo	62
4- China, el BRI y América Latina	72
4.a- China desde adentro	75
4.b- China hacia afuera	77
4.c- América Latina para China, estratégica como conjunto	82
5- Argentina en la región	88
5.a- La región: un proceso con dos paradigmas	89
5.b- Chile: pivot geográfico y comercial	93
5.c- La región desde los estados subnacionales	94
6- Conclusiones	97
Bibliografía	101
Artículos Periodísticos	110
Tablas, figuras y mapas	111

Introducción

A finales de agosto del año 2000 los presidentes sudamericanos, reunidos en Brasilia, acordaron la implementación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración en materia de transporte, energía y comunicación. Por primera vez en la historia de la región, se conformó este espacio con el objetivo de mancomunar un proceso de planificación territorial en el subcontinente.

Lo particular de esta iniciativa es que su origen y continuidad se enmarcan en un momento de transición entre dos fases de la integración regional, aquellas conocidas como segunda y tercera oleada. En cada una de ellas, se ponen en juego factores endógenos y exógenos que incidieron en los avances y las limitaciones de la cartera de proyectos. La complejidad de este proceso dio lugar a debates acerca de las continuidades y novedades que presentó la nueva impronta regional surgida entre los años 2003 y 2004. De los intentos por impulsar un regionalismo abierto durante la década de 1990, se produjo un giro hacia un “regionalismo estratégico” (Aponte García, 2015), “regionalismo post-hegemónico” (Riggirozzi y D. Tussie, 2012), o “regionalismo post-liberal” (Sanahuja, 2012), impulsado por gobiernos que compartieron una mirada común acerca de los objetivos sociales y económicos del Estado. Sin embargo, con el retorno de sectores políticos con tendencias liberales y pro-mercado a partir del 2015, la región retomarí una visión similar a la que se tenía a finales del siglo XX. Aunque esta vez el mundo ya no era el mismo.

De esta manera, a lo largo de este período el proceso de integración regional motorizado a partir de la infraestructura experimentó dos momentos paradigmáticos. Mientras la Iniciativa IIRSA se correspondía con patrones comerciales de liberalización sembrados a lo largo de la década anterior, con la creación del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) adoptará una dinámica política que buscará combinar el desarrollo social con dimensiones económicas y ambientales. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), ámbito institucional en el que se circunscribió el COSIPLAN, buscó orientar los proyectos bajo una impronta de autonomía regional. No obstante, tal como se

mencionó en el párrafo anterior, esta nueva impronta tendría su futuro atado a la voluntad política de las distintas administraciones nacionales.

Asimismo, desde un plano global el orden internacional también sufrió cambios notables. El creciente protagonismo de Asia liderado por el despegue de la República Popular China obliga a las dirigencias a repensar las proyecciones de la región con el resto del planeta. Con la emergencia de oriente, se presenta un mundo donde América del Sur deja de ubicarse en un rincón del planisferio eurocéntrico, para posicionarse como bisagra entre el Atlántico y el Pacífico. Pero aún lejos de los principales canales de comunicación del hemisferio norte. Surge así un fuerte factor de influencia que, entre los proyectos de interconexión regional, pone en valor a los denominados “corredores bioceánicos” entendidos, como se verá más adelante, en términos de mediadores de bienes y personas con la función de re-localizar los focos de la integración alrededor de las costas, atravesando el interior del subcontinente, e integrando micro zonas al interior de los estados (Garay-Vera, 2020). ¿Significará su implementación una revaloración del interior del territorio argentino y sudamericano y del rol de estos espacios en el sistema internacional?

Por otro lado, este proceso requiere también poner atención en las dinámicas internas de integración. La transversalidad de los corredores oceánicos permite visualizar la conexión de los territorios mediterráneos del subcontinente, que tradicionalmente quedaron marginados de las tendencias desarrollistas por encontrarse distanciados de las zonas portuarias. Sin embargo, la construcción de nuevos caminos no representa por sí sola la solución a esta heterogeneidad territorial. Colocar el mayor peso de los proyectos en los puertos, sumado a un diseño centrífugo de los caminos, no haría más que profundizar un modelo económico primarizado, en el cual los corredores se constituirán como meras rutas de circulación de *commodities* o productos de escaso valor agregado extraídos de la región. Pero ahora de modo bidireccional, tanto hacia occidente como oriente.

Finalmente, ante el enfriamiento de las relaciones políticas entre los países sudamericanos en la segunda mitad de la década de 2010, reemergen espacios como la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR), que reúne a las jurisdicciones subnacionales de la región que intentan construir protagonismo por fuera de las capitales y centros administrativos de sus respectivas naciones. Al

mismo tiempo, es necesario observar (y destacar) el rol de los actores privados, algunos locales y otros de envergadura transnacional, en el acompañamiento o rechazo de estos procesos.

Estos proyectos de infraestructura, reunidos, en general, en los que se conocen como “Ejes de Integración y Desarrollo”, invitan a reflexionar alrededor del sentido del territorio en el proceso de integración y a repensar el rol de la región en el sistema internacional. Como así también, reconocer las nuevas oportunidades de desarrollo local en sociedades fuertemente desiguales.

Pregunta-problema

Este trabajo se propone analizar la perspectiva bioceánica en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), la relevancia de China y los factores políticos-económicos locales y regionales en las cuales se circunscriben los corredores bioceánicos que atraviesan a la Argentina, como parte del territorio que conforma el Cono Sur y el subcontinente sudamericano. En particular, este trabajo se pregunta:

¿De qué manera la emergencia de China y factores políticos-económicos, locales y regionales, inciden en la planificación y desarrollo de los corredores bioceánicos en el marco de los Ejes de Integración y Desarrollo que atraviesan Argentina?

Hipótesis

- El aumento de demanda de productos primarios y alimentos por parte de la República Popular China, incidió en la necesidad de reforzar la infraestructura orientada a los puertos del Océano Pacífico en el Cono Sur. Mientras tanto, factores políticos-económicos locales y regionales han determinado dos períodos diferentes entre los años 2000 y 2018 en cuanto a la planificación y desarrollo de los corredores bioceánicos.
- En forma paralela, las regiones subnacionales desarrollaron su propia iniciativa como forma de participación. Su relevancia cobraría mayor peso en los momentos en que las administraciones centrales relegaran la agenda de la infraestructura regional a planos secundarios.

Objetivo General y Objetivos Específicos

Objetivo General

Analizar la relación entre la emergencia de China y los factores políticos-económicos locales y regionales en la conformación de una perspectiva bioceánica de los proyectos que integran la Iniciativa IIRSA-COSIPLAN que atraviesan el territorio de la Argentina, y su región más próxima, desde el año 2000 hasta la retirada de la mayoría de los miembros de la UNASUR en el año 2018.

Objetivos Específicos

Describir y caracterizar los proyectos que integran la cartera de la Iniciativa IIRSA-COSIPLAN y que atraviesan el territorio de Argentina y su región más próxima.

Identificar la incidencia de la emergencia de China y los factores políticos-económicos locales y regionales que caracterizaron a los procesos de regionalismo e inserción internacional durante el desarrollo de la Iniciativa IIRSA-COSIPLAN.

El sentido de este trabajo radica en que no se puede entender la esencia que da fundamento a las obras que conforman los corredores bioceánicos sin la relevancia de China al otro lado del Océano Pacífico. Pero además, el análisis sería incompleto si tampoco se considera la realidad y los cambios en el ámbito nacional argentino el cual se encuentra estrechamente vinculado con su entorno regional: en primer lugar ligado al espacio denominado Cono Sur, y en segundo por pertenecer al subcontinente de América del Sur. Esta doble mirada exógena-endógena que se propone en el presente trabajo reconoce el proceso que atraviesa el mundo en su plano más amplio: el Siglo XXI plantea un nuevo orden mundial. Esto implica un desafío global para la región en su posicionamiento a nivel global. Pero al mismo tiempo, observa las características autóctonas que también representan verdaderos desafíos a escala local: desigualdades geográficas que inciden en dimensiones sociales y económicas.

Desde el proceso de colonización, las poblaciones se desarrollaron a partir de una posición periférica a las metrópolis y a los principales centros de poder. Esto condicionó el desarrollo de la propia región y el modo de insertarse en el sistema internacional. De manera específica, el rol que ocuparon los países en la división internacional del trabajo también se reprodujo en el modo en que las poblaciones se relacionaron y concibieron a su propio territorio y los recursos provenientes del mismo.

Analizar los proyectos de infraestructura que las distintas naciones diseñan para sus territorios implica también comprender el vínculo y los sentidos que sus poblaciones establecen con su geografía. Y, comprender el proceso de construcción de este imaginario también permite observar el abanico de oportunidades y los condicionantes de sus estructuras económicas y sociales. A tal respecto, si bien la siguiente pregunta no es un objeto directo del presente trabajo, sí es parte del horizonte que lo motiva: ¿darán los corredores bioceánicos mayores oportunidades a poblaciones ubicadas en el centro del subcontinente, históricamente relegadas del desarrollo dominante de las zonas portuarias de sus propios países?

Para abordar los aspectos mencionados hasta ahora indagaremos, en primer lugar, en las circunstancias históricas que incidieron sobre la configuración del territorio argentino y regional a partir del establecimiento de sus bases socioeconómicas y sus modos de inserción en los sistemas económicos mundiales imperantes en diferentes períodos. En segundo lugar, continuaremos con el desarrollo del debate teórico vigente que permitirá comprender la complejidad conceptual en torno a los procesos de regionalismo e inserción internacional. En este segmento se abordarán las rupturas y continuidades en la transición entre la propuesta de un regionalismo abierto hacia la perspectiva de lo que se conoce como “regionalismo estratégico” o “regionalismo post-hegemónico”. A continuación se profundizará en la diferenciación entre las oleadas de integración en la región, entendiéndose que el período estudiado también se enmarca en un proceso de cambio. Luego se analizarán las diferencias conceptuales entre regionalismo, integración y cooperación, para finalmente introducir la cuestión de la infraestructura en la región.

De esta manera, llegaremos a la tercera parte donde se expondrá un relevamiento acerca de los estados de planificación y ejecución de las obras que conforman los

corredores bioceánicos que se incluyen en la cartera de proyectos, desde el año 2000 hasta el año 2017, en el continente sudamericano en general y en Argentina en particular. La selección de este período se debe a que inicia con el Comunicado de Brasilia producto del encuentro de Jefes de Estado mencionado al comienzo de este trabajo; y finaliza con la publicación del último Informe de Cartera de Proyectos en diciembre de 2017, antes que la UNASUR se vea afectada por la salida la mayor parte de sus miembros en 2018. La importancia de poner el foco en las actividades realizadas en el marco de IIRSA y COSIPLAN se debe a la centralidad que adoptaron sus procesos al ser conducidos principalmente por las autoridades nacionales de la región, pero también con la participación de otros actores de carácter intergubernamental y también privados.

En el cuarto segmento, se desarrollará la emergencia de la República Popular China como uno de los actores con mayor peso en el comercio internacional, y uno de los socios principales de las economías en América del Sur. Este abordaje se hará en tres partes. Por un lado, un análisis de la realidad doméstica del país asiático debido a la estrecha incidencia que tienen sus planes quinquenales con los ritmos de crecimiento en nuestra región, como así también lo tendrán sus proyecciones futuras. Por otro lado, enfocaremos en la exteriorización de China hacia el resto del mundo, especialmente a través de la propuesta de la Nueva Ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative* - BRI). Mientras que en tercer lugar se indagará la vinculación entre esta potencia con nuestra región en un intento de afianzar, con sus vaivenes, una relación estratégica. A continuación, en el quinto capítulo se abordarán los factores locales-regionales que, como se adelanta en el marco teórico, señalan la presencia de un cambio paradigmático de carácter político y económico en América del Sur, al cual Argentina no es ajeno. Este cambio de orientación implicará rupturas en los objetivos y las proyecciones sobre el territorio pero, al mismo tiempo, continuidades en el desarrollo de las obras de infraestructura.

1- Reconstrucción histórica: Argentina, la región y el comercio internacional

Desde los procesos de emancipación de las colonias europeas, el modo de inserción económica y política de las naciones latinoamericanas, y en este caso de América del Sur, fue objeto de intensos debates. Al repasar el devenir de los últimos dos siglos, se observa con cierta claridad la sucesión de distintos modelos que caracterizaron las diferentes etapas históricas de la región. Tras la ruptura del monopolio comercial que mantenía gran parte del territorio americano con el Reino de España, los incipientes Estados se enfrentaron a los dilemas sobre la vinculación con un mundo que se organizaba en torno a un orden políticamente conservador, pero económicamente liberal.

Una vez conformada la Primera Junta de Gobierno el 25 de mayo de 1810 en la actual Argentina, los intentos por profundizar su extensión territorial y obtener la legitimidad por parte de las jurisdicciones del interior del continente implicó un difícil proceso que excedía a la mera conformación de un gobierno propio. La consigna independentista contenía de manera subyacente la propuesta de una nueva organización económica que buscaba invertir las rutas tradicionales de gran parte de las economías de un “interior” que se articulaba principalmente a través del “Camino Real” cuyo centro gravitacional era la ciudad de Potosí. Si bien la riqueza minera de este punto trascendental para la región se encontraba en descenso, aún su inercia continuaba siendo determinante para las estructuras económicas y sociales de gran parte del continente. En este marco, la Revolución de Mayo no sólo significaba la conformación de un autogobierno. Con el tiempo, se convertiría en el punto de partida de los intentos por reconfigurar las bases materiales de un Estado que se organizaría alrededor del puerto de Buenos Aires. Junto a las pujas de poder entre los diferentes sectores sociales, las correlaciones de fuerzas externas y el orden económico internacional conformaban un contexto que incidía en el acontecer local. Como resultante de esta dinámica, la formación de un incipiente sistema económico en la Argentina de la segunda mitad del Siglo XIX estaría estrechamente vinculada con su forma de relacionarse con el sector externo, especialmente, con Europa; y más precisamente, con el Reino Unido.

La modalidad de vinculación entre los sectores dominantes de la región, cuya acumulación de riqueza se concentraba en las actividades primarias, y las élites

europas constituyó el denominado “Modelo Agroexportador” que ordenó las relaciones de la región con el resto del mundo. O, más precisamente, con los epicentros de la economía internacional liderada en ese entonces por la ciudad de Londres. Jorge Gelman y Daniel Santilli (2003) analizan la conformación del sector socioeconómico que acumuló poder a mediados del siglo XIX en torno al proyecto ganadero terrateniente rioplatense que liderará la proyección externa de la incipiente Argentina. Mario Rapoport (2000) desarrolla de manera integral el período que se desenvuelve a partir de la década de 1880 cuando el sector productivo agrícola se convierte en el motor de la economía nacional y posiciona al país en una destacada, pero limitada, posición en la división internacional del trabajo.

El modelo agroexportador no fue un resultado natural del devenir histórico del país, sino el producto del dominio del sector social proveniente de una particular región del territorio nacional en alianza con influyentes actores privados foráneos del ámbito comercial. De esta manera, con el liderazgo del sector “mercantil-ganadero porteño” (Pagani, Souto y Wasserman, 1998) consolidado en el período preconstitucional, quedaban atrás alternativas industrializadoras. Por ejemplo, el incipiente sector manufacturero de la Provincia de Corrientes, que se encontraba vinculado a un sistema económico y social más ligado al noreste del país, e incluso más vinculado con la República del Paraguay que con Buenos Aires, quedó subsumido a las medidas que favorecían las prácticas agroexportadoras concentradas en el Río de la Plata. No obstante, los debates persistieron al punto de lograrse la sanción de la Ley de Aduanas en 1887 que establecía la imposición de aranceles a las importaciones. De esta manera, se hace evidente cómo el proceso de inserción del país al orden mundial, y de la región en general, influyó en la configuración de su morfología y su base material, al tiempo que consolidaba a una determinada élite local.

A lo largo de las décadas en las cuales se instauró y profundizó el modelo descrito (1880-1930) y, antes de realizarse la transformación que marcará el cambio de época del siglo XX, Jorge Fodor y Arturo O’Connell (1973) analizan un cambio en la dinámica de relacionamiento de Argentina con su principal socio, Inglaterra. El fin de la Primera Guerra Mundial significó el comienzo de un nuevo orden internacional. El liderazgo de Londres será desafiado por Washington, y este

reposicionamiento producirá cambios en los vínculos comerciales argentinos. Estos autores describen a esta nueva realidad como un esquema triangular entre Argentina, Gran Bretaña y Estados Unidos: una periferia con dos centros. Mientras el europeo, en retroceso, presentaba una asociación complementaria en el ámbito comercial, el nuevo centro norteamericano se constituía como un poder industrial que, al mismo tiempo, surgía como competidor nato en el sector primario. Con lo cual, el comercio exterior ya comenzaba a presentar desbalances que incidirían en el equilibrio y la sostenibilidad del modelo agroexportador nacional.

La década de 1930, iniciada con la drástica crisis financiera de Wall Street y finalizada con el estallido de la Segunda Guerra Mundial, terminará por derrumbar el orden político y económico dominante hasta entonces y cimentará las bases sobre las cuales se instituyó el nuevo sistema mundial. América del Sur no fue ajena a estos cambios y será protagonista desde su interior de transformaciones trascendentales en sus órdenes económicos, sociales y políticos. Arturo O'Connell (1984) y Eduardo Basualdo (2010) analizan los inicios de este nuevo período desde diferentes aristas. O'Connell pone el foco en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que proporciona una transferencia de los ingresos desde el sector rural a los sectores urbanos. Mientras que Basualdo, con su foco en los entramados socioeconómicos, observa una paulatina recomposición de los bloques y alianzas que acceden a los espacios de poder: una nueva burguesía nacional, junto a un creciente protagonismo del aparato estatal. Claramente este proceso no fue unidireccional, sino que se encontró atravesado por numerosos debates. Entre ellos dos grandes hitos pueden ayudar a caracterizar a la época. Mientras que en 1933 se materializaba el denominado Pacto Roca-Runciman que representaba la aún persistente puja por conservar los tradicionales vínculos con el Reino Unido, en el año 1940 el entonces ministro de economía Federico Pinedo intentaba impulsar el denominado "Plan de Reactivación Económica" que reflejaba las nuevas matrices económicas de un país que se industrializaba y la propuesta de un estrechamiento de las relaciones con Estados Unidos. Leandro Losada (2017) desarrolla un pormenorizado relato de los procesos de negociación que afrontó Pinedo para lograr convencer al Congreso de aprobar las medidas. Si bien el Poder Legislativo no prestó su voluntad, el autor reconoce que estos acontecimientos eran un indicio de los realineamientos internos

que encontraban resistencias en sectores conservadores aún vigentes. Sin embargo, no pasaría mucho tiempo hasta que los cambios finalmente llegaran.

La intermitencia del comercio y la volatilidad de los precios internacionales pusieron en evidencia la gran vulnerabilidad de una región caracterizada por economías con un sector externo concentrado y dependiente. Del mismo modo en que la década de 1930 representa una bisagra entre el orden liberal preexistente y el surgimiento de Estados activos en la participación de la economía, en el escenario doméstico las correlaciones de fuerzas internas también tuvieron sus cambios. Los momentos de interrupciones del comercio exterior generaron las circunstancias que permitieron el desarrollo de una incipiente industria de bienes de consumo que sustituían a los productos importados. Durante la década de 1940, se consolidó una alianza política basada en los sectores obreros y la joven burguesía industrial nacional. Si en las últimas décadas del siglo XIX el ferrocarril se convirtió en la columna vertebral que le dio forma a la geografía económica del país, durante estos años la infraestructura se extenderá permitiendo una interconexión más profunda del interior del territorio.

Si bien esta presentación tiene un anclaje en los acontecimientos argentinos, durante la década de 1940, y sobre todo, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la región sudamericana atravesará cambios trascendentales. Hasta ese momento, desde la culminación de los procesos emancipatorios en el siglo XIX, las inserciones internacionales de los países de la región se habían limitado fundamentalmente a vínculos bilaterales con las potencias europeas. Mientras que las relaciones intrarregionales se reducían a meros acuerdos de coordinación y coexistencia, más que al desarrollo de vínculos cualitativos e integrales. Ante este panorama, la conformación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1948 constituye un hito a partir del cual se desarrolló un pensamiento propio que permitió a la región generar un diagnóstico crítico sobre su inserción internacional y desarrollo local.

La CEPAL, además de implicar una institución central para la construcción del pensamiento y, sobre todo, de identidad común regional, su aparición académica se circunscribe en la formación del “campo del desarrollo del subdesarrollo”. Cecilia Nahón, Corina Rodríguez Enríquez y Martín Schorr (2006) subrayan la novedad del

surgimiento de este espacio para el análisis de “las razones que explican el atraso económico y social de ciertas regiones del planeta en comparación con otras y, a la vez, sobre las posibilidades y las formas de superarlo” (2006:330) y destacan el hecho de no limitarse a la mera función reflexiva, sino también en el involucramiento para su implementación en el diseño de políticas públicas. Y ante esto, la CEPAL desarrolla un papel determinante para el cumplimiento de dicho fin, aunque con un protagonismo cambiante a lo largo de las décadas.

Sin entrar en detalles, que serán contemplados más adelante, la CEPAL impulsó la corriente estructuralista latinoamericana que marcará identidad a la región y propondrá una mirada alternativa y crítica a la teoría ricardiana de las ventajas comparativas que organizaba el comercio internacional y repartía etiquetas a las naciones. América Latina ocupaba un espacio en la periferia de los centros industriales, pero ese rol no se correspondía a condiciones naturales. “Si bien América Latina estaba integrada por economías nacionales, con sus respectivas especificidades, no se las podía comprender si no era en función de su inserción estructural en el sistema económico mundial, la cual estaba caracterizada por la excesiva especialización productiva ligada a la elaboración de productos primarios, el escaso desarrollo industrial y de los servicios y la satisfacción de buena parte de la demanda interna mediante la importación de bienes manufacturados provenientes de los países centrales”, explican Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr (2006:336-337).

Si el modelo agroexportador impulsaba el desarrollo de redes de infraestructura que se dirigían y concentraban en el puerto, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, orientado al mercado interno, motivó al fomento de una mayor interconexión del territorio nacional. Sin embargo el desarrollo hacia adentro tampoco demostró sostenibilidad con el tiempo. Los desequilibrios en la balanza de pagos generados por la aún existente dependencia del sector externo ocasionan crisis cíclicas que socavan la continuidad del proyecto económico. “La industrialización, no permitió atenuar las vinculaciones de dependencia con el exterior; una economía primaria —exportadora está fatalmente condenada, por su misma estructura, a depender básicamente de ellas, a menos que el proceso de industrialización cambie precisamente esa condición, lo que evidentemente no ha ocurrido”, sostiene Osvaldo Sunkel (1970:514). Por esta razón, desde la CEPAL se observó la necesidad de

ampliar la dimensión del mercado doméstico para permitir una mayor escala a las manufacturas locales. A raíz de este diagnóstico se impulsaron iniciativas de integración regional que propondrán una nueva transformación del mapa sudamericano. Si el espacio nacional ya no era suficiente para sostener el desarrollo, se deberían mejorar las interconexiones entre las economías vecinas y expandir el horizonte del imaginario económico local a la región.

Durante los años '60 comenzaron a tomar forma dos proyectos regionales con orientaciones diferenciadas. Por un lado, en febrero de 1960 se conformó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), con una fuerte influencia de Estados Unidos para articular las economías regionales en función de sus proyecciones económicas y geopolíticas. Y por el otro, nueve años más tarde, se firmó el Pacto Andino, como modelo alternativo a la ALALC, que “priorizaba el impulso a la industrialización sustitutiva y la planificación estatal como herramienta central del desarrollo” (Míguez:34). La constitución de la ALALC puede ser vista como “una respuesta a los shocks externos que amenazaron a la región, en particular la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957 y el acceso que las ex colonias consiguieron a la CEE a partir de acuerdos preferencias”, sostiene Federico Merke (2010:11). Sin embargo, esta organización enfocada predominantemente a la liberación comercial no logró construir una identidad regional que permitiera establecer lazos a través de otras materias. Y, producto de los modelos de sustitución de importaciones dominantes las economías que lograban generar una industrialización incipiente enfocada en el mercado local (con déficits de eficiencia por la falta de escala), se producía una caída en la participación de la región del comercio mundial, la cual tampoco era reemplazada por un incremento de intercambios intrarregionales. Por lo que el enfoque eminentemente comercial de la ALALC no obtendría los resultados esperados. Mientras tanto, con la puesta en marcha del esquema desarrollista en la década de 1960, la lógica eficientista con miras a atraer capitales extranjeros volvió a concentrar al aparato manufacturero en las principales zonas urbanas. El mapa volvería a sufrir alteraciones, a raíz de los cierres sistemáticos de las fábricas ubicadas en zonas alejadas a los puertos y a las tradicionales ciudades industriales, al tiempo que dejaba en un plano secundario a la integración regional (Aronskind, 2003:75-80).

A lo largo de la década de 1970 comenzó a repensarse el alcance del proceso de integración para incorporar nuevas dimensiones que permitieran respuestas integrales a las problemáticas regionales. Fue así como en 1980 surgió la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en reemplazo de la ALALC, con un marco de acción más amplio enfocado en el desarrollo de las sociedades que la integraban. Sin embargo, este nuevo paradigma regional no logró alcanzar el rumbo hacia sus propósitos ya que coincidió con el protagonismo de las corrientes neoliberales que se expandieron a nivel global, sumado por la implosión de la URSS y el incremento de poder de las empresas privadas transnacionales. Con lo cual, a partir de mediados de la década de 1980 las tendencias hegemónicas mundiales penetraron en la debilitada región mediante el Consenso de Washington (afectada por las dictaduras militares y las crisis de deuda). No obstante, tal como se viene desarrollando, la historia no es lineal, sino que se encuentra atravesada por permanentes debates y pujas sectoriales. Mientras en 1991, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción dando origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) -y del mismo modo surgía el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA por sus siglas en inglés), al tiempo que era refundada la Comunidad Andina (CAN)¹ en Sudamérica-, en esa misma década Estados Unidos, ya única potencia hegemónica global, comenzaba a tender lazos para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El neoliberalismo, dominante en los años '90, también reconfiguró los mapas regionales. En Argentina, por ejemplo, se dejaron fuera de servicios miles de kilómetros de líneas férreas desarrolladas a lo largo de un siglo. Alejandro Benedetti observa que en el proceso de concesión del sistema ferroviario iniciado en 1991, el servicio de pasajeros quedó reducido a algunos circuitos turísticos y a la provincia de Buenos Aires. En particular la Región Metropolitana de Buenos Aires aumentó su número de estaciones y ramales, convirtiéndose en una “imagen exitosa de la privatización” (Benedetti, 2016:82). De esta manera, observa que el número de estaciones habilitadas en 1998 para el servicio interurbano, mostraría dos imágenes: “positiva si se lo considera desde una racionalidad ‘economicista’, ya que se logró, en buena medida ‘eliminar un servicio

¹ Previamente el Grupo Andino fue creado en 1969. El mismo cambió su denominación por Comunidad Andina en el año 1996 con la firma del Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). Más adelante se dará cuenta de los efectos de esta transición.

altamente deficitario'; pero sobre todo negativa al desaparecer en muchas provincias, un servicio "social", como lo fue históricamente el ferrocarril" (2016:82).

Una década más tarde, y tras la recuperación de las dramáticas crisis padecidas por los países latinoamericanos que adoptaron de manera acrítica los postulados del Consenso de Washington, emergió una nueva tendencia impulsada por gobiernos que decidieron encauzar un nuevo regionalismo que priorizara a la región. De esta manera, el proyecto del ALCA quedaba archivado y surgían iniciativas integrales nuevas como la UNASUR en 2008 o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010. Esta última, se trata de un espacio intergubernamental integrado por todos los países del continente pero en el cual, a diferencia de la Organización de Estados Americanos, participan Cuba y Venezuela, y no integran Estados Unidos y Canadá. De todos modos, no todos los cambios se circunscriben a la región. En 2001, la República Popular China ingresó a la Organización Mundial del Comercio, un hito que implicó la transformación del juego de poder global, como será analizado más adelante.

Desde su formación y hasta nuestros días, el MERCOSUR ha representado una respuesta por parte de específicos sectores manufactureros locales para apuntalar las frágiles economías domésticas. Con un empresariado nacional afectado, y la industria argentina repartida entre el sector exportador diversificado y capitales extranjeros, la economía resultante quedará dominada por una combinación de actores cada vez más concentrados. El nuevo bloque dominante, que a finales de los '90 no ocultaría sus fuertes disputas internas, se caracterizará por ser excluyente de gran parte de la población argentina, no sólo demográficamente, sino en cuanto a la extensión territorial. No obstante, el proceso de integración mediante el Mercosur, con todas sus debilidades, fue una herramienta innovadora que permitió la expansión del mercado local y el desarrollo de ciertas capacidades industriales de la región. Sin embargo, cabe preguntarnos si este bloque ligado y proyectado hacia el Atlántico es suficiente en un mundo cuyo dinamismo y protagonismo comienza a compartirse con el Pacífico.

En realidad, no es natural que el país haya mirado siempre al Atlántico. Su salida hacia el océano tampoco implica un despliegue completo sobre el Mar Argentino. El desarrollo de las actividades económicas se concentró históricamente en el Río de la

Plata, relegando a planos secundarios al resto de la costa bonaerense y patagónica, así como también a vastas regiones del interior profundo. Este sesgo atlantista-rioplatense dejó de lado en muchas oportunidades la posibilidad de pensar al país como parte de la región a la que realmente pertenece, no solo por su ubicación geográfica, sino por las coincidencias sociales, culturales e históricas con las sociedades adyacentes. Tal como sostiene Robert Cox, “las fuerzas sociales no pueden pensarse como algo existente exclusivamente dentro de los estados” (1981), sino que desbordan los límites del mismo, generando una particular configuración del estado. De modo tal que la interacción dada entre el bloque dominante local en sociedad con actores internacionales, principalmente europeos, contribuyeron al moldeado de bases económicas nucleadas en torno al puerto de Buenos Aires.

Ahora bien, ¿puede un reordenamiento global incidir en la configuración territorial de la región? Con la re-emergencia de la región de Asia Pacífico, se hace evidente que el planeta no termina a unas pocas millas del mar chileno. Más aún, ante la posibilidad de un nuevo orden global, repartido entre el Atlántico y el Pacífico, la ubicación de América del Sur pasa a tener una enorme relevancia estratégica. De encontrarse en un rincón del planisferio, ocupa ahora un espacio estratégico entre Occidente y Oriente (términos que deberían ser re-denominados en esta nueva configuración espacial). Hacia el interior de nuestro país, la iniciativa de establecer ejes que atraviesan a lo ancho al territorio permite por primera vez imaginar una alternativa real a la centralización de la vía paraná-rioplatense. Una nueva morfología de Argentina, con reparto demográfico y económico más homogéneo podría potenciar una mayor competitividad en sectores económicos existentes o aquellos nuevos que puedan surgir. Sin embargo, sería un error concebir a los corredores biocénicos como mero puentes entre puertos, o caminos por donde circulen la extracción de productos primarios con escaso valor agregado. El desafío pasa por darle agencia al territorio, y participación a las comunidades allí existentes. Junto al desarrollo humano, mediante la educación y el progreso tecnológico, las provincias deberán construir sus propias agendas sociales internacionales del modo en que lo hizo Buenos Aires a lo largo de todo este tiempo.

Martín Sgut (2001:54) reconoce que América del Sur se encuentra en una posición geográfica lejana a la mayoría de las rutas troncales del comercio

internacional y de los principales centros de consumo. Esta condición demanda mayores exigencias de eficiencia a los sectores económicos locales que les permita competir con sus pares ubicados en regiones próximas a los principales corredores del hemisferio norte. Por esta razón, Gustavo Anschutz (2015) sostiene que dicha situación conduce a priorizar el diseño y la implementación de corredores bioceánicos que conduzcan a terminales portuarias en sus extremos, asegurando también la remoción de todo posible obstáculo que impida la circulación. Con lo cual, son estos proyectos los que se “han buscado promover a través de la Iniciativa IIRSA, con financiación de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF, ex Corporación Andina de Fomento) y el Banco de Desarrollo FONPLATA (ex Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata) en especial, para poder llegar eficientemente del Océano Atlántico al Pacífico” (Anschutz, 2015:4).

Cristian Garay-Vera define a los corredores bioceánicos como “conexiones terrestres que vinculan las costas de los dos Océanos de América del Sur interrelacionando tanto las regiones intermedias como los estados” (2020:93). Pero agrega: “Son también mediadores del flujo de personas y bienes y re-localizan los focos de la integración alrededor de las costas y los valles adyacentes, atravesando vastas zonas de la Cordillera de los Andes y de la zona selvática” (2020:93). Es decir, más allá de ser meras vías de transporte, como mínimo, implican una exigencia de coordinación interestatal en diferentes áreas. No obstante, una de las complejidades que destaca el autor es el componente dialéctico entre el Estado y la sociedad civil en los corredores, ya que “integran micro zonas al interior de los estados y configuran integraciones más amplias entre estados, [lo que] intensifica las comunicaciones al interior de Sudamérica y promueve un desarrollo integral de los actores comprometido” (2020:94). En este marco de múltiples variables, se suman otras perspectivas y funciones en torno a los corredores “se desarrollan complementos o requisitos imprescindibles como las vías de comunicación y transporte de todo tipo, los corredores comerciales, industriales y turísticos que se relacionan a los trazados viales y el desarrollo de grandes centros de desarrollo como son las ciudades tecnológicas” sostienen Luis Inostroza Fernández y Augusto Bolívar Espinoza (2004:155).

El origen del desarrollo de los corredores es producto de tres momentos que destaca Luis Marcó (1996): “el primero de carácter bilateral que se enmarca dentro del Tratado de Paz y Amistad suscrito [entre Chile] con Argentina en 1984; el segundo, las reuniones interministeriales encabezadas por los Ministerios de Obras Públicas de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay -también participan los Ministerios de Transportes y Relaciones Exteriores-; y el tercero, la asociación de Chile con MERCOSUR” (1996:24). Sin embargo, fue en la Primera Cumbre de Presidentes Suramericanos llevada a cabo en Brasilia en el año 2000 cuando de manera explícita los participantes acordaron impulsar “la integración y modernización de la infraestructura física de la región en energía, telecomunicaciones y transportes”, desarrolla Mónica Romegialli (2007). De esta manera y con aquel objetivo, se conformó la Iniciativa IIRSA, no sólo con la mencionada meta de modernización, sino también para la promoción de la integración y el desarrollo económico y social.

En el informe del Comité de Coordinación Técnica de IIRSA se manifiesta: “la visión de la infraestructura como un elemento clave de la integración sudamericana está basada en la noción de que el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones puede generar un impulso decisivo para la superación de barreras geográficas, el acercamiento de mercados y la promoción de nuevas oportunidades económicas en los países de la región, siempre que se mantenga e incremente un contexto de apertura comercial y de inversiones, de armonización y convergencia regulatoria y de cohesión política creciente” (IIRSA, 2003:5). Respecto a esto último Alejandro Rascován advierte sobre las dinámicas capitalistas neoliberales que orientan la transformación del territorio a partir de los proyectos de IIRSA: “el debilitamiento del Estado-nación al momento de planificar infraestructuras y, sobre todo, de orientar el desarrollo del transporte, trae consecuencias que, a partir de la nueva lógica regional/global, pueden llevar a una ruptura social y territorial” (2016:8). “IIRSA expresa la construcción de infraestructura de redes que faciliten el comercio internacional, pero también implica disrupciones espaciales y consecuencias negativas para los territorios que atraviesa” (2016:8), sostiene el autor. Por su parte, Ana Ceceña, Paula Aguilar y Carlos Motto subrayan que en el fondo de lo que se trata es de “poner en ruta la explotación de

yacimientos hidrocarburíferos, minerales, genéticos, acuáticos y también agropecuarios” (2007:17). Por esta razón explican que “porque la IIRSA está pensada a partir de la demanda tiene un diseño centrífugo, extractivo, de expulsión de riquezas hacia los centros de demanda (2007:17).

Álvaro Álvarez destaca que tres grandes corredores de circulación bioceánica atraviesan Argentina, los cuales concentran buena parte de la dinámica actual de circulación de los flujos: el Corredor Bioceánico Norte (Eje de Capricornio), que articula con la Hidrovía Paraguay-Paraná, el Corredor Bioceánico Central para el que se pretende construir el Paso de Agua Negra, y el Corredor de la Patagonia (2019:7-8). El autor observa que estos corredores multimodales se encuentran pensados para la extracción de recursos naturales que conectan los puertos del Atlántico con los del Pacífico atravesando la Cordillera Andina, con lo cual forman parte de “la estrategia de los grandes capitales transnacionales para ampliar los circuitos espaciales de producción, generando espacios transfronterizos de circulación para la acumulación del capital” (2019:1). En su tesis doctoral sobre la Iniciativa IIRSA y el impacto en el Puerto de Santa Fe, perteneciente al Eje Hidrovía Paraguay-Paraná, Álvarez (2018) subraya cómo “los corredores de transporte, energía y comunicaciones son las obras priorizadas por los países de la región en base a una visión en la que prevalecen las demandas del mercado internacional y de los actores geopolíticamente hegemónicos” (2018:10). Y con ello analiza con profundidad los diferentes impactos en los actores intervinientes: “Mientras que las grandes empresas vinculadas al modelo extractivo y al agronegocio se benefician de los cambios en las formas de uso del espacio geográfico y promueven una infraestructura que garantiza la reducción de los tiempos de circulación y la apertura de nuevos mercados y nuevas capacidades productivas, los conflictos sociales y ambientales se multiplican” (2018:10). Precisamente, estos dos aspectos representan un persistente déficit en el desarrollo de la región. Con lo cual, si se trata de repensar una forma alternativa de inserción internacional, es pertinente también contemplar el diagnóstico y la necesidad de incluir respuestas que permitan alcanzar un “crecimiento verde e inclusivo” en la región, un histórico déficit que subrayan Quiliconi y Taraborrelli (2014).

En un artículo publicado en 2018 por el CAF, su entonces presidente ejecutivo, Luis Carranza Ugarte, manifestó la importancia de superar la concepción unidimensional centrado en la mera integración física, para dirigir los esfuerzos hacia un “‘paradigma multidimensional’ de integración física y funcional” (2018) que englobe “intervenciones sistémicas–infraestructura, servicios, gobernanza- sobre corredores logísticos de integración que articulen diversos ámbitos de desarrollo (clústeres productivos, ejes de interconexión, pasos fronterizos, áreas metropolitanas o puertos, entre otros)” (2018).

Finalmente, es imprescindible reconocer el entramado de intereses y el balance de poder que se manifiesta detrás de esta serie de proyectos. En este sentido, Darío Clemente (2017) propone vincular el rol de la Iniciativa IIRSA con la política de creación e internacionalización de empresas “Campeones Nacionales”, y ambas las enmarca en el proyecto regional de Brasil para la construcción de una hegemonía brasileña en Sudamérica. De esta manera, desde un enfoque neogramsciano, observa como ambas estrategias se insertan de forma complementaria y también contradictoria: “por un lado prefiguran la construcción material e ideal de una hegemonía en la región, aunque disputada y en continua tensión; aunque por el otro, su despliegue concreto no logra crear consenso alrededor del proyecto regional de Brasil en la sociedad civil de los países sudamericanos y en sus gobiernos” (Clemente, 2017:3). Así, el autor da cuenta de la importancia de considerar el rol de las fuerzas sociales para este tipo de iniciativas ya que, “en última instancia, el éxito de un proyecto hegemónico descansa en la creación de consenso entre las mismas” (2017:3).

2- Marco Teórico

2.a- Rupturas y continuidades: la transición de dos paradigmas

Luego del repaso histórico desarrollado en el capítulo anterior, el presente apartado pone el foco en el análisis de las últimas décadas a partir de los esfuerzos por profundizar las interpretaciones del proceso en el territorio. El regionalismo es un fenómeno analizado desde distintas disciplinas, siendo abordado por las relaciones

internacionales, la economía o el derecho internacional, entre otras. Y, al mismo tiempo, puede ser interpretado desde distintos enfoques. Entre ellos, se presentan dos principales grupos de teorías. Por un lado encontramos las miradas domésticas, aquellas que analizan al regionalismo desde el propio interés de los Estados (especialmente en materia económica o jurídica). Mientras que por el otro lado se ubican aquellas teorías sistémicas que intentan explicar qué aporta una región al sistema global. Y es aquí donde el campo de las relaciones internacionales aporta su conjunto de herramientas conceptuales específicas para afrontar distintos tipos de preguntas: ¿representan las regiones espacios de gobernanzas alternativas a lo global? ¿Son funcionales a la consolidación de hegemonías de potencias regionales?

El autor Andrew Hurrell (1995), al respecto de las teorías sistémicas, reconoce dos grupos predominantes. Por un lado, el neorrealismo con el foco en la geopolítica y la competencia en el mercado; y por el otro, desde el neoliberalismo institucional que parte su análisis del entramado de acuerdos y el consecuente incremento de niveles de interdependencia generado por un aumento de la necesidad de cooperación internacional (1995:47-61). Aunque el autor hace mención también de la presencia de otras teorías que aportan importantes herramientas al regionalismo tales como el constructivismo, especialmente, en los procesos de conformación de identidades regionales, sentidos de pertenencia y valores compartidos. Pero sobre todo, el constructivismo permite también indagar acerca de la relación entre incentivos materiales, estructuras intersubjetivas y los intereses de los actores (1995:72).

Como crítica a la primera corriente, Hurrell sostiene que los neorrealistas en “su descripción del sistema internacional olvidan los caminos en los cuales la naturaleza de la competición política y económica y la consecuente definición de los intereses del Estado están siendo afectados por los cambios en el sistema económico global” (54:1995). Si bien reconoce que el neorrealismo ofrece una visión adecuada para analizar, por ejemplo, el contexto geopolítico inicial de la actual Unión Europea a mediados del siglo XX, resulta insuficiente para explicar su exitoso desarrollo institucional a lo largo de las décadas posteriores (1995:73). En este sentido, si se intenta comprender al regionalismo contemporáneo, no se puede obviar que éste ya nació enmarcado por la globalización de finales del siglo pasado y, por lo tanto, se encuentra condicionado por ella y no puede ser explicado sin dicho proceso global.

De esta manera, al analizar el proceso específico de regionalismo que representan los corredores bioceánicos en Sudamérica, nos lleva a reflexionar sobre cómo afecta la realidad global a la región y, viceversa, qué aporta la región al sistema mundial. Para ello, es imprescindible conocer las características actuales de ese mundo extra-regional así como también los factores que movilizan (o reaccionan) dentro de la región en su vinculación internacional.

Ante la proliferación de bloques económicos, y habiéndose visto que no se repite el camino de la experiencia europea con el horizonte de la supranacionalidad, Mercedes Botto observa la necesidad de “pensar la integración como un continuo que va desde niveles de coordinación administrativa (cooperación) a niveles de máxima delegación de autoridad (fusión)” (2015:13). Y ante ello, reconoce los aportes del institucionalismo liberal que exponen la importancia de la existencia de reglas y mecanismos efectivos capaces de dirimir los dilemas de la acción colectiva derivado de las asimetrías internas (Laursen) o vinculados al sistema de votación (Schmitter). Sin embargo, desde la corriente realista, que coincide en la importancia de las reglas e instituciones formales, se subraya la importancia de detectar la presencia de líderes hegemónicos con voluntad de ejercer tal liderazgo (Botto, 2015:14).

En este trabajo, dado su recorte temporal y geográfico, toma especial relevancia el conocimiento desarrollado en la misma Sudamérica a partir del denominado regionalismo post-hegemónico, post-liberal o estratégico. Por este motivo, en este primer apartado proponemos una aproximación al proceso de integración, no desde una faz meramente comercial, sino en su comprensión más profunda y compleja que, tal como sintetiza Botto, aspira a alcanzar una autonomía geopolítica, incorporando a la agenda dimensiones productiva, física, energética, financiera, e incluso las vinculadas a la consolidación de la democracia, el desarrollo social y la cooperación militar (2015:10). Autores como Diana Tussie, Pía Riggiozzi, Maribel Aponte García, José Briceño Ruiz y José Antonio Sanahuja desarrollan sus análisis sobre el período regional surgido en la primera década del Siglo XXI.

La crisis económica, social y política de Argentina del 2001 (entre otros eventos de similares características en la región) marcó una ruptura determinante del modelo adoptado durante la década precedente conocido como “Consenso de Washington”

que se extendió mediante diferentes acontecimientos a lo largo de buena parte del territorio sudamericano. Sin embargo, no puede afirmarse de manera contundente que exista un quiebre completo con la etapa previa. Si bien, diferentes autores observan una ruptura paradigmática entre ambos períodos, también existe otra línea de estudios que analiza la pervivencia de elementos entre estas etapas: “esta continuidad se manifiesta principalmente en los altos niveles de retórica y en el rechazo de los gobiernos a ceder soberanía efectiva más allá de la coordinación administrativa, agravado en el caso de la UNASUR por la resistencia a crear instituciones regionales y a incluir actores no gubernamentales en los procesos decisionales” (Botto, 2015:10).

José Antonio Sanahuja reconoce en el regionalismo latinoamericano contemporáneo (así lo denomina para diferenciarlo del regionalismo post colonial del siglo XIX) una línea histórica entre el “viejo” de los años sesenta y el “nuevo” de los años noventa (Sanahuja, 2012:23). Respecto al primero pueden observarse dos importantes aspectos: la búsqueda de estrategias de integración económica con diferentes grados de autonomía a fin de llevar adelante propias políticas de desarrollo (en este plano se destaca el rol de la CEPAL); y la institucionalización de organizaciones regionales de seguridad lideradas por Estados Unidos, en el contexto de la Guerra Fría (en este otro plano se destacan los roles de la Organización de Estados Americanos - OEA- y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca - TIAR-). Precisamente, el autor señala que una característica de este regionalismo es la asignación en diferentes organizaciones de las funciones económicas y de seguridad. Sin embargo, con la implosión de la Unión Soviética y el ascenso de Estados Unidos como principal potencia hegemónica, la integración latinoamericana adoptará un carácter multidimensional a fin de adoptar una nueva estrategia integral para mejorar la posición internacional de la región. Mientras que, al mismo tiempo, el nuevo regionalismo estará dirigido a reforzar sus capacidades internas de gobernabilidad (2012:24-25). Con una fuerte racionalidad política, bajo este nuevo regionalismo se ampliaron las agendas y órganos para “enfrentar las dinámicas de la globalización apoyando las capacidades de los Estados-Nación para la gobernabilidad en un espacio regional, en aquellos campos en los cuales existían

interdependencias regionales y globales crecientes, y algunos intereses nacionales eran percibidos “y redefinidos como intereses comunes (2012:25).

No obstante, en este período histórico Sanahuja diferencia al nuevo regionalismo que surgió como respuesta a los desafíos políticos y de seguridad de las post-Guerra Fría, del “Regionalismo Abierto”, al que considera como “la respuesta a las demandas de dinámicas crecientes y manifiestas de la regionalización económica y la globalización” (2012:25). El mismo asoció la integración económica regional con las políticas liberales proclamadas en el Consenso de Washington: “acuerdos de comercio regionales con bajos aranceles externos y barreras al comercio y una más amplia liberalización intra-grupo, con el propósito de dar a los mercados un mayor rol en la promoción de la eficiencia y la competitividad internacional” (Burki, 1998). Este modelo de regionalismo tendría duración hasta los primeros años del Siglo XXI. El creciente rol de China, el retroceso de Estados Unidos de América Latina y las reacciones de las nuevas administraciones locales ante el fracaso de las agendas neoliberales en los distintos países, serían estímulos para la búsqueda de mayor autonomía de la región.

En gran medida, el regionalismo post-hegemónico se desarrolló como respuesta reactiva a las ambiciones hemisféricas de Estados Unidos y a su programa de gobernanza comercial. Precisamente, el auge de esta nueva mirada se caracteriza por enmarcarse en un contexto de debilitamiento de la hegemonía estadounidense sobre América Latina. A través de tal concepto, Riggiozzi y Tussie (2012) refieren a la región como un espacio político en el que la gobernanza transfronteriza se ancla en un nuevo consenso sobre para qué es y para qué sirve la cooperación y la diplomacia, dando paso a una reorganización del escenario regional y al surgimiento de esfuerzos diversos en nuevas áreas de cooperación. Esta nueva proclamada como un “cambio de era” incorpora una perspectiva de desarrollo social, acción comunitaria y nuevas formas, prácticas y organizaciones políticas. Y, junto a ello, estas transformaciones se manifiestan en una nueva construcción regional. Sin embargo, las autoras subrayan que para comprender el alcance de los proyectos enmarcados en esta nueva etapa, es necesario repensar el espacio regional en sí mismo: “regionalismo no es sólo la institucionalización de las prácticas transfronterizas sino también, la reflexión [podríamos agregar: y la construcción de consensos] de las transformaciones del

espacio regional” (2012:2). Esto significa que también es necesario observar los significados, motivaciones, intereses e ideas de los actores estatales y no gubernamentales que participan en el escenario. Por lo tanto, si en este período post-hegemónico, pierden poder de agencia los actores que condujeron los procesos de la última década del Siglo XX, este nuevo regionalismo pondrá su foco en agentes propios del territorio. Y de ser tal la ambición, es (era) de suponerse que la nueva era sea (sería) duradera.

Pero el devenir histórico del regionalismo lejos está de ser una sucesión lineal de períodos. Cada etapa se presenta con su entramado de debates propios de los agentes y bloques interactuantes. Sanahuja reinterpreta el conocido “trilema de (Dani) Rodrik” desarrollado en su obra “La paradoja de la Globalización” (Rodrik, 2011), y lo adapta a la versión latinoamericana. Mientras el autor turco explica que ninguna sociedad o Estado puede sostener de manera simultánea altos niveles de globalización económica, soberanía nacional y democracia, Sanahuja observa que “América Latina afronta un permanente ‘trilema’ entre el Estado-nación y la defensa de la soberanía, las aspiraciones de una integración regional eficaz, y la búsqueda de autonomía en el plano internacional” (Sanahuja, 2012:23). En ambos casos, la consecuencia es que sólo puede optarse por dos de los aspectos, debiendo sacrificarse o disminuirse la intensidad del tercero restante.

Dicho lo anterior, pueden analizarse las tensiones propias de esta etapa post-liberal del regionalismo. A priori la sintonía de las orientaciones políticas de buena parte de los países de América Latina, y especialmente América del Sur, durante este período permitieron reducir las contradicciones entre nacionalismo y regionalismo. En este sentido, el “retorno del Estado” tras el auge neoliberal, puede ser visto como un mecanismo defensivo frente a la globalización. Sin embargo, Sanahuja interpreta que este neo-nacionalismo presenta un dilema inevitable en la dificultad de establecer marcos regulatorios e instituciones regionales y multilaterales efectivas. De esta manera, si bien se observa una convergencia en materia política, de seguridad y asuntos sociales en el seno principalmente de la UNASUR, a lo largo de este período la integración económica y la dimensión comercial perdió peso debido a la falta de consenso entre los países (Sanahuja, 2012:33-38). De hecho, desde Venezuela, con el apoyo de Bolivia y en ocasiones de Ecuador, se ha promovido la

visión de hacer de UNASUR una “alternativa” al modelo “neoliberal” que ambos, la Comunidad Andina (CAN) y el MERCOSUR, supuestamente representan (Sanahuja, 2012:39). Hasta aquí la consigna parecía clara. La dimensión política debía primar por sobre la económica. Aunque más tarde, el presidente Hugo Chávez promovería la retirada de su país del CAN, para luego iniciar el camino de incorporación al MERCOSUR (proceso iniciado en 2006 y finalizado en 2012) bajo el lema “nuestro norte es el sur”. Miriam Gomes Saraiva y José Briceño Ruiz analizan que para ese momento el MERCOSUR se había convertido en un área de interés geoestratégico: “Había optado por una política exterior agresiva hacia Estados Unidos y un distanciamiento cada vez mayor de los países andinos (los cuales avanzaban en un tratado de libre comercio entre el CAN y Estados Unidos)” (Gómez Saraiva y Briceño Ruiz, 2009). Al mismo tiempo, y desde una posición opuesta, un presidente Lula con mayor elasticidad y ambición sostenía que tanto la CAN y MERCOSUR, pueden colocarse dentro de la “sombra” de UNASUR (Sanahuja, 2012:39).

Finalmente, con la aprobación del Tratado Constitutivo de UNASUR en 2008, la posición de Brasil lograría imponerse al lograr la incorporación de todos los países de Sudamérica. Sin embargo, las metas comerciales y económicas se encontrarán tímidamente mencionadas en una agenda de amplios objetivos. De esta manera, tales materias quedarán siendo conducidas de manera prioritaria por sus ya existentes organizaciones: CAN y MERCOSUR. Es decir, un período caracterizado por la coexistencia de continuidades, especialmente en la faz comercial conducida por las organizaciones creadas en la década de 1990. Y al mismo tiempo, un quiebre respecto a lo anterior de la mano del nuevo peso adjudicado a la dimensión política y social que, en este caso, fue canalizado a través de la UNASUR. Por supuesto que esta división de roles no fue un reparto discrecional ni estático de atribuciones. En su seno, cada organización también sería escenario de debates y tensiones, incorporando agendas propias a la impronta de la época.

2.b- Oleadas de integración

El camino histórico atravesado por la región también ayuda a comprender la etapa alcanzada, la razón de sus dificultades y por qué aún persisten ciertos elementos que

obstaculizan la profundización de la cooperación en la región. Para ello es importante comprender la presencia de tres períodos u oleadas de integración a lo largo de la segunda mitad del Siglo XX hasta la actualidad. La sucesión de estas etapas se caracteriza por haber alcanzado preeminencia durante determinadas décadas pero no implica su desplazamiento por la tendencia siguiente. Se trata de modelos explicativos que no deben ser entendidos como la sucesión lineal de acontecimientos a lo largo del tiempo, sino como la coexistencia permanente de confluencias de factores endógenos y exógenos.

En América Latina, la primera oleada tuvo lugar en un momento en el que las economías locales, tradicionalmente caracterizadas por la preeminencia de sus sectores primarios, habían desarrollado un proceso de industrialización como respuesta a las interrupciones del comercio internacional ocasionadas principalmente por las guerras mundiales. En consonancia con la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que promovía el desarrollo del pensamiento económico autóctono, se impulsó un proceso de integración que permitiera fortalecer los sectores industriales que se encontraban limitados a los estrechos mercados nacionales. Producto de estos factores surgió en 1960 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que promovía el establecimiento de uniones aduaneras en la región. De manera similar a Europa, el modelo de desarrollo nacional también presentó un proceso de industrialización impulsado desde el Estado. Aunque a diferencia de Europa que ya contaba con un desarrollo industrial consolidado (alcanzado en buena parte por los avances propios de la empresa militar), la experiencia sudamericana se encontraba condicionada por estructuras sociales y económicas propias del período anterior de exportación de bienes primarios. Estas limitaciones conducirían a una serie de crisis cíclicas producto de escasez de divisas y estrangulamiento del sector externo: “el crecimiento de la producción impulsaba un incremento de las importaciones, hecho que en el futuro enfrentaría al país a serios problemas en la balanza de pagos” (Rapoport, 2007:6). Como consecuencia, la construcción de un andamiaje institucional en la región se produjo a partir de los intentos entre los gobiernos para generar marcos de entendimiento y cooperación mutua. Pero en cuanto a la inserción con el mundo extrarregional, estas economías seguían dependiendo de una acotada canasta de

bienes primarios exportables. Con lo cual, la integración a lo largo de este período se caracterizó por estar impulsada fuertemente por factores exógenos y políticas de carácter defensivas a necesidades propias de las economías domésticas, pero además sobre una matriz productiva con “baches” (Kan, 2022:6-7). Este incipiente proceso de integración no incluía una idea de concertación: “si bien los países fueron parte de la construcción de un acuerdo regional, cada uno de ellos mantenía diversas relaciones bilaterales con los países centrales, sobre todo con Estados Unidos, para conseguir inversiones y financiamiento, dejando de lado propuestas de concertación regional en los vínculos hacia el exterior” (Kan, 2022:7).

Mientras la primera oleada de integración europea tenía como motor al aspecto político principalmente, motivada por la necesidad tejer lazos lo suficientemente fuertes que puedan prevenir el estallido de una nueva guerra, en América Latina la integración se concebía como una herramienta para promover el crecimiento económico a partir de la liberación arancelaria del comercio intrarregional.

La segunda oleada de regionalismo tuvo lugar a mediados de los ochenta, y se llevó a cabo en un contexto internacional diferente, caracterizado por la globalización del capital. El sistema financiero conocido como Bretton Wood se derrumbó en la primera mitad de la década de 1970 y el consenso generalizado sobre el rol del “Estado benefactor” se vio fuertemente afectado ante las problemáticas irresueltas y la emergencia de un neoliberalismo en cuyo contenido se contemplan los intereses de nuevos actores de peso: las empresas privadas multinacionales. Al ser la integración europea un proceso construido en base a la motivación política, con fuerte protagonismo de los Estados, su segunda oleada también repercutirá de manera diferente a la de América Latina. Botto señala que esta segunda oleada se caracterizó por la incidencia de estímulos exógenos a la región. Si bien las respuestas no fueron homogéneas, “la integración económica constituyó una estrategia defensiva frente a la globalización, como fue el caso del MERCOSUR” (Botto, 2015:18). Con lo cual, la primera tendencia estuvo impulsada por factores internos, mientras que la segunda por motivos externos a la región. Aunque en ambos casos, la necesidad de adoptar acciones cooperativas responde a una lógica comercial defensiva.

Durante este período, el BID fue una de las instituciones que buscó profundizar las políticas de integración que caracterizaron al denominado regionalismo abierto de este período. De hecho, tal como mencionó su presidente Enrique Iglesias en el prólogo de uno de sus informes anuales: “la integración es uno de los cuatro pilares centrales de la Institución (junto con la Competitividad, la Modernización del Estado y el Desarrollo Social) para alcanzar las metas de crecimiento económico y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe” (BID, 2002:6). Precisamente, en dicha presentación la organización diferencia a esta etapa de la anterior sosteniendo que “el compromiso de las autoridades con la liberalización regional es más creíble para el sector privado que en el pasado y los riesgos de la desviación del comercio se redujeron de un modo sustancial” (BID, 2002:11). Y más aún: “los compromisos de la liberalización regional por lo general se han mantenido, incluso frente a problemas económicos y de balanza de pagos” (BID, 2002:11). Por otro lado, el BID también admite entre distintos aspectos la necesidad de la reforma de instituciones “excesivamente burocráticas del viejo regionalismo” por una nueva generación de acuerdos institucionales de carácter intergubernamental de alcance más limitado (BID, 2002:16). Aunque reconoce en el mismo informe que la arquitectura institucional habría quedado demasiado débil frente a la integración y las interdependencias cada vez mayores.

Ahora bien, si durante este período la integración tuvo como uno de sus horizontes el aumento del comercio fronterizo, una de sus consecuencias directas fue la mayor demanda de integración en materia de infraestructura. Y ante esto, la vasta extensión territorial de la región exigió la necesidad de proyectos coordinados y coherentes con objetivos comunes. Fue entonces cuando el entonces presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, en el marco de la I Cumbre de Presidentes Sudamericanos llevada a cabo en el año 2000, propuso una agenda de infraestructura para superar obstáculos que impidieran la libre circulación. El Plan de Acción 2000-2010, acordado por los Ministros de Transporte, Energía y Telecomunicaciones de América del Sur meses más tarde, representaría el inicio de la Iniciativa IIRSA.

Sin embargo, la compleja realidad socioeconómica que se observaba en aquel período llevaría a un quiebre que será preclava de un cambio de modelo en la región. La tercera oleada podría plantear una perspectiva novedosa para este proceso

histórico. Si bien hay un reconocimiento a la experiencia desarrollada, también se observan diferentes estrategias para abordar una respuesta ante el fenómeno de la globalización. Dabene subraya una característica: “el hecho de que los procesos de integración no tienden a profundizarse ni a ampliarse (en términos de agendas y de membresías) en el tiempo, sino que se recrean a través de nuevos acuerdos y modalidades de integración” (Dabene, 2012, citado por Botto, 2015:20). Por lo tanto, los regionalismos no se reemplazan unos a otros, sino que se superponen y adoptan diferentes enfoques. Es por este motivo por el cual surge un debate respecto a la continuidad o ruptura de este período frente a los anteriores. En este marco, la UNASUR, surgida en 2008, aparece como un caso novedoso por el número de miembros que la integran y por la ambiciosa ampliación de su agenda, incluyendo defensa, infraestructura, salud, entre otros. Esta tercera oleada incluye una combinación de factores endógenos (liderazgo de Brasil) y exógenos (pérdida de interés y presencia de Estados Unidos), tal como destaca Botto (2015:21). Por primera vez, se observa la adopción de una voluntad integracionista de carácter ofensiva: gobiernos impulsando acciones colectivas y construyendo una identidad regional propia.

Las sucesivas cumbres que le continuaron a Brasilia 2000 se hicieron eco de los nuevos aires que mencionamos en el párrafo anterior. Y con ello, los mandatarios protagonizaron intensos debates contra las premisas que defendían de manera indiscriminada el libre comercio. Aquel regionalismo abierto de la década anterior fue paulatinamente suplantado por propuestas de un regionalismo estratégico o post-liberal. Fue en este marco en el que la UNASUR surgió como centro de la nueva arquitectura política institucional. Tal como se vio más arriba, este espacio fue el medio de una agenda consensuada y permitió dotar de mayor autonomía y margen de maniobra a las decisiones adoptadas por los gobiernos de la región.

En materia de infraestructura, en 2009 se presentó el COSIPLAN en el ámbito del UNASUR para dar a la Iniciativa IIRSA la impronta post-hegemónica para el desarrollo de infraestructura orientada a la integración económica y sobre la base de cooperación política. Esto dicho en términos generales. Si se observa la dinámica interna a la región, podemos encontrar autores que destacan el rol de Brasil en su búsqueda de liderazgo (Malamud, 2011) o de construcción de hegemonía (Clemente,

2017). Así también, existen otros autores que destacan elementos de continuidad con la segunda oleada. Aquí encontramos a Sanahuja (2012) o Dabene (2012) quienes apuntan a que más allá de las novedades introducidas por las nuevas agendas e ideologías, subsiste una resistencia de los gobiernos a construir instituciones supranacionales y a preservar los patrones comerciales extrarregionales tradicionales.

Cada uno de estos momentos estuvo acompañado por programas y desarrollo de infraestructura en sintonía con la estrategia productiva que se buscaba impulsar. Desde la construcción de las redes ferroviarias a finales del siglo XIX, pasando por el trazado de nuevas rutas que comunicaran poblaciones al interior de los territorios nacionales durante las etapas de industrialización y ampliación de los mercados locales, hasta llegar a la coordinación de políticas integrales para facilitar el transporte a lo largo y ancho de la región. Con sus defectos y virtudes, el MERCOSUR ha logrado facilitar importantes avances en esta materia entre sus miembros. Pero, dadas las características del reordenamiento global que atraviesa el sistema en una instancia más amplia, existen factores exógenos que instan a repensar el rol que ocupa Sudamérica en el entramado de caminos mayor. Se presentan condiciones para que los corredores comerciales, tal como los conocemos se conviertan en reales corredores bioceánicos. Incluirlos en los flujos internacionales genera impacto directo en la competitividad de las exportaciones y la reducción de sus costos, así como de los bienes importados. Pero también incide sobre la cohesión territorial, brindando posibilidades de integración de regiones aisladas (Barbero y otros, 2011). Asimismo, la internacionalización de territorios sin una debida coordinación puede presentar diferentes tipos de escenarios con sus respectivos riesgos: en lo comercial, en lo ambiental, en cuanto a la seguridad. Por esta razón, la conformación de estos corredores generan preguntas que, dada su naturaleza transfronteriza, y fundamentalmente transnacional, demandan respuestas de formulación mancomunada entre los gobiernos locales.

2.c- Regionalismo, integración o cooperación

Luego de caracterizar el recorte geográfico y temporal del trabajo desde la propuesta del “regionalismo post-hegemónico” y desarrollar la sucesión de las

oleadas de integración, profundizaremos con la definición de qué se entiende por regionalismo. La amplia interpretación que se encuentra en la biblioteca nos permite transitar en una diversa gama de concepciones que incluye tanto a la mera proximidad geográfica de dos Estados como a la presencia de una interdependencia mutua en múltiples materias. Los esfuerzos por conceptualizar a una región involucran un espectro de alternativas que varían según dónde se coloque el foco o las dimensiones que se deseen integrar. En ese menú de opciones se encuentran términos como “regionalización”, “integración económica” y “cooperación regional”. Utilizados con frecuencia como sinónimos, cada uno de ellos destaca diferentes aspectos de una realidad compleja.

De los tres conceptos, **regionalismo** comprende una realidad transfronteriza multidimensional entre más de dos Estados que comparten una misma zona geográfica, sus comunidades, las actividades que realizan y que, de manera voluntaria (consciente o inconsciente), construyen y resignifican identidades y membresías. Hurrell analiza al regionalismo como procesos multidimensionales socialmente contruidos en torno a regiones. En su trabajo, el autor aborda la manera en que el término regionalismo abarca una serie de fenómenos: como regionalización, como conciencia e identidad regional, como cooperación interestatal, como integración impulsada por el Estado, y como cohesión regional.

A diferencia de la regionalización como categoría general, la **integración económica** representa también un fenómeno transfronterizo entre más de dos Estados y sus comunidades pero poniendo el foco en el aspecto económico y comercial. Mientras que, desde otra perspectiva, la **cooperación interestatal** involucra las negociaciones y acuerdos llevados adelante por los gobiernos de una región para construir regímenes e instituciones que, tal como desarrolla Hurrell persiguen diferentes objetivos: desde coordinar respuestas y estrategias comunes ante desafíos externos o, desde necesidades endógenas, para desarrollar políticas conjuntas de desarrollo local (Hurrell, 1995:42).

De esta manera, podemos observar una suerte de escala entre los conceptos antes mencionados que permite entender etapas sucesivas de formalización entre gobiernos. Aunque en realidad, Hurrell parte de otros dos estadios anteriores al involucramiento de los Estados. Así, podemos encontrar una primera instancia a la

que denomina “identidad regional”. Con ésta, se refiere a la situación en la que se conforma una comunidad imaginaria o la construcción de valores comunes. Respecto a la segunda, en una instancia más avanzada, que incluye mayor complejidad y profundidad de los procesos, pero aún sin el involucramiento del Estado, se encuentra la “regionalización”. Ésta es abordada como un proceso económico motivado por los mismos intereses económicos. Es decir, se trata de un proceso iniciado por el mismo sector privado y son estos los que demandan a las administraciones públicas las medidas para llevar adelante un proceso de integración. Un ejemplo de estos fenómenos son las conformaciones de cadenas de valor, surgidas en el seno de los distintos procesos productivos y promovidos bajo el interés de obtener mayor eficiencia y mejores rendimientos.

A partir de aquella última instancia podremos encontrar un nuevo estadio (sin que esto signifique una regla gradual y lineal) donde comenzamos a observar la presencia de los Estados. Entendemos que en esta instancia se ubica la ya mencionada “cooperación regional”. Este proceso, además, puede involucrar otras agendas no económicas, como seguridad, ciencia y tecnología o salud. Para alcanzar estos nuevos objetivos comunes propuestos, los gobiernos buscan conformar acuerdos que suponen cierto grado de convergencia, así como también el entendimiento de alguna amenaza común que requiera de acción colectiva e institución no vinculante.

La característica de la obligatoriedad implica un salto cualitativo. En caso de haber presencia de instituciones de carácter vinculante ya significa que estamos ante un caso de “integración regional” tanto para Hurrell como para prácticamente todos los autores que analizan esta materia. Sin embargo, el mencionado autor señala que estos procesos de integración son necesariamente de carácter económicos, sean sobre cuestiones comerciales, financieras o productivas, entre otras. De alguna manera, implicaría afectar las competencias aduaneras. Con lo cual, podríamos definir la integración regional a partir de tres características: Estados que comparten una frontera (debe haber una aduana que afectar); la delegación voluntaria de autoridad o competencias soberanas; y la construcción de instituciones de carácter vinculante para los gobiernos.

Finalmente, encontramos el último estadio, que presupone a los anteriores: la gobernanza regional. Esta vez, Hurrell explica que las regiones se instituyen como

modelo de gobernanza alternativo a lo nacional y, especialmente, a lo global. Este caso se refiere a la posibilidad de que la combinación de los procesos anteriores conduzca a la emergencia de una unidad regional cohesiva y consolidada. Si bien el autor comprende al regionalismo en términos de vínculos de interdependencia, incluye la idea de disputa de poder político, tanto dentro de la región como, y especialmente, en la vinculación de la región frente a actores externos. Esto toma relevancia cuando los *outsiders* son forzados a definir sus políticas hacia miembros de una región en términos regionales. Y al mismo tiempo, para aquellos que se encuentran dentro de una región, el regionalismo se vuelve significativo cuando la búsqueda de acuerdos por fuera del espacio regional implica costos significativos, tanto económicos como políticos (Hurrell, 1995:44). Y, finalmente, dejando entrever su impronta neorrealista, Hurrell afirma que la mencionada cohesión “podría basarse en una potencia hegemónica regional fuerte, con o sin instituciones regionales fuertes, que regule las políticas exteriores de los estados dentro de su esfera de influencia y establezca límites en el rango permisible de opciones políticas internas” (1995:45).

2.d- La región, su infraestructura y los Ejes de Integración y Desarrollo

América del Sur posee una extensa superficie que alcanza los 17,8 millones de kilómetros cuadrados. Se trata de una región con una alta biodiversidad, rica en recursos naturales y largos tramos de costas que limitan con los Océanos Atlántico y Pacífico y con el Mar Caribe. Con una población que supera los 400 millones de personas, esta región se caracteriza por una profunda y heterogénea historia precolombina, a la que se suma un pasado colonial común. Entre las consecuencias directas de esto último subrayamos la preponderante homogeneidad lingüística concentrada en dos idiomas de origen europeo: español y portugués. Aunque también podemos mencionar la importancia de lenguas nativas como el quichua (hablado por más de 8 millones de personas), el guaraní (con más de 5 millones de hablantes) y el aimara (que incluye a otros 2,5 millones). Todos estos casos se ubican en una amplia zona geográfica que trasciende fronteras y se encuentran principalmente en regiones mediterráneas del continente, en una franja que se extiende por Perú, Bolivia,

Argentina, Paraguay y Brasil (Native Languages, 2020). No obstante, en todo el subcontinente se encuentran numerosas comunidades que aún conservan con cierta vitalidad sus lenguas nativas.

Por otro lado, la región puede caracterizarse por la vulnerabilidad de sus economías, la dependencia de las exportaciones basada en materias primas, el bajo nivel de ahorro interno, las dificultades para el acceso a los mercados internacionales de capital, y los altos niveles de desigualdad (Romegialli, 2007:2). Ante tal diagnóstico, el BID en un informe del año 2000 destacó la contribución del desarrollo de la infraestructura regional. El retraso del comercio, la inversión y el movimiento de personas a comienzos del siglo tiene entre sus motivos a los “severos obstáculos físicos, normativos y sociales” en las fronteras, especialmente a través de los principales corredores intra e interregionales, sostiene el informe del organismo financiero. Y además agregó: “el desarrollo socioeconómico de nuestros mercados regionales sudamericanos, no ha alcanzado su potencial debido en parte a la falta de una visión estratégica compartida acerca de cómo usar la cooperación y el planeamiento regional para explotar en su totalidad el impacto de una red continental de infraestructura” (BID, 2000:13).

Tomando como partida la definición de infraestructura del propio BID en dicho documento podemos sostener que “abarca un conjunto de estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones de larga vida útil, utilizadas por los sectores productivos y por los hogares” (2000:13). Sin embargo, aclara que esta definición resulta incompleta ante las nuevas realidades. Lo que tradicionalmente hubiera sido asimilado a un *stock* de capital público, “en la actualidad la creciente participación privada en la provisión de infraestructura, las innovaciones tecnológicas y un enfoque abarcativo del desarrollo sustentable llevan a una visión más amplia del campo de la infraestructura” (2000:13). Aún así la definición continúa resultando excesivamente amplia. Por lo que para este trabajo nos enfocaremos en aquella infraestructura que se vincula al proceso de integración entre países. El BID sostiene que una infraestructura reúne características de corte regional cuando “soporta flujos entre los países del bloque” (2000:13). De esta manera encontraremos estructuras (entiéndase tanto al conjunto de instalaciones como de servicios) en materia de

transporte, energía y telecomunicación, tales como las que se encuentran sombreadas en la siguiente tabla:

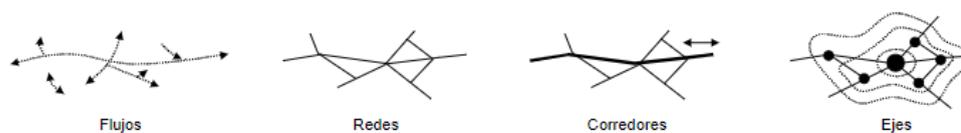
Tabla N° 1 - Infraestructura según sector y alcance

Sectores/Tipos	Urbana	Interurbana	Internacional
Transporte	Red vial urbana, líneas ferroviarias	Carreteras, vías férreas, vías navegables, aeropuertos, puertos	Puertos, aeropuertos, carreteras, vías navegables, vías férreas
Energía	Redes de distribución eléctrica y de gas, plantas de generación, estaciones transformadoras	Redes de transmisión, gasoductos, oleoductos, plantas compresoras, centros de producción de petróleo y gas, centrales de generación eléctrica	Redes de transmisión, gasoductos, oleoductos
Telecomunicaciones	Redes de telefonía fija y celular	Redes de F.O., antenas de microondas, satélites	Satélites, cables submarinos
Desarrollo Social	Hospitales, escuelas	Represas y canales de irrigación, redes hidráulicas	-
Medio Ambiente	Parques y reservas urbana	Parques, reservas, territorios protegidos, circuitos de ecoturismo	Parques, reservas o circuitos de ecoturismo compartidos
Información y conocimiento	Redes, edificios, TV por cable	Sistemas de educación a distancia, portales, TV abierta, satélites	Redes

Fuente: BID, 2000:14

A través de estas redes de infraestructura circulan flujos de bienes, personas, información y energía, que puede ser eléctrica, de gas o petróleo. Estos flujos, sostiene el BID, al circular por las redes suelen consolidar sus movimientos conformando corredores que, llevándolo a una escala regional pueden llegar a convertirse en verdaderos Ejes de Integración y Desarrollo económico y social, “constituyendo una herramienta de primer orden para vertebrar la organización del territorio” (BID, 2000:14).

Figura N° 1 - Flujos, redes, corredores y ejes



Fuente: BID, 2000:14

Cinco años más tarde de aquel informe, en una presentación publicada en el sitio oficial de IIRSA a cargo del Ing. Roberto Salinas - coordinador nacional IIRSA, Paraguay - titulada “Avances y limitaciones del proceso de Planificación” se observa una suerte de balance de lo alcanzado hasta aquel entonces. Comienza destacando dos puntos que conforman lo que se denomina “Nuevo paradigma de la Planificación Territorial”. Por un lado, la necesidad de una infraestructura enfocada a reales corredores de desarrollo económico y social, no sólo corredores en donde canalizar flujos. Mientras que el segundo elemento explicita características de aquella segunda oleada, o pensamiento económico propio de la década de 1990: una planificación territorial que deba estar “basada en el requerimiento de la demanda, que optimiza sinergias entre proyectos y promueve el desarrollo sostenible en amplio sentido” (Salinas, 2005:4).

Pero otro de los elementos que aporta este documento es el reconocimiento de las limitaciones que se estaban presentando en el desarrollo de la infraestructura. En primer lugar, manifiesta una debilidad institucional en los países, en especial en las áreas de planificación. Segundo, la baja capacidad de manejo de la información. Luego, la dificultad de seguimiento y coordinación del proceso, así como también la falta de recursos. Y finalmente se explicita la falta de proactividad de proyectos caracterizados más por el impulso reactivo que los motiva.

Al cumplirse los diez años de IIRSA, el BID publicó un informe donde detalla los avances de la Iniciativa y reconoce que no todos los objetivos previstos en el Plan de Acción fueron alcanzados. Sin embargo, en dicha presentación se observa el activo rol de la entidad financiera a lo largo de esta primera década a través de dos principales roles: el acompañamiento técnico a los países en el desarrollo de la IIRSA y el financiamiento de proyectos (BID, 2010:4). Si bien las dificultades que impidieron los resultados deseados no fueron explicitadas, a raíz de los acuerdos alcanzados en la VII Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva en Asunción, realizada en el año 2005, se visualizan los puntos que los especialistas propusieron fortalecer: asegurar la implementación de los proyectos; promover un salto de calidad en los procesos de planificación territorial y de toma de decisiones de inversión; focalizar las acciones y el conocimiento acumulado en la Iniciativa a través de Procesos Sectoriales de Integración, para apoyar proyectos específicos de

integración; y fortalecer el proceso de difusión para ampliar el conocimiento de la sociedad (BID, 2010:15). Los cuatro puntos definidos como “Objetivos Estratégicos” para el período 2006-2010, demuestran, desde distintas perspectivas, que la ejecución de obras de infraestructura implica un complejo de asuntos que excede a la mera construcción de caminos, puentes o conductos. Y, al mismo tiempo, se observa una necesidad de afianzar los espacios de diálogo político y toma de decisión, así como de generar un mayor acercamiento con las poblaciones.

Finalmente, al cumplirse los diez años de la iniciativa, el BID concluye que la IIRSA “ha sido una experiencia innovadora y exitosa en el proceso de integración sudamericano que se plasmó en su enfoque territorial, en el diseño institucional con el cual se organizó el diálogo y trabajo de los gobiernos, en la utilización de nuevas herramientas de planificación y gestión” (BID, 2010:29). No obstante este informe vislumbraba un cambio de etapa en la Iniciativa. El BID reconocía que con el surgimiento de la UNASUR nacía una nueva arquitectura institucional que renovaba el compromiso de los gobiernos con la integración del subcontinente (2010:29).

Con su conformación, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) se constituye como la instancia de discusión política y estratégica para planificar e implementar la integración de la infraestructura de América del Sur, en compromiso con el desarrollo social, económico y ambiental. El mismo se encontraría integrado por las Ministras y los Ministros de las áreas de infraestructura y/o planeamiento o sus equivalentes designados por los Estados Miembros de UNASUR. Esta nueva instancia reconoce el camino transitado por la IIRSA, que permitió reunir a los doce países del subcontinente para conformar la Cartera de Proyectos de infraestructura. Por esta razón, en el año 2011 este espacio fue incorporado al COSIPLAN como su Foro Técnico. De esta manera, mientras el Consejo estaría dotado de una mayor densidad política con una agenda interdisciplinaria, la Iniciativa aportaría su trayectoria aprendida en el desarrollo de sus tareas específicas.

Al igual que la IIRSA, COSIPLAN adoptó la metodología de Planificación Territorial y también la organizó alrededor del concepto de Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs). Tal como lo define en su sitio web oficial un EID “es una franja multinacional de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos

humanos, zonas productivas y flujos comerciales” (IIRSA-COSIPLAN, 2018). Y continúa: “Esta franja es articulada por la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que facilita el flujo de bienes y servicios, de personas y de información tanto dentro de su propio territorio como hacia y desde el resto del mundo” (IIRSA-COSIPLAN, 2018). A partir de estas dos ideas podemos detectar dos elementos y un orden jerárquico entre ellos. En primer lugar, es el territorio el que se convierte en el núcleo del concepto. Un territorio con recursos y población, y en el cual se desarrollan actividades. Y recién en un segundo plano se encuentran los flujos que transitan por ese espacio. Es decir. Si bajo el modelo inicial de IIRSA el foco estaba en el movimiento de bienes, servicios, personas e información; ahora, bajo el modelo de COSIPLAN, lo central pasa por lo que se encuentra y habita ese espacio. Mientras el primero es un mero lugar de paso; en la segunda perspectiva ese lugar importa en sí mismo.

Finalmente la definición incluye una tercera idea: “A partir de la caracterización económica, social y ambiental del área de influencia de los Ejes se busca articular de manera directa a los proyectos con sus espacios” (IIRSA-COSIPLAN, 2018). Al hacer explícitas las dimensiones económica, social y ambiental, las incluye en un mismo orden de importancia como criterios rectores de los proyectos que allí se desarrollen. De esta manera, COSIPLAN propone que para cada EID se deben identificar los requerimientos de infraestructura física que permita articular ese territorio con el resto de la región. De esta manera, se planificarán las inversiones con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

De esta manera, a través de la IIRSA se identificaron diez Ejes de Integración y Desarrollo: Andino, Andino del Sur, Capricornio, Hidrovía Paraguay- Paraná, Amazonas, Escudo Guayanés, Del Sur, Interoceánico Central, MERCOSUR-Chile, Perú-Brasil-Bolivia.

Habiendo reconocido estos dos períodos, resulta importante observar dos aspectos que analiza Álvaro Álvarez (2021), que resultan de estas transformaciones en América del Sur y que profundizan procesos de desarrollo geográfico desigual. Por un lado, “la hegemonía de los mercados que legitimó la desregulación estatal y le dio al capital privado, productivo y especulativo, una mayor capacidad para controlar gobiernos, sociedades y territorios” (Álvarez, 2021:3), sostiene. Mientras que por el

otro, se profundizó el desarrollo de un nuevo ciclo de primarización económica, esta vez justificada por los gobiernos debido a la necesidad de atraer capitales extranjeros. De esta manera, el autor entiende que la Iniciativa IIRSA “obedece a la dinámica del capitalismo global hegemónico” (2021:4).

De esta manera, el surgimiento y devenir del proceso de integración en infraestructura a comienzos del Siglo XXI bien puede enmarcarse en la concepción de “desarrollo geográfico desigual” de Neil Smith (Smith, 2006). Este autor parte por la noción marxista de la división del trabajo y le incorpora la dimensión espacial. De esta manera, analiza el modo en que el capital se mueve a lugares específicos de donde puede obtener beneficios económicos. Pero al llegar a estos lugares busca generar condiciones de igualdad competitiva tendiente a una homogeneización del entorno y de los procesos de producción. Desde esta perspectiva, Álvarez analiza la relación entre los grandes corredores de infraestructura y la producción del territorio regional. Afirma que “el sistema capitalista desarrolla, en su expansión planetaria, centros territoriales desde los cuales ejerce su hegemonía sobre zonas subordinadas” (Álvarez, 2021:10). Pero aclara, que al tratarse de sistemas dinámicos, existen procesos de disputa por la centralidad que conducen a reajustes. Y esto no es menor al comprender que nos encontramos en el marco del proceso de reordenamiento de los centros que, actualmente, pueden reconocerse principalmente en Norteamérica y el Sudeste Asiático.

En este contexto, y tal como se mencionó más arriba, Álvarez reconoce que como región periférica, Sudamérica se encuentra ubicada geográficamente lejos de la mayoría de las rutas troncales del comercio internacional y principales centros de consumo (2021:11). De hecho, Martín Sgut (2001) subraya que dichas rutas troncales se emplazan en un circuito marítimo que envuelve el planeta en sentido Este-Oeste, pero especialmente, en el hemisferio Norte. Y, al respecto agrega:

“En este circuito existen nodos desde los que se establecen rutas Norte-Sur, las cuales están conectadas con nuestros puertos. Este alejamiento de la ruta norecuatorial, con la necesidad de contar con un circuito secundario adicional, requiere aplicar en esta región estándares de eficiencia que superen a los de los países próximos a este corredor en el hemisferio norte, para compensar su alejamiento” (2001:54).

Por esta razón, Álvarez subraya que las principales obras que conforman la Cartera de Proyectos corresponden a la implementación de corredores con terminales portuarias en sus extremos, buscando superar los obstáculos geográficos para la circulación Este-Oeste (2021:11). De esta manera, Alejandro Rascován (2016) analiza cómo el espacio geográfico es reorganizado en función de dinámicas globales, resultando en ejes transversales este-oeste y longitudinales norte-sur. De esta manera, categoriza en tres tipos a los Ejes antes mencionados. En primer lugar, los ejes transversales o bioceánicos² resultan esenciales para la búsqueda de ampliación de los mercados, vinculando las zonas productivas del interior de las regiones con los puertos ubicados tanto sobre el Atlántico como en el Pacífico. En segundo lugar, los ejes meridianos³ que se encuentran trazados en sentido longitudinal. Uno de ellos retoma las antiguas rutas andinas del Camino del Inca, mientras que el otro aprovecha la navegabilidad de la Cuenca del Plata. Mientras que en la tercera categoría se encuentran los denominados ejes de articulación⁴, cuyo objetivo es integrar los territorios hacia el interior de la región.

Rascován analiza que entre estas categorías existe una notable diferencia de prioridades ya que la Iniciativa IIRSA “responde a las dinámicas capitalistas neoliberales en un contexto de reconfiguración de las prácticas globales-locales” (Santos, 1996, como se citó en Rascován, 2016:8). De hecho, el Eje con mayor desarrollo es el del Mercosur-Chile, con veintinueve proyectos concluidos (casi el 20% de todas las obras finalizadas), seguido por el Eje del Amazonas con un 16% y el Interoceánico Central 15% (IIRSA-COSIPLAN, 2017). Por esta razón, Rascován advierte que “el debilitamiento del Estado-nación al momento de planificar infraestructuras y, sobre todo, de orientar el desarrollo del transporte, trae consecuencias que, a partir de la nueva lógica regional/global, pueden llevar a una ruptura social y territorial” (Rascován, 2016:8):

“El instrumento de esta ruptura: la selectividad del capital privado, que determina la anatomía de los territorios y de sus habitantes (retraso/modernidad). IIRSA expresa la construcción de infraestructura de redes que faciliten el comercio internacional, pero también implica

² Ejes del Amazonas, Capricornio, del Sur, Inter-oceánico Central y del MERCOSUR-Chile.

³ Ejes Andino Sur, Andino Norte y de la Hidrovía Paraguay-Paraná,

⁴ Ejes del Escudo Guayanés y el de Brasil-Perú-Bolivia.

disrupciones espaciales y consecuencias negativas para los territorios que atraviesa” (2016:8).”

Sin embargo, Raúl Zibechi (2015), analiza que los Ejes de Integración y Desarrollo responden a una doble orientación. Por un lado, a las dinámicas del mercado internacional influenciadas por los intereses del gran capital global y sus centros hegemónicos. Pero también, y en sintonía con Clemente (2017), a los intereses de Brasil en su proyección regional.

3- Integración de la infraestructura: IIRSA-Cosiplan

Vale retomar, al comenzar este capítulo, la síntesis que brinda Luis Marcó (1996:24) acerca de los tres momentos que explican el desarrollo de la integración a través de la infraestructura en el Cono Sur. Por un lado, la celebración del Tratado de Paz y Amistad suscrito entre Chile y Argentina en 1984. La formalización de este vínculo representa de manera simbólica el establecimiento de los lazos que permiten pensar un eje atlántico-pacífico. En segundo lugar, las reuniones interministeriales encabezadas por los Ministerios de Obras Públicas, los de Transporte y los de Relaciones Exteriores de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay durante la década de 1990. Estos encuentros brindaron los primeros entendimientos de carácter político y técnico que sembrarían un antecedente valioso para la década siguiente. Y, en tercer lugar, la asociación de Chile y Bolivia con el Mercosur, a modo de explicitar de manera formal los niveles de integración alcanzados entre estos países con sus pares atlánticos de la región. Esta serie de acercamientos preceden de manera cronológica a la I Cumbre de Presidentes Sudamericanos del año 2000 que significó el punto de partida de la Iniciativa IIRSA.

A propuesta del presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, la IIRSA buscó mejorar la conectividad interna a la región, pero principalmente, facilitar el acceso al Pacífico y continente asiático. De esta manera, la Iniciativa propuso integrar a la región a través de la infraestructura, fundamentalmente en materia de transporte, energía y telecomunicación. Esto permitiría, a su vez, incrementar las cadenas

productivas con valor agregado y aumentar el monto de las exportaciones (IIRSA-COSIPLAN, 2018).

En término territorial, las obras de este programa se distribuyeron a través de ejes geográficos superpuestos que se extendieron a través de la región conformando una red multimodal. La idea de "ejes de desarrollo" proviene de un plan de integración territorial federal inspirada en una metodología de planificación territorial ensayada previamente en Brasil por Eliezer Batista, ex presidente de la minera Vale y ex ministro de Minas y Energía del gobierno de João Goulart (Porto-Gonçalves y de Araujo Quental, 2012, como se citó en Clemente, 2017:40). La misma se sostenía sobre el diagrama de "corredores regionales" y "clusters industriales", auspiciados por el Banco Interamericano de Desarrollo e inspirado a su vez por la experiencia del Banco Asiático de Desarrollo en las décadas de 1980 y 1990. Es a partir de esta base, precisamente, sobre la cual el presidente Cardoso junto a funcionarios del BID y de la CEPAL adoptan la iniciativa de extender el modelo a la región, sostienen Agostinis y Palestini (2014). De hecho, estos autores destacan, y aquí encontramos un punto central para el análisis, la diferencia entre aquel proyecto nacional brasilero con su adaptación regional. Para este segundo caso, aquellos ejes ya no se encuentran desarrollados en torno a una planificación predominantemente centralizada, sino sobre la búsqueda de dar respuesta a necesidades de la demanda del mercado y la creación de cadenas productivas regionales (2014).

Desde su origen, la impronta brasilera de IIRSA no sólo se encuentra implícita en los antecedentes. Dario Clemente (2017) describe al desarrollo de los proyectos que lo conforman como una "telaraña alrededor del territorio brasileño", al mismo tiempo que reconoce que de las obras que entraron en la Agenda de Proyectos Prioritarios (API) la mitad conectan particularmente a las ciudades industriales brasileras con la frontera meridional (2017:41). Pero de manera implícita, aquel despliegue de infraestructura también tiene como trasfondo la "voluntad de 'reservar' a las grandes empresas brasileñas el mercado de las licitaciones públicas para obras en Sudamérica, excluyendo de éste a las firmas norteamericanas" (2017:41).

De los párrafos anteriores podemos rescatar dos objetivos que se buscan alcanzar con el desarrollo de la infraestructura. Por un lado, el intento por facilitar el acceso al Pacífico y el continente asiático; mientras que por el otro, mejorar la conectividad

interna a la región -con la impronta brasilera recién señalada-. Por esta razón, a continuación se profundizará en el esquema propuesto de Ejes de Integración y Desarrollo que se promovió desde IIRSA-COSIPLAN. Pero es menester adelantar que, si bien los corredores bioceánicos se componen en buena medida por obras preexistentes a esta Iniciativa regional, a través de los EIDs se intentará darle un marco de coherencia y sistematicidad. Sin embargo vale ahora preguntarnos: ¿es posible y de qué manera se encuentra presente la perspectiva bioceánica en los EIDs?

3.a- Ejes de Integración y Desarrollo: evolución de la Cartera de Proyectos

En sus comienzos, y tal como surge de uno de sus documentos iniciales, denominado “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur” (IIRSA, 2000), parte del impulso de la IIRSA, sumado a los gobiernos, estuvo a cargo principalmente de tres entidades financieras que operan en la región: BID, CAF y FONPLATA. Estas tres instituciones conformaron el Comité de Coordinación Técnica (CC). Para ese entonces, el documento da cuenta que estos actores ya se encontraban participando activamente en las principales obras de integración, algunas de las cuales ya habían sido finalizadas y otras en estado de ejecución. Con lo cual, es necesario subrayar que el año 2000 no representa el punto de inicio de la infraestructura en la región, sino que la IIRSA propone una visión de unidad, integralidad y coordinación, junto a un marco institucionalizado de toma de decisiones, de los diferentes proyectos que en ese momento se encontraban finalizados o en construcción. Claro está, y surge de este documento, que todo este proceso se realiza “en el marco de los conceptos de competitividad y sostenibilidad” (2000:1). Y a la luz de estos objetivos, la intervención de estas tres entidades no se limitó a la materialización de corredores, sino también al apoyo a las reformas económicas en la región como “elemento clave en el aumento de la demanda para la infraestructura física, así como la facilitación del sector privado” (2000:2).

Por estas razones, las entidades elaboraron una serie de acciones que darían sustento al mencionado Plan (2000:2-4):

- Diseñar una visión integral de la infraestructura;

- Encuadrar los proyectos dentro de una planificación estratégica a partir de la identificación de los ejes de integración y desarrollo regionales;
- Modernizar y actualizar los sistemas regulatorios e institucionales nacionales que norman el uso de la infraestructura;
- Armonizar políticas, planes y marcos regulatorios e institucionales entre los Estados;
- Valorizar la dimensión ambiental y social de los proyectos;
- Mejorar la calidad de vida y las oportunidades de las poblaciones locales en los ejes de integración regional;
- Incorporar mecanismos de participación y consulta;
- Desarrollar nuevos mecanismos regionales para la programación, ejecución y gestión de proyectos;
- Estructurar esquemas financieros adaptados a la configuración específica de riesgos de cada proyecto.

De esta manera, la Iniciativa IIRSA combina la labor de instituciones financieras multilaterales de la región con el trabajo coordinado de los gobiernos sudamericanos para identificar y dar viabilidad a los proyectos. Y en este sentido, tal como destaca Romegialli, una región más fuerte y cohesionada económica, social y físicamente podría avanzar más eficazmente en la superación de los obstáculos para su desarrollo, en un contexto de asimetrías internacionales (2007:3). Sin embargo, esta primera etapa de la IIRSA conlleva de manera inherente una paradoja. El planeamiento de la infraestructura bajo la óptica ordenadora del regionalismo abierto implica un cierto distanciamiento de las mismas administraciones estatales del asunto. “Para superar las barreras normativas de los Estados, la IIRSA profundiza la estrategia neoliberal de desregulación y debilitamiento de los Estados nacionales, tiene que adecuar las legislaciones nacionales a las necesidades del mercado mundial”, sostiene Romegialli (2007:8). Y agrega: “Esto supone homogeneizar las normas, de modo que cada país pierde sus rasgos diferenciadores y pierde autonomía frente a las multinacionales y frente a los Estados poderosos” (2007:8).

De acuerdo a los principios orientadores definidos por la Cumbre de Presidentes en el año 2000, se establecieron los diez Ejes de Integración y Desarrollo que conformaron a IIRSA. Estos consistían en diez franjas multinacionales que

concentran, como se desarrolló anteriormente, flujos actuales y potenciales, para los cuales era necesario establecer estándares comunes de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones (IIRSA, 2004:17). Para ello, en 2004 se conformó la Cartera de Proyectos IIRSA con el objetivo de “promover el desarrollo negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales” (2004:17).

Dos de los Ejes, subraya el documento del año 2004, ya contaban con dinámicas de integración previamente establecidas y patrones claros de comercio regional. Y además, ya tenían referentes institucionales que acompañaban los procesos de integración (2004:18):

- Eje MERCOSUR-Chile
- Eje Andino

Mientras que el grupo de los ocho Ejes restantes fueron presentados como emergentes. Es decir, con un potencial de crecimiento basado en las economías regionales en caso de resolverse sus restricciones físicas. Pero al mismo tiempo, la mayoría de estas franjas “constituyen articulaciones entre los dos Ejes establecidos” (2004:18). A excepción de aquel ubicado al norte de la región que proponía la novedosa incorporación de Guyana y Surinam a la dinámica de la integración sudamericana. Este segundo grupo que conforma a la Cartera de Proyectos incluye:

- Eje del Escudo Guayanés: abarca la región oriental de Venezuela, el arco norte de Brasil y la totalidad de los territorios de Guyana y Surinam. Este Eje constituye, entre otros, la conexión de la Amazonía Brasileña y los mercados del Caribe. Así también, permite desarrollar sectores económicos con potencial en su zona de influencia, tomando como base la infraestructura de conexión (IIRSA, 2010:20)
- Eje del Amazonas: articula Perú, Ecuador, Colombia y Brasil a través de conexiones intermodales que incluyen la red de hidrovías amazónicas. Este Eje potencia la interconexión del interior del continente, en especial el Polo Industrial de Manaus, con la Cuenca del Pacífico. Al mismo tiempo, se propicia la complementariedad entre costa, sierra y Amazonía a lo largo del Eje (2010:20).

- Eje Perú-Brasil-Bolivia: articula las regiones del sur de Perú, los Estados de Acre y Rondonia en Brasil y Bolivia (2010:20).
- Eje Interoceánico Central: articula las conexiones que permitirán reducir significativamente los costos de transporte para las cargas brasileñas, bolivianas, chilenas, paraguayas y peruanas, tanto hacia el Pacífico como hacia el Atlántico, así como entre los mismos países (2010:20).
- Eje de Capricornio: se desarrolla en la latitud del Trópico de Capricornio que atraviesa al norte de Chile y Argentina, Bolivia, Paraguay y sur de Brasil. Tiene importantes instalaciones portuarias, tanto en el Pacífico como en el Atlántico, que dan cuenta de su carácter bioceánico. La infraestructura de integración, subraya el documento, es limitada y constituye el punto crítico a resolver para articular a los mencionados países (2010:19).
- Eje del Sur: cubre un territorio que une los Océanos Atlántico y Pacífico desde los puertos argentinos de Bahía Blanca y San Antonio Este hasta los puertos chilenos de Concepción y Puerto Mont. Este Eje se caracteriza por ser una región netamente exportadora, a la que se suma con notable centralidad el turismo (2010:20).
- Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná: se despliega sobre un territorio de gran significación tanto para Bolivia y Paraguay, por su condición de países mediterráneos, como para Argentina, Brasil y Uruguay. La importancia de este Eje, con orientación norte-sur, “reside en su articulación con las conexiones viales de los Ejes transversales este-oeste: MERCOSUR-Chile, Interoceánico Central y de Capricornio” (2010:19-20).
- Eje Andino del Sur: se despliega como una franja de territorio binacional (Chile-Argentina). A pesar de ser una de las fronteras más largas del mundo (más de 5.000 kilómetros) cuenta con limitadas conexiones viales pavimentadas. Este Eje, también con orientación norte-sur, se articula con el Eje Andino y, transversalmente, con los Ejes de Capricornio, del Sur, Interoceánico Central y MERCOSUR-Chile, todos ellos espacios bioceánicos (2010:20).

Mapa N° 1 - Ejes de Integración y Desarrollo



Fuente: IIRSA, 2004:17

Cada uno de estos Ejes está conformado por un conjunto de agrupamientos de proyectos que son el resultado del proceso de planificación territorial. La aplicación de esta metodología tiene por objetivo que cada uno de estos grupos de proyectos interdependientes produzcan “efectos sinérgicos” sobre el desarrollo sostenible en sus respectivos espacios geoeconómicos (2004:21). Estas sinergias, al mismo tiempo pueden clasificarse:

- Sinergia vertical: según las relaciones *input-output* de una cadena sistémica funcional.
- Sinergia horizontal: cuando existe la utilización de recursos comunes o por facilidad de implementación u operación (2014:21).

De esta manera, los proyectos son agrupados en torno a un proyecto definido como “proyecto ancla, el cual da sentido a la formación del grupo y viabiliza las sinergias” (2014:22). Éste, aclara el documento, no es necesariamente el proyecto de mayor porte, sino que es identificado como el cuello de botella o eslabón faltante de la red de infraestructura que es necesario resolver para lograr el desarrollo económico o social. La existencia de estas obras centrales y sus características nos permitirá alcanzar una reflexión con base objetiva: si la presencia de estos proyectos ancla le dan sentido y coherencia a cada Eje, la esencia de los mismos no se encuentra en otro continente, sino dentro de la región. Por lo que resulta necesario realizar un análisis de las circunstancias que rodean a cada uno para inferir su

funcionalidad en el despliegue bioceánico. Sin embargo podemos adelantar algunas cuestiones que permiten alcanzar conclusiones preliminares (pero no definitivas): la escasa mención a mercados asiáticos en los documentos oficiales de IIRSA y de COSIPLAN puede ser indicio de que la búsqueda del desarrollo regional precede a las proyecciones del subcontinente sobre el Pacífico. Y, por otro lado, en dichas publicaciones encuentra explicitado que haya habido financiamiento directo por parte de China en el marco de los EIDs. De todas maneras, sí se infiere la importancia que los corredores le brindan a los intercambios ultramarinos si se considera que, en general, estas franjas se despliegan a lo largo de un territorio en cuyos extremos orientales y occidentales se encuentran puertos.

Los proyectos de la Cartera fueron seleccionados por representantes de los gobiernos de los doce países de Sudamérica. Asimismo, la Cartera fue actualizada en distintas oportunidades a través de reuniones, generalmente anuales, de los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs) de los Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs).

Como resultado del planeamiento de la Cartera de Proyectos en 2004 se conformó un portafolio que alcanzaba una suma de 335 proyectos de infraestructura, distribuidos en 40 grupos, que representaba una inversión estimada de US\$ 37.424,67 millones (2004:181). Los mismos se encontraban distribuidos del siguiente modo:

Tabla N° 2 - Cartera de Proyectos 2004

Eje de Integración y Desarrollo	N° de Grupos	N° de Proyectos	%	Inversión Estimada (millones de US\$)	%
Andino	11	74	22,09	4.975,24	13,30
de Capricornio	4	34	10,15	2.030,78	5,43
del Amazonas	6	44	13,13	2.010,95	5,37
del Escudo Guayanés	4	32	9,55	365,87	0,98
del Sur	2	21	6,27	1.071,75	2,86
Interoceánico Central	5	44	13,13	3.305,95	8,83
MERCOSUR-Chile	5	68	20,30	12.076,53	32,37
Perú-Brasil-Bolivia	3	18	5,37	11.587,6	30,46
TOTAL	40	335	100,00	37.424,67	100,00

Fuente: IIRSA, 2004:181

Nótese que aún no habían sido incluidos los Ejes de la Hidrovía Paraguay-Paraná y Andino del Sur. El documento indica que sus respectivos países recién le habían dado prioridad en la V Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva realizada en Diciembre de 2003 (2004, p. 19). Por lo que no se había aplicado aún la metodología de planificación territorial.

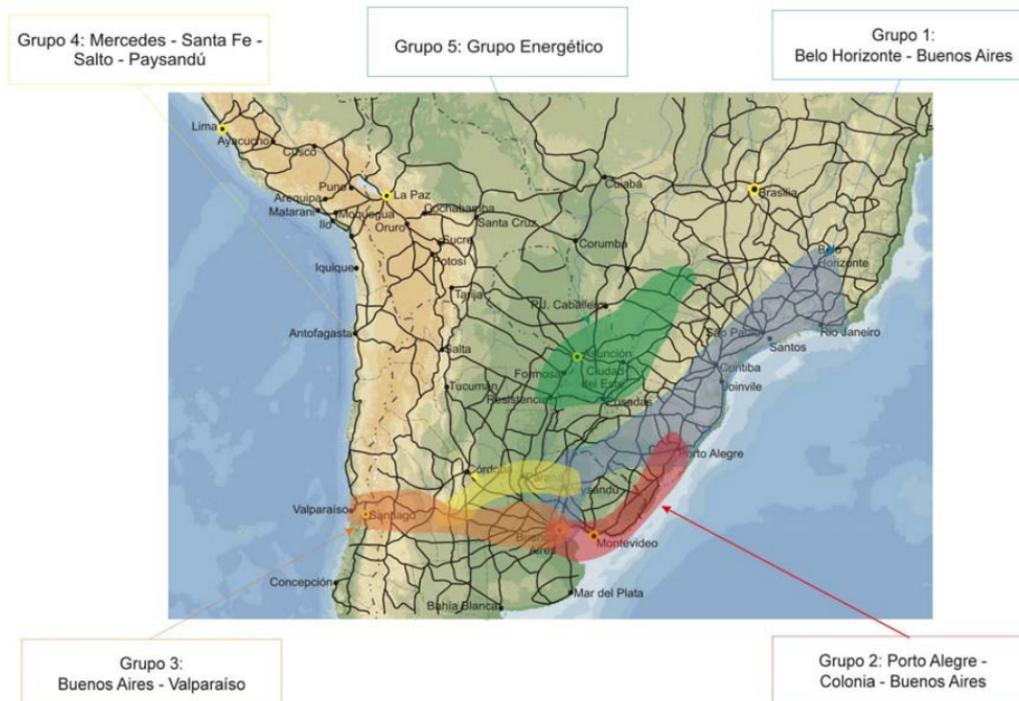
Sí puede observarse de la tabla una clara jerarquización de los Ejes, y sus respectivos proyectos en base a dos parámetros. Por un lado, si consideramos la cantidad de obras destinadas a cada región, el Eje Andino se ubica en primer lugar con 74 proyectos distribuidos en 11 grupos. Es decir, el desarrollo de 74 emprendimientos de infraestructuras vinculados a 11 proyectos ancla.

En segundo lugar de prioridad se encuentra el Eje MERCOSUR-Chile con 68 proyectos pero agrupados alrededor de tan solo 5 proyectos ancla. Este territorio contiene al 48% de la población de la región y genera cerca del 70% de la actividad económica de Sudamérica (aproximadamente de US\$ 500.000 millones al año). Además contiene más de diez concentraciones urbanas de más de 1 millón de habitantes, incluyendo a Santiago, Buenos Aires, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte y Curitiba (2004:149). En términos financieros, este Eje se ubica en primer lugar con el 32, 37% del presupuesto estimado.

Si bien la conectividad general de infraestructura vial es adecuada en términos de integración regional, sostiene el documento de IIRSA, “el estado de su conservación y mantenimiento y la capacidad de muchas rutas, puentes y empalmes es deficiente, lo que ocasiona un mayor costo de transporte como consecuencia de las mayores distancias a recorrer, demoras a causa de embotellamientos y accidentes, mayores costos reparaciones y seguridad inadecuada” (2004:148).

Por otro lado, en cuanto a su potencialidad, el Eje es el principal centro industrial de Sudamérica, con una amplia diversidad de alto valor agregado que incluye a sectores tales como aeronáutico, automotriz, metalmecánico, petroquímico, entre otros. Y, además articula distintos territorios agrícolas de los más productivos del mundo (2004:149).

Mapa N° 2 - Ejes de Integración y Desarrollo



Fuente: IIRSA, 2004:151

En este sentido, vale la pena contrastar el punto de partida de la Cartera con el informe de estado publicado por IIRSA en el 2010. Se toma este año debido a la culminación de la primera etapa del trabajo de la Iniciativa. En junio del año siguiente los GTEs se volverían a reunir en Bogotá, pero esta vez en el marco del COSIPLAN.

Al publicarse el informe de la Cartera de Proyectos IIRSA 2010, Sudamérica ya se encontraba adentrada en un nuevo período político regional, e incluso, iniciada también aquella mencionada tercera oleada de integración. Con lo cual, las apreciaciones sobre el avance de los proyectos ya incluirían esta nueva visión crítica de la realidad.

En este documento, se retoma la idea del potencial que existe en la integración de las economías de América del Sur pero que aún no se había explotado completamente: “los volúmenes de crecimiento intrarregional todavía son bajos con relación a los que podrían esperarse entre vecinos con economías relativamente abiertas y convenios comerciales preferenciales” (IIRSA, 2010:11). Y, al mismo tiempo, agrega que la región también puede ser una plataforma de utilidad para

contribuir a una mejor inserción económica en el mundo. Sin embargo, en ambas dimensiones, “el factor crítico es el desarrollo de la infraestructura en general y, en particular, de la infraestructura de integración” (2010:11).

No obstante, lo particular de este documento en este nuevo período, es que incluye a la dimensión política de la región en el diagnóstico. En este análisis, se destaca que, a diferencia del Siglo XX, caracterizado por una historia política inestable y por el desapego a la democracia, “América del Sur inició el nuevo siglo fortalecida por la progresiva consolidación de sus instituciones democráticas, la valoración de la estabilidad política y el compromiso por los derechos humanos” (2010:13). Y agrega: “esto contribuyó a un ambiente de paz y cooperación, situación que se ve reflejada en la superación de diferendos territoriales recientes y de antigua data, y en la adhesión de los países al principio de solución pacífica y negociada de controversias” (2010:13).

Por otro lado, en cuanto al nivel de desarrollo de los proyectos a lo largo de la década, el documento explicita la realidad del continente al reconocer que cada Eje requiere de estrategia de integración física distinta: “los subespacios emergentes demandan más infraestructura básica y la inversión simultánea, no sólo en esa infraestructura sino, a su vez, en unidades productivas” (2010:20). Y, al mismo tiempo, se necesita también una mayor intervención de las políticas públicas en estos espacios. Al contrario, en aquellas regiones consolidadas, se requiere un mayor énfasis en sistemas logísticos y avances institucionales, a fin de atraer más fácilmente al sector privado (2010:20).

A partir de estas reflexiones preliminares, la evolución de la Cartera de Proyectos para el año 2010 se había incrementado notablemente desde su conformación inicial. Mientras el número de proyectos creció más de un 56% desde el año 2004 al 2010, la inversión estimada aumentó en 157% aproximadamente durante el mismo período (2010:146). De esta manera, para el año 2010 la Iniciativa IIRSA estaría conformada por un portafolio de 524 proyectos con una inversión estimada en US\$ 96.119,2 millones (47, 2010), distribuidos de la manera que se detalla a continuación:

Tabla N° 3 - Cartera de Proyectos 2010

Eje de Integración y Desarrollo	N° de Grupos	N° de Proyectos	%	Inversión Estimada (millones de US\$)	%
Andino	10	64	12,2	7.478,0	7,8
de Capricornio	5	72	13,7	9.421,4	9,8
del Amazonas	7	58	11,0	5.400,9	5,6
del Escudo Guayanés	4	25	4,7	1.694,9	1,8
del Sur	2	27	5,1	2.713,0	2,8
Interoceánico Central	5	55	10,5	5.525,1	5,7
MERCOSUR-Chile	6	107	20,3	35.836,2	37,3
Perú-Brasil-Bolivia	3	23	4,4	21.402,3	22,3
TOTAL	47	524	100	96.119,2	100

Fuente: IIRSA, 2010:48

A seis años de realizada la planificación inicial de la Cartera de Proyectos, la principal reflexión que podemos obtener es la evidente concentración de obras y financiamiento destinada al Eje MERCOSUR-Chile. Como se describió anteriormente, se trata del territorio que concentra a gran parte de la población sudamericana y de la actividad económica, abarcando principalmente al sector industrial. Pero al mismo tiempo, se trata de una de las regiones que ya contaban con una importante base de infraestructura, por lo que, como se mencionó más arriba, los proyectos se enfocan en mejorar las obras ya construidas o dinamizar los flujos que circulan por los distintos corredores. En segundo lugar, se destaca el Eje Perú-Brasil-Bolivia, con un pequeño incremento en el número de proyectos respecto al año 2004 (pasó de 18 a 23). Pero sobre todo, se convirtió en el segundo destino del presupuesto con un 22,3% de los recursos del total de la Cartera.

A este análisis del año 2010, resulta pertinente añadir los comentarios del informe correspondiente a la Cartera de Proyectos 2011. Dicho documento es el primero en hacerse oficialmente bajo la órbita de COSIPLAN. Y en él se publica de manera explícita el estado de avance de los proyectos, tal como se detalla a continuación:

Tabla N° 4 - Estado de los Proyectos al 2011

	N° de Proyectos		Inversión estimada	
	TOTAL	%	Millones de US\$	%
Perfil	152	28,6	17.424,0	15,0
Pre-Ejecución	157	29,6	36.241,1	31,2
Ejecución	159	29,9	52.046,6	44,8
Concluido	63	11,9	10.408,9	9,0
Total	531	100	116.120,6	100

Fuente: IIRSA-COSIPLAN, 2011:10

Tras una década de existencia de la Iniciativa IIRSA, y contemplando cuatro niveles de progreso de la Cartera, sólo el 11,9% de los proyectos había sido concluida, lo que representa un 9% del total de la inversión estimada. En la siguiente tabla se observan los avances ordenados por cada Eje:

Tabla N° 5 - Estado de los Proyectos por Eje al 2011

EID	Perfil	Pre-Ejecución	Ejecución	Concluido	Total
Eje del Amazonas	24	17	19	4	64
Eje Andino	21	8	21	14	64
Eje de Capricornio	14	37	17	8	76
Eje del Escudo Guayanés	6	2	6	4	18
Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná	33	33	21	6	93
Eje interoceánico Central	15	15	23	8	61
Eje MERCOSUR-Chile	27	28	35	15	105
Eje Perú-Brasil-Bolivia	7	10	7	1	25
Eje del Sur	6	7	11	3	27
Total	152	157	159	63	531

Fuente: IIRSA-COSIPLAN, 2011:15

En términos proporcionales, en el Eje Andino es donde se logró concluir la mayor cantidad de obras respecto al resto de las zonas, con 14 proyectos de un total de 64, lo que representa el 21,85%. El Eje MERCOSUR-Chile, que representa al conjunto prioritario de la Cartera en términos de cantidad de proyectos y presupuesto, sólo vio finalizadas el 14,28% de las obras. Mientras que, en el Eje Perú-Brasil-Bolivia, que lo secundaba, sólo se concluyó un proyecto a lo largo de toda la década. Lamentablemente, el informe oficial sólo se limita a describir cuantitativamente este estado de situación, pero no realiza una valoración cualitativa que brinde argumentos para explicar el bajo nivel de finalización de proyectos. Sin embargo, el documento publicado en 2011 representa un punto de partida de esta segunda etapa de la Iniciativa IIRSA, ahora bajo la órbita del COSIPLAN, en el marco de la UNASUR.

De esta manera, avanzamos hasta el año 2017, período en que fue publicado el último informe por parte de COSIPLAN antes de la suspensión de actividades en la UNASUR por parte de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú en 2018. Como consecuencia de los cambios de orientación política de los gobiernos de los países mencionados, y la reformulación de sus prioridades regionales por parte de cada uno de ellos, el organismo se vería paralizado junto a gran parte de sus áreas y actividades, entre ellas el COSIPLAN.

Para este último año, el informe reconoce que los proyectos concluidos alcanzan los 153, sumando una inversión de US\$ 48.496 millones, y representando más de un cuarto de la Cartera (IIRSA-COSIPLAN, 2017:2017). De estas obras finalizadas, el 46%, indica, corresponde al sub-sector carretero. Mientras que respecto a los proyectos energéticos, sólo el 5% culminó su proceso. Aunque este rubro representó el 45% del presupuesto de los proyectos concluidos.

Asimismo, el 80% de las obras finalizadas fueron financiadas con fondos públicos. En términos de monto de inversión, el sector público aportó el 40% de todo el conjunto, indica el documento (2017:12). Respecto a esta materia, el informe 2017 incorpora el detalle de los orígenes del financiamiento de los proyectos. En términos generales, se destaca el rol de los tesoros nacionales. Casi el 60% de los proyectos son financiados por los mismos países, lo que demuestra, según explica el informe, el compromiso de los gobiernos con el avance de la integración física regional (2017:51).

Tabla N° 6 - Fuentes de Financiamiento al 2017

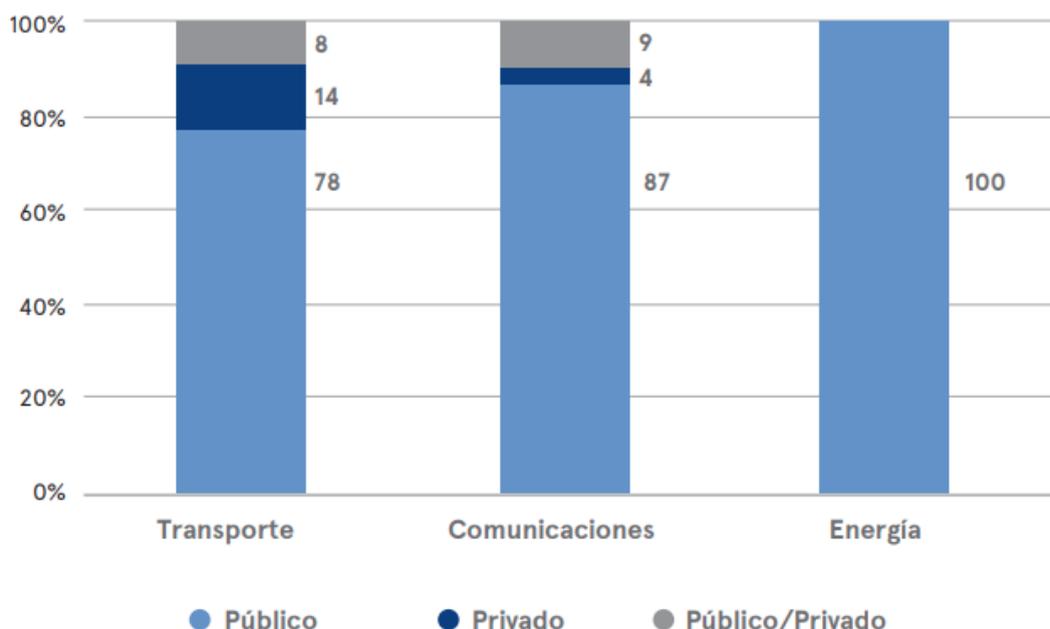
Fuente de financiamiento	N° de Proyectos	Inversión estimada (en millones de US\$)	Inversión ejecutada (en millones de US\$)
Tesoro nacional	322	70.374,5	27.026,4
Privados	86	43.609,9	11.459,2
A definir	72	40.431,0	170,0
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	36	5.716,6	1.211,0
Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF)	32	4.265,1	1.154,8
Varios	20	13.159,4	2.748,0
Tesoro provincial	17	1.875,0	200,0
Binacional	12	9.639,8	1.408,8
Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)	10	819,0	419,3
Varios - Público	10	3.611,8	0,0
FONPLATA	6	298,9	0,0
A definir - Público	6	328,0	0,0
A definir - Privado	6	1.149,7	388,0
Bancos privados	4	108,0	0,0
Unión Europea	4	179,5	75,3
Banco Mundial	3	172,5	68,5
Japan Bank for International Cooperation (JBIC)	3	185,9	0,0
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	2	157,1	67,2
Tesoro municipal	2	2.100,0	2.100,0
Varios - Privado	2	719,9	0,0
TOTAL	562	198.901,4	48.496,5

Fuente: IIRSA-COSIPLAN, 2017:51

Por otro lado, si observamos la distribución de las fuentes de financiamiento por sectores encontramos que los proyectos de transporte y comunicaciones son

financiados principalmente por el sector público, con una similar proporción del aporte privado. Mientras que en materia energética, la participación pública es completa.

Figura N° 2 - Porcentaje de tipo de financiamiento por sector



Fuente: IIRSA-COSIPLAN, 2017:52

Por otro lado, también arroja datos relevantes si se analiza la distribución del tipo de financiamiento según los Ejes. Bajo esta perspectiva, la mayor participación del sector privado se encuentra en el sector transporte, especialmente en el Eje MERCOSUR-Chile (con casi el 40% de los recursos privados involucrados) y en el sub-sector ferroviario (más del 40%), indica el informe. En cuanto a la combinación de iniciativas público-privadas, casi un tercio se encuentran en el Eje del Amazonas, secundado por los Ejes Andino y MERCOSUR-Chile. Pero, si se considera los montos de inversión asignados, el porcentaje más alto se destina al Eje Perú-Brasil-Bolivia con el 45% de todo el financiamiento de tipo mixto. Lo especial de este caso es que tal presupuesto se concentra en las dos obras de mayor inversión estimada de la Cartera COSIPLAN que se ubican precisamente en esta franja. Se trata del Complejo Hidroeléctrico del Río Madeira, y el proyecto ya concluido

correspondiente a la Línea de Transmisión entre las dos Centrales Hidroeléctricas del Río Madeira y el Sistema Central, que alcanza los US\$ 3.832 millones (2017:52).

Tabla N° 7 - Distribución del Tipo de Financiamiento según cada Eje

	AMA	AND	CAP	DES	GUY	HPP	IOC	MCC	PBB
Privado	30%	6%	10%	2%	0%	1%	22%	15%	21%
Público	56%	82%	86%	96%	90%	98%	71%	74%	71%
Púb/Priv	14%	12%	4%	2%	10%	1%	6%	11%	8%
N° Proyectos	70	65	77	45	20	84	63	115	24

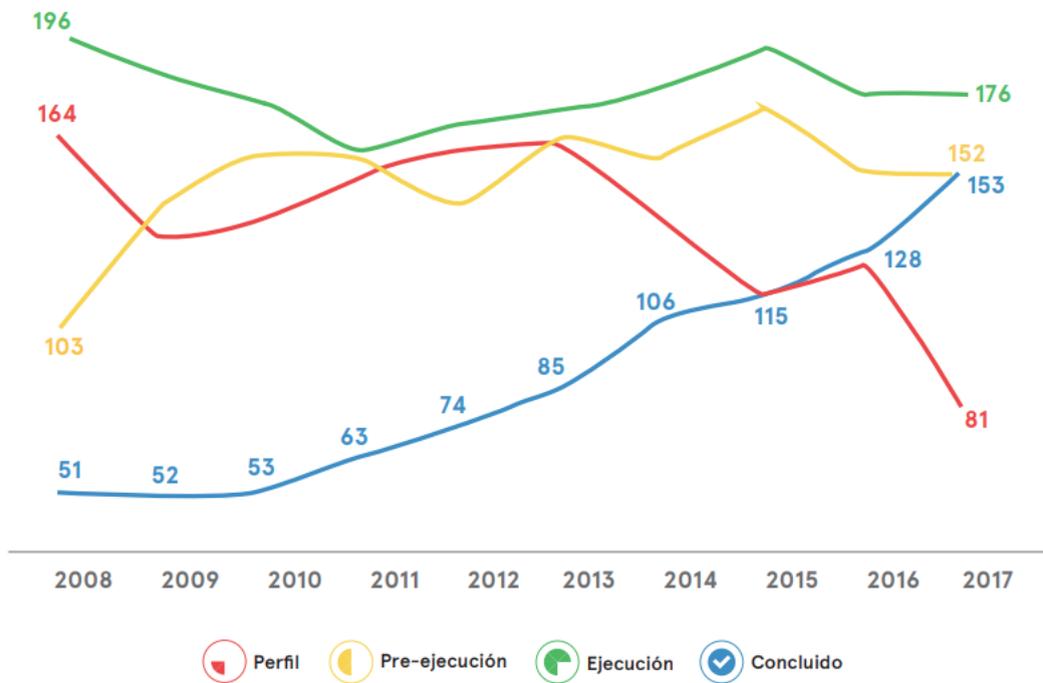
Fuente: IIRSA-COSIPLAN, 2017:53

Finalmente en este informe del año 2017, mucho más detallado y completo que los documentos publicados anteriormente, sí se realiza un análisis sobre la evolución y el estado de desarrollo de la Cartera de Proyectos. Reconoce que a lo largo del período 2004-2017 el conjunto de proyectos sufrió modificaciones y fue atravesando distintas actualizaciones. Año tras año se fueron incorporando nuevos proyectos, a excepción de los años 2014, 2016 y 2017 cuando se realizaron unos exhaustivos análisis que derivaron en la exclusión de obras que no habían experimentado avances. En aquellos últimos dos años, menciona el informe, gran parte de los que fueron excluidos de la cartera pertenecían a Argentina y Brasil. Esto se debe a la revisión de prioridades por parte de los nuevos gobiernos de ambos países (2017:61). Sin embargo, la disminución del número de proyectos, en general, fue inversa a un aumento de la inversión estimada.

En cuanto a la evolución por franjas, algunos Ejes se mantuvieron relativamente estables, como ocurrió con el Eje Andino y el Eje Perú-Brasil-Bolivia a partir de 2007. Sin embargo, otros Ejes fueron decreciendo paulatinamente, como es el caso del Eje del Escudo Guayanés. Mientras que un tercer conjunto tuvo un crecimiento constante: el caso más destacado es el Eje MERCOSUR-Chile, que sólo disminuyó ligeramente en los últimos años (2017:64).

Por otro lado, dado que la Cartera se caracteriza por su dinamismo, con el transcurrir de los años se fueron incorporando y excluyendo proyectos en distintas etapas de su ciclo de vida:

Figura N° 3 - Variaciones anuales de proyectos por etapa (2008-2017)



Fuente: IIRSA-COSIPLAN, 2017:64

Entre las causas que generaron que los proyectos avanzaran (o no) a diferentes ritmos, señala el informe, se encuentran “la dimensión y complejidad técnica de algunas de ellas; la necesidad de coordinación intergubernamental en el caso de los proyectos bi o multinacionales; el monto de las obras y la restricción presupuestaria que enfrentan algunos gobiernos, así como la competencia con otras iniciativas dentro de los países por los recursos disponibles; y la reformulación del alcance del proyecto por situaciones ajenas al mismo” (2017:64-65).

De esta manera, luego de hacer una presentación a lo largo del tiempo de los EIDs podemos confirmar la relevancia permanente del denominado MERCOSUR-Chile. En primer lugar, si bien no existe un fundamento explícito, el hecho de incluir al país trasandino al esquema permite entrever la necesidad de integrar al territorio transversalmente, de océano a océano. Por otro lado, como segunda conclusión parcial, los indicadores económicos y demográficos abarcados por el mencionado Eje dan cuenta de la importancia del mismo, incluso en comparación con el resto del subcontinente. Y, al mismo tiempo, aún siendo la subregión con mayor desarrollo de

infraestructura, persiste la proyección de continuar desarrollando obras que permitan canalizar la circulación de mayores flujos.

3.b- Argentina en los Ejes de Integración y Desarrollo

Luego de analizar el desarrollo de la infraestructura en el mapa sudamericano observamos que son cuatro los Ejes que atraviesan al territorio argentino: Eje de Capricornio, Eje MERCOSUR-Chile, Eje del Sur, y la Hidrovía Paraguay-Paraná. Si trasladamos su despliegue sobre un mapa podemos afirmar que existe cierta correspondencia con el diagrama de los corredores bioceánicos en el territorio nacional: el Corredor Bioceánico Norte con el Eje de Capricornio; el Corredor Bioceánico Central con parte del Eje MERCOSUR-Chile; y el Corredor de la Patagonia con el Eje del Sur. En estos tres casos se presenta la característica de atravesar el mapa de manera longitudinal. Mientras que la hidrovía lo recorre de Norte a Sur. Pero además, a excepción del eje patagónico (del Sur), los otros tres poseen una cuestión que es importante reconocer. Existen determinadas áreas del territorio que son abarcadas por dos o incluso por los tres corredores. Especialmente, aquella región adyacente a la cuenca Paraguay-Paraná. Con lo cual, se hace importante en este aspecto identificar los objetivos y, particularmente, los proyectos ancla que nuclean obras a su alrededor.

Eje de Capricornio

Este Eje, llamado así precisamente por desarrollarse en torno al Trópico que lleva su nombre, se extiende desde la costa del Pacífico en las regiones de Atacama, Antofagasta y Tarapacá en Chile, atraviesa la región andina de Bolivia comprendida por las provincias de Potosí y Tarija, luego avanza por las macro regiones del Noroeste y Noreste de Argentina, incorpora a todo el territorio de Paraguay y arriba a los estados brasileros de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, estos últimos sobre la costa atlántica. Sus proyectos involucran al “15% de la superficie (2.680.308 km²), el 13% de la población (53.509.280 habitantes), y el 13% del Producto Bruto Interno (PBI) de Sudamérica, por un total de US\$ 575.422 millones” (IIRSA-COSIPLAN, 2017:129).

Ceceña, Aguilar y Motto (2007) reconocen lo estratégico que es este Eje que incluye dos franjas. Por un lado, aquella que incluye los yacimientos de gas de Bolivia; el petróleo en la frontera entre Bolivia y Argentina; parte de los yacimientos metálicos ubicados sobre la cordillera en Chile y Argentina. Y del lado oriental, comprende el sur industrializado de Brasil; la zona agrícola de Paraguay, Argentina y sur de Brasil; la capacidad hidroeléctrica de Itaipú y Yacyretá; y el acuífero Guaraní (Ceceña y otros, 2007:27).

En cuanto a su infraestructura, la red vial de la región que conforma el Eje alcanza una longitud total de 2.117 km, de los cuales sólo el 15% se encuentra pavimentado. También posee una red ferroviaria cuya extensión total alcanza los 63.355 km con un 85% de ellos en condiciones de operar. Sobre las costas atlánticas y pacíficas, y sobre los Ríos Paraná y Paraguay, se encuentran 27 puertos, cuatro de ellos con capacidad mayor a diez millones de toneladas (IIRSA-COSIPLAN, 2017:129).

Este Eje representa un corredor estratégico para el desarrollo nacional en Argentina. Además de acompañar la expansión de la frontera agroindustrial en el Nordeste Argentino (NEA), en articulación con la Hidrovía Paraguay-Paraná, Álvarez destaca también que atraviesa la zona denominada “triángulo del litio” ubicada en el NOA, sur de Bolivia y norte de Chile (2019:9).

El conjunto de obras está orientado a una serie de objetivos que caracterizan las necesidades del Eje:

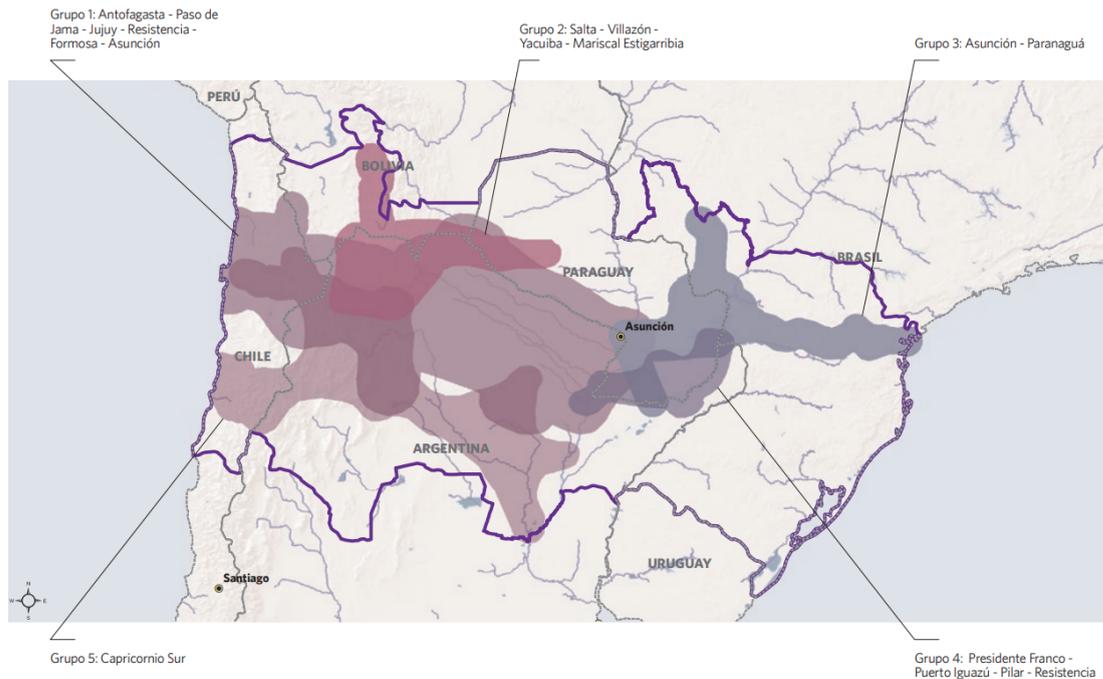
- fortalecer la conectividad de los territorios involucrados hacia el Pacífico y hacia la Hidrovía Paraguay-Paraná;
- mejorar las condiciones de integración productiva y competitivas del Noroeste de Argentina (NOA), sur de Bolivia y Paraguay;
- reforzar el desarrollo socioeconómico de los territorios involucrados;
- aprovechar las complementariedades para el desarrollo del turismo integrado (IIRSA-COSIPLAN, 2017:131).

Capricornio se compone de cinco grupos, cada uno con un proyecto ancla que define un área de trabajo:

- Grupo 1: Accesos al Paso de Jama;
- Grupo 2: Desarrollo territorial para la integración de frontera y conectividad en Salvador Mazza y Yacuiba;

- Grupo 3: Nuevo puente Puerto Presidente Franco - Porto Meira, con área de control integrado Paraguay - Brasil;
- Grupo 4: Estudio de optimización del Nodo Ñeembecú - Río Bermejo;
- Grupo 5: Centro de Transferencia Multimodal Tucumán.

Mapa N° 3 - Eje de Capricornio



Fuente: IIRSA-COSIPLAN, 2017:64

Según la Cartera de Proyectos publicada por COSIPLAN en 2017, del total de 77 proyectos, 41 se ubican en territorio nacional. Mientras que de las cinco obras con mayor inversión estimada para este Eje, tres son argentinas:

- Puente vial Reconquista-Goya -Grupo 5- con US\$850 millones,
- Rehabilitación operativa del ferrocarril Belgrano Cargas -Grupo 1- con US\$715,7 millones,
- Rehabilitación del ramal ferroviario C12: Avia Terai (Chaco) - Metán (Salta) -Grupo 1- con US\$603,6 millones (IIRSA-COSIPLAN, 2017:134).

Nótese que, si bien se hace explícito el objetivo de fortalecimiento de la conectividad de los territorios involucrados hacia el Pacífico, sólo el proyecto ancla del Grupo 1 se encuentra directamente vinculado a este fin: accesos al Paso de Jama. El resto de los grupos persiguen prioridades vinculadas al desarrollo de

infraestructura del interior del territorio, sean pasos fronterizos o nodos de conexiones. No obstante, lo particular de este Eje es que la mayor densidad de proyectos se distribuyen en una franja que conecta a la Hidrovía Paraguay-Paraná con el Pacífico. A excepción del Grupo 3, que permite completar la proyección hacia el Atlántico, especialmente para mejorar la salida al mar de la única capital nacional ubicada en este Eje, Asunción.

Eje MERCOSUR-Chile

Este Eje integra al mencionado bloque de integración junto a la zona central de Chile, país lindante con el Océano Pacífico. Sus características fueron descritas más arriba, pero vale recordar que concentra cerca del 35% (141.453.273 habitantes) de la población de Sudamérica y el 48% (US\$1.973.410 millones) del PBI de la región (IIRSA-COSIPLAN, 2017:221). Esta franja incluye a más de diez concentraciones urbanas de más de un millón de personas y económicamente más importantes del subcontinente.

Al 2018 la red vial del eje alcanzaba una longitud total de 1.973.410 km., de los cuales sólo un 15% se encuentra pavimentado; la red ferroviaria suma 66.424 km., de los cuales cerca del 80% se encuentra en condiciones operativas. Mientras que, en cuanto al sistema portuario marítimo y fluvial se constituye por 46 puertos ubicados mayormente en las costas de los océanos Atlánticos, Pacíficos, Río de la Plata y los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay (IIRSA-COSIPLAN, 2017:221). Se trata de una de las regiones mejor dotadas de servicios portuarios, logísticos, financieros y de comercio exterior, turismo y cultura, transportes, comunicaciones, electricidad, agua y gas, según señalan Ceceña, Aguilar, Motto (2007:36). Sin embargo, el informe publicado por COSIPLAN reconoce que este territorio “presenta condiciones de escala atractivas para nuevas inversiones públicas, privadas o mixtas” (IIRSA-COSIPLAN, 2017:223).

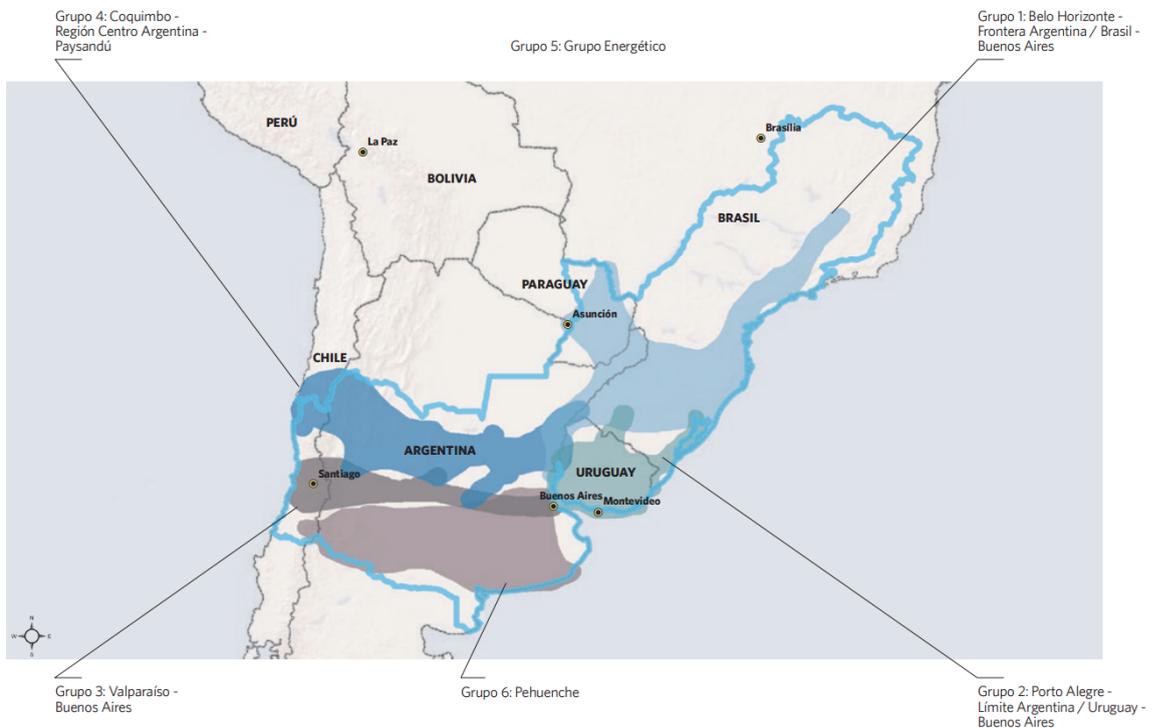
De esta manera, el conjunto de obras del Eje está orientado a:

- desarrollar infraestructura y logística para incrementar el comercio entre los mercados locales, regionales y globales;
- incrementar la competitividad de las cadenas productivas existentes y desarrollar nuevas a nivel regional;

- optimizar los flujos de bienes y servicios, así como promover el desarrollo del turismo y facilitar la circulación de personas;
- aumentar la capacidad y confianza de los sistemas eléctricos y gasíferos, y diversificar la matriz energética (2017:223).

En lo que respecta al territorio argentino, este Eje presenta seis grupos, los cuales todos involucran alguna porción de suelo nacional, tal como se observa en el siguiente mapa:

Mapa N° 4 - Eje MERCOSUR-Chile



Fuente: IIRSA-COSIPLAN, 2017:223

Los proyectos ancla que dan sentido a cada uno de estos grupos son:

- Grupo 1: la duplicación de la Ruta Nacional N° 14 entre Paso de los Libres y Gualaguaychú;
- Grupo 2: adecuación del corredor Río Branco - Montevideo - Colonia - Nueva Palmira;
- Grupo 3: optimización del Sistema Cristo Redentor;

- Grupo 4: reconstrucción y ampliación del Túnel Subfluvial entre Paraná y Santa Fe;
- Grupo 5: Sistema de Itaipú (energético);
- Grupo 6: Paso Pehuenche.

La cartera activa del Eje cuenta con 86 proyectos por una inversión estimada de US\$48.807 millones (IIRSA-COSIPLAN, 2017:223). De los cinco proyectos que demandan la mayor cantidad de capital, en tres se encuentra Argentina, pero dos de ellos de manera conjunta, uno con Paraguay y el otro con Brasil:

- Construcción de la planta hidroeléctrica de Corpus Christi -Grupo 5- (junto a Paraguay) con US\$8.000 millones;
- Mejoramiento y reconstrucción del Ferrocarril San Martín (Mendoza-Buenos Aires) -Grupo 3- con US\$2.800 millones;
- Construcción de la planta hidroeléctrica de Garabí -Grupo 5- (junto a Brasil) con US\$2.728 millones (2017:226).

Este Eje, al igual que el de Capricornio también permite deducir una propuesta bioceánica a partir de la mancha visual conformada por la sumatoria de los grupos. Sin embargo, la mayor densidad de obras se encuentra sobre el sector atlántico y, en el caso argentino, sobre las provincias ubicadas en el litoral. Los Grupos 3 y 6, dado a que sus proyectos ancla involucran pasos fronterizos entre Argentina y Chile, permiten deducir su prioridad al Pacífico. En cuanto al Grupo 4, si bien su principal obra se encuentra en el Túnel Subfluvial sobre el Río Paraná, el despliegue del resto de las obras se proyecta hacia el Puerto de Coquimbo mostrando evidencia de su proyección bioceánica.

Eje del Sur

Este Eje se extiende desde la costa del Pacífico en las regiones de Bio Bío, Araucanía, Los Lagos y los Ríos (Chile), atraviesa la Cordillera de los Andes, continúa por la meseta patagónica hasta llegar a la costa Atlántica, incluyendo las provincias argentinas de Chubut, Neuquén, Río Negro y sur de Buenos Aires. De carácter eminentemente bioceánico, contiene 14 instalaciones portuarias, de las cuales cuatro de ellas sí poseen una capacidad de movimiento de más de 5 millones de toneladas por año. Además, hacia el interior del territorio, cuenta con una red vial

que se extiende a lo largo de 323.009 km. Sin embargo, sólo un 30% se encuentra asfaltada (IIRSA-COSIPLAN, 2017:149). Este Eje se caracteriza por atravesar uno de los territorios menos densamente poblados con 9,4 habitantes por kilómetro cuadrado (2017:149). No obstante, en el área de influencia del corredor existen tanto regiones consolidadas como otras con muy baja cantidad de población, pero también vastas extensiones destinadas a la conservación ambiental, sean parques o reservas naturales (Álvarez, 2019:15). Y, al mismo tiempo, la concentración de importantes recursos estratégicos en la zona es fuente de tensiones entre los intereses transnacionales, el empresariado local y las comunidades originarias (2019:15). En particular, la presencia de uno de los yacimientos de gas más importantes del mundo, Vaca Muerta, le otorga a la región un valor estratégico de gran trascendencia.

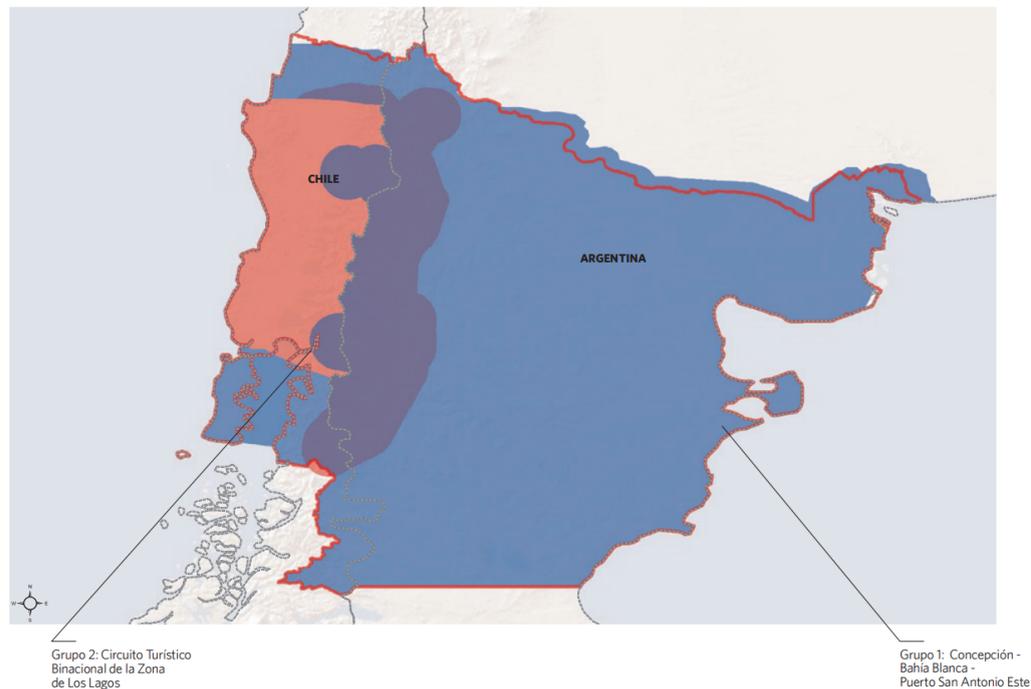
Este Eje orienta sus objetivos a “reducir costos de transporte para ampliar el intercambio de bienes y servicios entre Argentina y Chile, contemplando la conservación de los recursos ambientales y el fortalecimiento de un sistema turístico binacional en torno a la zona de los lagos” (IIRSA-COSIPLAN, 2017:151). Para ello, al 2017 contaba con una suma de 39 proyectos que alcanzaban una inversión estimada de US\$ 3.938 millones (2017:151), distribuidos en dos grupos:

- Grupo 1: implementación del control integrado de frontera en Pino Hachado;
- Grupo 2: adecuación y mantenimiento de la Ruta Interlagos tanto en Argentina como en Chile.

En este caso, además, de los cinco proyectos más importantes, dos tienen lugar en suelo argentino:

- Ramal ferroviario Bahía Blanca - Cipolletti - Añelo -Grupo 1- con US\$400 millones;
- Ampliación del puerto de Bahía Blanca -Grupo 1- con US\$230 millones (2017:153).

Mapa N° 5 - Eje del Sur



Fuente: IIRSA-COSIPLAN, 2017:151

Sin embargo, cabe destacarse la conclusión de dos de las obras que explican casi el 90% de las inversiones ejecutadas, en ambos casos se tratan de interconexiones eléctricas dentro del territorio argentino: región Comahue - Cuyo y Choele Choel - Puerto Madryn.

Al respecto del ramal Bahía Blanca - Añelo, Álvarez destaca que aporta “un importante medio de transporte para conectar los recursos hidrocarbúricos y minerales de la región con el polo petroquímico en Bahía Blanca y con el puerto” (Álvarez, 2019:15-16). Así como también, en sentido inverso, sirve también para transportar los insumos esenciales para la fractura hidráulica, como arena, necesarios para la extracción no convencional de petróleo y gas en Vaca Muerta (2019:16).

Respecto a la proyección bioceánica de este Eje, el Grupo 1, al poner su eje en mejorar el paso fronterizo entre Argentina y Chile permite deducir la voluntad de promover la conectividad entre ambas costas. Mientras que, respecto al grupo 2, su objetivo es fundamentalmente turístico. Sin embargo, al procurar el desarrollo de vías de transporte, indirectamente aporta a la fluidez de los caminos en un territorio cordillerano.

Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná

Esta franja integra porciones de Brasil, Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay en torno a las cuencas de los Ríos Paraguay, Paraná, y Uruguay, todas tributarias de la gran Cuenca del Río de la Plata (IIRSA-COSIPLAN, 2017:176). A diferencia de los anteriores, que presentan una orientación bioceánica, este Eje proyecta toda su infraestructura por el cauce de los mencionados ríos, con salida al Atlántico. Por lo tanto, las obras se orientan tanto a la mejora de la navegación como a la accesibilidad a la Hidrovía desde vías laterales de tipo carretero o ferroviario (2017:176).

De esta manera, la red vial que conforma a esta región alcanza una longitud de 2.108.784 km, pero de la cual sólo el 14% se encuentra pavimentada. En cuanto al sistema ferroviario, la traza de vías suma 62.359 km, de los cuales un 87% se encontraban en condiciones operativas. Por el lado del sistema portuario marítimo y fluvial, el Eje se constituye por 46 puertos y numerosos terminales privados. De esos puertos, 7 cuentan con movimientos mayores a 10 millones de toneladas anuales. Finalmente, la hidrovía Paraguay-Paraná se extiende sobre un total aproximado de 3.300 km (2017:176).

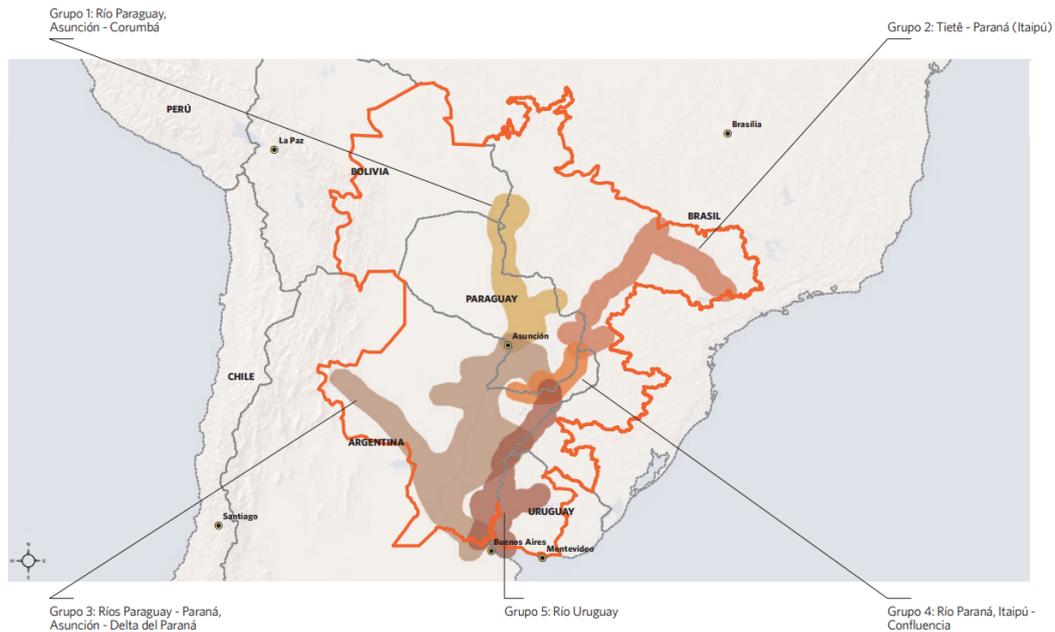
Este Eje orienta sus objetivos en:

- el fortalecimiento de la competitividad de los países y regiones mediterráneas mediante una conexión eficiente con el Atlántico;
- la integración de las cadenas productivas y de consumo;
- y facilitar los flujos de habitantes (2017:180).

Para ello, al 2017 se encontraban 64 proyectos activos con una inversión estimada de US\$5.421 millones (2017:181). Y, entre aquellos cinco con mayor relevancia presupuestaria, tres corresponden a obras que se desarrollan en territorio nacional:

- Recuperación del ramal ferroviario Zárate - Posadas -Grupo 5- con US\$347 millones;
- Duplicación de la Ruta Nacional N°11: Resistencia - Formosa - Clorinda -Grupo 3- con US\$330 millones;
- Reordenamiento de los accesos ferroviarios a la ciudad de Rosario -Grupo 3- con US\$317 millones (2017:182).

Mapa N° 6 - Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná



Fuente: IIRSA-COSIPLAN, 2017:180

Es evidente que este Eje no proporciona una proyección bioceánica al territorio. Incluso sugiere el fortalecimiento de la perspectiva atlantista tradicional. Sin embargo, los proyectos que conforman este Eje permiten en cierta medida, robustecer el acervo de infraestructura de la región que, de una u otra manera, puede beneficiar al desarrollo de los otros Ejes con los que comparte territorio.

Sobre el cierre de este tercer capítulo podemos confirmar algunos adelantos que se mencionaron al introducirlo. Ningún proyecto ancla de los cuatro Ejes recién analizados se constituye por una obra ubicada sobre la costa chilena, pero sí encontramos aquellos que involucran pasos fronterizos a través de la Cordillera de los Andes. A partir de este hecho y de observar el despliegue sobre el mapa de los EIDs, sí podemos deducir indicios de la propuesta bioceánica en la Cartera de Proyectos. De todas maneras, esta perspectiva no deja de ser resultado de esta reflexión. En los hechos concretos, la mayor parte de las obras persiguen el objetivo directo de desarrollar la infraestructura en el interior del territorio regional. Dicho de otro modo, la perspectiva bioceánica es producto de la mirada integral de los EIDs y de sus objetivos finales. Sin esta abstracción, es difícil encontrar tal proyección a cada grupo de proyectos analizado individualmente. Finalmente, y dando pie al

próximo capítulo, es necesario reconocer que en ningún documento oficial de IIRSA ni de COSIPLAN existe mención a la participación en estos proyectos por parte del gobierno chino ni de ninguna entidad financiera que integre. No obstante, que no se hayan hecho a través de tal plataforma no significa que no existan inversiones provenientes de Pekín. Estos desembolsos de capital habrían ingresado por acuerdos bilaterales con cada país. De modo tal que, en el caso de Argentina, entre 2010 y 2014, “China invirtió U\$S 14.000 millones para proyectos de diversa índole, entre ellos: el sistema ferroviario y dos represas hidroelécticas en Santa Cruz, mientras que entre 2017 y 2018, Argentina recibió de China U\$S 1.500 millones para la reactivación del tren San Martín Cargas y para proyectos de energía solar” (Myers and Gallagher, 2019, citado por Fiore Viani y otros, 2020:16). Con lo cual, analizaremos de qué manera la potencia asiática está presente, aunque no de manera tan explícita en la perspectiva bioceánica de los EIDs de IIRSA y COSIPLAN.

4- China, el BRI y América Latina

Existen una serie de factores de carácter exógenos a la región que acompañan el proceso de desarrollo de la infraestructura. El informe de la CEPAL denominado “Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible” (2016) llama al conjunto de estas influencias como “cambios tectónicos”. Este trabajo profundizará en uno de ellos: la irrupción de China, al ser el fenómeno que en nuestra opinión más gravitación tiene en constituir la perspectiva bioceánica de los corredores. Junto a tal variable el informe también menciona otras situaciones que terminan de completar el marco contextual que rodea a la región: “los megaacuerdos comerciales, el cambio demográfico, la crisis ambiental y la revolución tecnológica están transformando la economía y la sociedad a nivel mundial, redefiniendo la posición de los países y alterando el balance de poder entre los bloques económicos, así como entre las economías desarrolladas y el mundo emergente” (CEPAL, 2016:39).

El factor que constituye la re-emergencia de China como actor de trascendencia en el escenario internacional es el motivo que justifica la necesidad de una salida hacia el Pacífico, y por ende la orientación bioceánica en el desarrollo de buena parte de los corredores en la región sudamericana. La transición hacia un nuevo orden

mundial explica la necesidad de una infraestructura que atravesase transversalmente el subcontinente sudamericano y conecte ambos Océanos.

“La integración en infraestructura no se desarrolla al margen de las disputas geopolíticas y los intereses económicos de los principales actores del sistema internacional”, sostiene Álvarez (2021:1). Y agrega: “Sin embargo, la iniciativa [IIRSA] ha logrado avanzar pese a los cambios en las relaciones de fuerza en diversas escalas, ampliando su cartera de proyectos y transitando del regionalismo abierto a proyectos de integración más autónomos como la Unión Sudamericana de Naciones” (2021:1). Además, al analizarse un período de tiempo de transiciones, el transcurso de los años también pone en evidencia la dialéctica con la que operan estas fuerzas externas en disputa con las domésticas.

En primer lugar, la hegemonía de los mercados financieros que “legitimó la desregulación estatal y le dio al capital privado, productivo y especulativo, una mayor capacidad para controlar gobiernos, sociedades y territorios” (2021:3), fue el faro orientador de las decisiones gubernamentales a lo largo de la década de 1990. La inercia del Consenso de Washington se extendió durante los primeros años del nuevo siglo, por lo que impactó en los orígenes de la Iniciativa IIRSA. Mientras que, en segundo lugar, este proceso fue acompañado por un “nuevo ciclo de primarización económica” (2021:3). Estos dos elementos permiten caracterizar a parte del período estudiado: Estados y sociedades influenciadas por el auge del paradigma neoliberal de finales del Siglo XX; y la producción y exportación de *commodities* como principal herramienta para la obtención de divisas.

Ante la primera variable, Álvarez sostiene que “la IIRSA fue diseñada siguiendo lineamientos del BID donde Estados Unidos tiene una presencia determinante” (2021:23). Sin embargo, esta única posibilidad resulta incompleta para comprender integralmente el desarrollo de la Iniciativa. Los Ejes centrales y los proyectos no resultan ser incompatibles con los intereses de la otra potencia que también demuestra aspirar ejercer su influencia en la región. De esta manera, para comprender este casillero y completar la segunda variable, es fundamental analizar el rol de la República Popular China.

Para analizar el modo de inserción de China en la región, es necesario reconstruir el desarrollo reciente de las relaciones entre el país asiático y los gobiernos

sudamericanos. En mayo de 1990, el entonces presidente chino Yang Shangkun aterrizaba en América Latina. Por primera vez en la historia la máxima autoridad de aquel país encabezaba una visita oficial a la región. El viaje incluiría a México, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile (Lewis, 2007:30). El contexto que rodeaba aquella misión otorgaba a la misma un sentido sumamente estratégico: el mundo entero seguía con atención el proceso de implosión de la URSS.

Si bien aquella visita era la primera en la cual un presidente chino participaba en una misión diplomática con destino a la región, los acercamientos preliminares ya llevaban un proceso de décadas de maduración. El propio Mao Zedong había hecho explícito su interés por establecer los primeros lazos: “Si los países de América Latina quieren establecer relaciones diplomáticas con nosotros, los acogeremos con gusto. Si no, podemos hacer negocios con ellos; si no quieren hacer negocios con nosotros, podemos hacer otros intercambios” (Xu Shicheng, 2006).

En el caso particular de Argentina, se observa cuán pragmática podía llegar a ser aquella frase en la realidad. La primera autoridad nacional en suscribir un tratado internacional con Pekín no manifestaba simpatía alguna con el partido comunista chino. El presidente *de facto* Rafael Videla fue quien firmó el primer acuerdo comercial y quien en 1980 encabezó la primera visita oficial al país asiático. Años más tarde sería Raúl Alfonsín quien profundizaría la agenda bilateral a través de la firma de quince convenios. Al igual que el gobierno de Pekín en la ocasión anterior, el presidente omitió en ese momento hacer referencia a la cuestión de los derechos humanos. Finalmente, el tercer mandatario argentino en encontrarse con su par chino sería Carlos Menem, quien a lo largo de su gobierno sumaría doce tratados más (Tesón, 2020). Tres dirigentes con lineamientos políticos en las antípodas fueron quienes fundaron oficialmente las relaciones contemporáneas entre Argentina y China.

Como se mencionó al inicio, a continuación profundizaremos en la realidad de la potencia asiática. Por un lado, se analizará la realidad doméstica de aquel país debido a la estrecha incidencia que tienen sus planes quinquenales con los ritmos de crecimiento en nuestra región, como así también lo tendrán sus proyecciones futuras. Y por el otro, enfocaremos en la exteriorización de China hacia el resto del mundo,

especialmente a través de la propuesta de la Nueva Ruta de la Seda (Belt and Road Initiative - BRI).

4.a- China desde adentro

A diferencia de aquel antagonismo entre los tres gobiernos argentinos mencionados, por el lado de China su pragmatismo, lejos de ser aleatorio, responde a criterios definidos a través de programas quinquenales que orientan los objetivos de gobierno. En base a estos, se encuentran las definiciones que marcan el rumbo a la política exterior a través del tiempo y establecen las metas a largo plazo.

En 2003, Hu Jintao asumió como presidente de una potente China que acababa de ingresar a la Organización Mundial del Comercio y se encontraba posicionada como la sexta economía más grande del planeta. A lo largo de su gestión, su ritmo de crecimiento adoptaría tasas de dos dígitos, con un promedio del 10,7% anual. De este modo, “Hu Jintao reestructuró el camino para que China pudiera convertirse en la segunda economía más importante del mundo y que esta posición mejorara la calidad de vida de sus habitantes” (Delgado Muñoz y Martínez Cortés, 2017:3).

Tal como señalan Delgado Muñoz y Martínez Cortés, el mandato de Hu se apoyó sobre dos conceptos: la sociedad armoniosa y el desarrollo científico. Mientras que a través del primero se buscaba una mejora de los ingresos de la población; mediante el segundo se apostaba por la mejora del posicionamiento en las cadenas globales de valor. Al finalizar su presidencia en 2013, Hu le entregó a Xi Jinping una China consolidada como la segunda economía y primer exportador más grande del mundo (2007:4).

Aquel vertiginoso crecimiento económico de la primera década del siglo XXI tuvo sus matices: la disparidad regional hacia el interior del territorio, la corrupción estructural en los distintos niveles del poder, un preocupante daño ambiental derivado del intenso desarrollo industrial, entre otras consecuencias. Por esta razón, Xi implementará una serie de reformas que impactarían en el modo de crecimiento del país:

Reformas económicas:

- Desarrollo sustentable: reducción del uso de carbón, principal fuente de energía, para equilibrar la matriz junto al petróleo y a un creciente sector renovable.
- Progresiva apertura a la participación de capital privado en las grandes empresas.
- Reforma financiera que permitiera mejorar las condiciones de uso del yuan en las operaciones internacionales.

Reformas políticas:

- Condena sistemática a las prácticas de corrupción que interferían en el desarrollo económico.
- Reformas sociales: dada la preocupación por el envejecimiento demográfico y la concentración de población sobre el este del país, se promueve el aumento de la natalidad y reducen las barreras de migración interna, a fin de permitir la movilización de la fuerza laboral ante la mayor demanda por parte de las industrias.

Estas reformas inspiraron el XIII Plan Quinquenal (2016-2020). Tal como demuestran Delgado Muñoz y Martínez Cortés, este programa dejaría en segundo plano al crecimiento del PBI, cuya tasa se reduciría a un promedio del 6,5% anual (2017:11). De este modo, se pondría el foco en el desarrollo interno y la redistribución equitativa del ingreso. De hecho, la dimensión social que motiva a las medidas impulsadas por Xi se debe a que “el partido es consciente de que el éxito económico de las políticas de ‘Reforma y Apertura’ han debilitado la creencia en el comunismo y por ello necesitan establecer una base ideológica común para el partido y toda la Nación” (Ramírez Ruiz, 2014:236).

En este sentido, el “sueño chino”, el eslogan con el que Xi titula a su programa de gobierno es la metáfora con la que buscaría convertir a China en una nación ‘moderadamente acomodada’ para el 2021 y una nación ‘plenamente desarrollada’ para el 2049 (2014:237). De esta manera, desde aquella “sociedad armoniosa” que motivaba a Hu, ahora la “sociedad acomodada” representa el propósito de hacer crecer a la clase media china y garantizar una mayor cobertura de los beneficios

sociales. En concreto, el Plan proponía “sacar a 70 millones de personas de la pobreza en 2020” (Parra Pérez, 2016:10). Sobre estas metas sociales, y con el objetivo de profundizar el desarrollo hacia el interior -el oeste- del territorio chino, el gobierno establece su esquema de prioridades y necesidades que guiarán buena parte de su esquema de relacionamiento internacional que se analiza a continuación. No obstante, vale subrayar y adelantar un aspecto que evidencia una similitud con nuestro país y región, y que da cuenta de la relevancia de este apartado. A partir de estas últimas medidas, y mediante el proyecto de infraestructura que se desarrolla a continuación, China busca reducir el desequilibrio que tiene al interior de su territorio. En coincidencia a lo que ocurre en América del Sur, el país asiático presenta una región altamente desarrollada hacia sus zonas portuarias, pero un interior relativamente relegado hacia su occidente.

4.b- China hacia afuera

Analizar a China en cualquier dimensión implica de por sí hablar de cantidades extraordinarias. Si para un país promedio adoptar medidas de desarrollo a largo plazo involucra un desafío de gran complejidad, pensarlo con esta potencia asiática exige trabajar con instrumentos de gran impacto y, además, hacerlo con especial nivel de precisión. Cualquier decisión que derive en consecuencias negativas puede ocasionar verdaderas tragedias humanitarias. Con una población que, según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (2023), supera los 1.400 millones de personas, problemáticas como pobreza, seguridad alimentaria, seguridad energética, e incluso la cuestión ambiental, requieren de una prioridad urgente y estratégica.

Ante estas exigentes necesidades, la autosuficiencia del país resulta sumamente limitada. Por este motivo, en su faz internacional China debe pensarse de manera integrada a un sistema que excede a sus fronteras. La historia después de la Segunda Guerra Mundial, demuestra los estrechos vínculos establecidos con las economías vecinas. Si bien en un primer momento la región se articuló en torno a los industrializados Japón y Corea del Sur, el rápido desarrollo de éstas se produjo en buena parte gracias a la integración complementaria de la región del sudeste asiático. La integración de los denominados “tigres asiáticos”, a quienes luego se sumarían

nuevos socios para fundar la Asociación de Naciones del Sureste Asiático⁵ (ASEAN), conformaron una competitiva cadena regional de producción. China, por su parte, comenzaría a integrarse a finales del siglo XX. El impacto de su ingreso fue trascendental, ya que por sí sola era capaz de cumplir los distintos roles del proceso: proveedora de materias primas, mano de obra de bajo valor, y un incipiente desarrollo tecnológico. Sin embargo, el ambicioso programa de crecimiento de Pekín para ese entonces requirió de un ininterrumpido flujo de insumos por parte las economías más próximas, y de capital proveniente de las potencias industriales. Al poco tiempo, China comenzaba a suplantar la centralidad de Japón en aquella cadena productiva. Por otro lado, y en forma paralela, los funcionarios de gobierno de máxima jerarquía ya comenzaban a recorrer distintas partes del mundo, entre ellas, la visita a América Latina con la que se introdujo este apartado. Aunque vale aclarar que durante el gobierno de Deng Xiaoping, ya había comenzado una incipiente apertura oficial al mundo.

El resultado de este proceso es tan conocido como complejo de analizar por la diversidad de factores y los valores superlativos de sus indicadores de crecimiento, difíciles de encontrar en otras economías. El complejo industrial chino se convirtió en un dinámico motor de la economía global. Y como todo motor, de nada sirve su potencial si no está adecuadamente conectado a distintas piezas. En primer lugar, la economía china se convirtió en una fuerza centrípeta que atrae y moldea a las economías que se encuentran a su alrededor. De este modo, tejió una red de tratados de libre comercio que dan sustento a su vinculación con los países vecinos.

En forma simultánea, con una intensidad menor pero creciente, China también salió a tender lazos fuera de la región con economías complementarias a sus programas nacionales. Así, llega a América Latina y a África en busca de productos y servicios necesarios para sus actividades. El X Plan Quinquenal (2001-2005) comenzado por Jiang Zemin y continuado por Hu Jintao, tuvo entre sus propósitos la explícita proyección hacia el exterior de la economía china. La misma mostraba dos ejes principales. Por un lado, a través de la implementación del programa “Salida al Exterior” (*Go Out, Go Global*), la internacionalización de las empresas estatales a través de diferentes vías: atracción de inversores extranjeros, acuerdos bajo

⁵ Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Vietnam.

modalidad *joint ventures*, participando activamente en comercio exterior. Por otro lado, a través de la exploración y acceso a recursos naturales, energéticos y alimenticios en otras partes del mundo (González Jáuregui, 2019:22). En simultáneo, en 2001 se produce el ingreso del país a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Desde ese momento, comenzará a reducir paulatinamente sus aranceles con la certeza de la inigualable competitividad de sus productos en la economía global.

Aún con las dificultades provocadas por la crisis financiera internacional de 2008 que impidió por un escaso margen el alcance de los objetivos del XI Plan Quinquenal (2006-2010), el desempeño económico del período fue más que sobresaliente. “Como resultado de esta potente política expansiva, el crecimiento chino se recuperó durante 2009 de la ligera ralentización que iniciaba a finales de 2008”, observa Guillermo Ramo Fernández en su informe para la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Shanghai. Pero advierte: “el precio pagado fue un nuevo retraso en la reorientación económica hacia un modelo más sostenible y eficiente” (Ramo Fernández, 2011:6). Las consecuencias de esta realidad fueron contempladas para la adopción de los objetivos de los siguientes cinco años. En este sentido, en las descripciones que dan fundamento al XII Plan Quinquenal (2011-2015) se pone en foco la preocupación por el desequilibrio de la distribución de la riqueza en el país. Mientras el extremo oriental este del país, que alberga a sólo un tercio de la población, concentraba más de la mitad del PBI y más del 86% de las exportaciones, la zona más occidental comprende el 28% de la población pero sólo un 18% del PBI y un 5% de las exportaciones (Ramo Fernández, 2011:8). En 2013, bajo este panorama, el presidente Xi Jinping anunció una de las iniciativas económicas y de política exterior más ambiciosas de China: la Nueva Ruta de la Seda (Belt and Road Initiative - BRI). Se trata de un colosal proyecto de conectividad del país con distintas regiones del planeta, tanto por vía terrestre como marítima (y aérea), y que involucra múltiples dimensiones tales como, comercial, financiera, política, social, cultural, científica, tecnológica, entre otras.

Hacia el interior, y en consonancia con lo dicho, uno de los objetivos principales de la BRI es “abordar la creciente disparidad regional de China a medida que la economía del país se moderniza” (Cai, 2017:1). De esta manera, se espera que Pekín desarrolle un programa de construcción de infraestructura transnacional que estimule

el crecimiento en el subdesarrollo y el denominado “cinturón de óxido” del centro y oeste de China. Por este motivo, a pesar de su proyección eminentemente regional e internacional, Peter Cai afirma que la iniciativa tiene un fuerte enfoque interno. “La desigualdad entre las regiones del interior del oeste y los prósperos estados de la Costa Este es un gran desafío para el partido gobernante” (Cai, 2017:6).

Del mismo modo en que la BRI involucra dimensiones múltiples en cuanto a su contenido, también responde a una diversidad multifacética respecto a los intereses que busca el gobierno chino. Entre estos, Weifeng Zhou y Mario Esteban (2017) reconocen variables geoeconómicas, geopolíticas y geoestratégicas de una potencia que busca la conversión de ser *rule-taker* a ser *rule-maker* en el orden internacional.

Como se mencionó más arriba, en cuanto a los intereses geoeconómicos, los líderes chinos dan prioridad al desarrollo occidental de su territorio, buscando un balance a través la modernización de la infraestructura, promoviendo la inversión y procurando el desarrollo de la región. Ante la cuestión sobre cómo sostener un crecimiento económico estable, Zhou y Esteban explican que en 2013 el Comité Central del Partido Comunista de China decidió establecer “un sistema económico más abierto al profundizar la integración del mercado y desarrollar una nueva estrategia comercial” gracias a la cooperación multilateral que permitirá la BRI (2017:491).

En segundo lugar, el BRI resulta vital para promover los intereses geopolíticos de China en tres aspectos: seguridad energética; influencia geopolítica; e intereses marítimos. Zhou y Esteban observan una necesidad por reducir la dependencia energética que actualmente tiene con el Golfo Pérsico mediante la diversificación de las importaciones con Asia Central y Rusia. Por otro lado, la conectividad regional y la cooperación multilateral que caracterizan al BRI les permitirá mejorar la interdependencia asimétrica en favor de Pekín, no sólo para aprovechar su poder e influencia sobre otros socios euroasiáticos, sino también para ampliar su interior estratégico y su espacio geopolítico. Y finalmente, la ruta marítima será la vía para expandir su influencia sobre los océanos Pacífico, Índico, e incluso Ártico (2017:492). Y, si consideramos los acercamientos con América Latina, también podemos incluir al Atlántico.

Finalmente, estos autores destacan objetivos trascendentales detrás de la BRI, los intereses geoestratégicos de China. El declive del poder estadounidense brindó una oportunidad para que China desempeñe un papel más importante en los asuntos mundiales. Por un lado, el BRI representa un vehículo de China para promover un equilibrio que socave al poder estadounidense en su región próxima, mejorando así la seguridad estratégica sobre sus socios euroasiáticos y disuadiendo la formación de cualquier “coalición anti-China”. Al mismo tiempo, China busca promover el *soft power* y construir su papel como *rule-maker*, aumentando la legitimidad de su creciente poder. Y, en tercer lugar, China tiene la intención de remodelar la gobernanza global y transformar el sistema internacional existente de una manera que refleje sus valores, intereses y estatus (2017:493). Precisamente, el modo en que se relaciona con los demás actores estatales, según las distintas manifestaciones oficiales, resulta verdaderamente novedoso con respecto a las formas empleadas por las distintas potencias occidentales a lo largo de la historia. China ha sostenido que se adhiere estrictamente a un principio de no interferencia en los asuntos internos de otros países, en particular los de índole política, y que su asistencia e inversión no están condicionadas por ejemplo a reformas económicas (Prasad, 2017:23).

En resumen, Cai afirma que China está utilizando a la BRI para afirmar su liderazgo regional a través de un vasto programa de integración económica. En este sentido, el objetivo perseguido por el gobierno es crear una cadena de producción regional, dentro de la cual China, además de ser el centro de fabricación avanzada e innovación, también será el creador de estándares. Esto, además, ayudará a China a enfrentar algunos de sus desafíos económicos más urgentes, como alentar el desarrollo regional a través de una mejor integración con las economías vecinas. O también, mejorar la industria local mientras se exportan estándares chinos (a través de *Made in China 2025* y *China Standards 2035*); además de abordar el problema del exceso de capacidad industrial (Cai, 2017:5-6). Sin embargo, entre las dificultades que se puedan generar, este autor se pregunta si los vecinos de China estarán dispuestos a absorber tales excedentes de producción (Cai, 2017:17).

A raíz de esto último, China amplía el horizonte e invita a nuevas regiones a formar parte de la BRI. Por un lado, Europa y África se encuentran en una proximidad inmediata al continente asiático; mientras que América Latina tendrá un

rol que analizaremos a continuación. En este sentido, Eswar Prasad reconoce el fortalecimiento de los vínculos económicos y políticos de China con África y América Latina a través del comercio y las inversiones, pero pone en cuestión un dilema. Estos emprendimientos, en muchos casos, reciben algunas críticas por parte de la comunidad internacional, especialmente desde los países destinatarios. “El uso de mano de obra y materiales chinos en muchos de estos proyectos redujo los beneficios para el empleo local y el desarrollo industrial”, sostiene Prasad (2017:23).

4.c- América Latina para China, estratégica como conjunto

Tal como se menciona más arriba, los intereses de la República Popular China en establecer algún tipo de vinculación con América Latina se remontan a la gestión de Mao. No obstante, dada la volatilidad propia de un cambio de orden internacional y el mayor involucramiento en este escenario que ha adoptado la potencia asiática, los compromisos y las formas de relación adoptaron un mayor grado de complejidad. Por esta razón, para comprender los objetivos contemporáneos que China tiene con la región, es imprescindible analizar el Documento sobre las Relaciones Políticas de China con América Latina y el Caribe, conocido como el “Libro Blanco”, publicado en noviembre de 2008, y luego una segunda versión en 2016. En él, Pekín hace explícito su propósito hacia la región: “manifestar con mayor claridad los objetivos de la política china hacia la región, plantear los principios rectores de la cooperación en las diversas áreas durante un determinado período del futuro y promover el continuo desarrollo sano, estable e integral de las relaciones sino-latinoamericanas y sino-caribeñas”. Sin embargo, esta declaración y propuesta de trabajo “no tuvo la atención que ameritaba” por parte de los actores regionales (Ramón-Berjano y otros, 2015:7).

A la falta de respuesta de los gobiernos locales, le siguió la visita del primer ministro Wen Jiabao -en junio de 2012- a Chile, Argentina, Brasil y Uruguay, con el objetivo de promover una hoja de ruta para implementar diversas iniciativas entre las cuales se incluía un Tratado de Libre Comercio con el MERCOSUR. Tal como califica Ramón-Berjano, este acercamiento también resultó “fallido” (2015:8). Sin embargo, asentó un acercamiento para que Pekín organizara la Primera Reunión del Foro China-CELAC en enero de 2015, donde presentó el Plan de Acción Quinquenal

para América Latina, al que Xi Jinping denominaría “1+3+6”. Lleva este nombre debido a que este programa comprende:

- Un Plan de Cooperación Quinquenal de China con la Región 2015-2019 (al que luego de le seguiría el Plan 2019-2023);
- Tres Motores: Comercio-Inversiones-Finanzas, para elevar en 10 años el comercio bilateral a US\$ 500 mil millones (en el 2015 era de US\$ 262,2 mil millones), y el stock de inversiones directas a US\$ 250 mil millones (en 2015, US\$ 86 mil millones);
- Seis Áreas: Energía y Recursos Naturales; Infraestructura; Agricultura; Manufacturas; Innovación Científica y Tecnología; Tecnología de la Información (Ramón-Berjano y otros, 2015:8).

Si se analizan con detalle las distintas acciones implementadas por China, sus medidas se remiten al Libro Blanco de 2008. En él, no sólo se establecen los propósitos con cierta transparencia, sino también se manifiestan los principios, valores y métodos a través de los cuales Pekín pretende entablar las relaciones. “Contando con una larga historia, inmensa extensión geográfica, abundantes recursos naturales y excelentes bases de desarrollo socio-económico, América Latina y el Caribe están dotados de un gran potencial de desarrollo”, manifiesta el Documento en uno de sus párrafos. Con lo cual, a la pregunta sobre qué busca China en estas economías, la respuesta no se encuentra muy oculta. En consonancia con sus objetivos políticos y económicos internos analizados en la primera parte de este trabajo, China necesita energía, materias primas y alimentos, rubros en los cuales América del Sur se presenta como un territorio competitivo.

Lo particular de esta propuesta de relacionamiento, para una región históricamente castigada por las metrópolis en su período colonial y las asimetrías que le continuaron luego de las independencias, es que nunca una potencia había planteado relaciones de cooperación basadas en “igualdad, el beneficio recíproco y el desarrollo compartido”, tal como declara el Libro Blanco. Si bien, en lo comercial América Latina permanece en los eslabones primarios de la cadena productiva según la visión de China, las formas adoptan una nueva impronta.

Rhys Jenkins aporta un análisis a este panorama de vinculación. El investigador identifica tres principales conjuntos de controladores que son de importancia para

explicar la relación creciente entre China y América Latina: “objetivos diplomáticos, objetivos económicos estratégicos y objetivos comerciales” (Jenkins, 2017:421). En cuanto al segundo, “el objetivo económico estratégico más importante del gobierno chino en América Latina es asegurar un abastecimiento de recursos, en particular de petróleo y minerales” (2017:427). Es decir, productos primarios y manufactura basada en estos recursos. Respecto a los objetivos comerciales, Jenkins reconoce el fin simple y sin rodeos de este apartado: “las decisiones de comercio e inversión son impulsadas por la rentabilidad, la cual, a su vez, se refleja en costos de producción, costos de comercialización y tamaño del mercado” (2017:429). Al respecto, encuentra una interesante correspondencia con el desarrollo de las Inversiones Extranjeras Directas (IED) chinas en la región. Al entender que las inversiones generalmente persiguen motivos de búsqueda de recursos, búsqueda de mercado, búsqueda de eficiencia y búsqueda de activos estratégicos, “en el caso de la IED china en América Latina, los primeros dos motivos son los dominantes”, sostiene el autor (2017:429). Es decir, según esta perspectiva, China apuntala sus objetivos económicos estratégicos y comerciales a través de las IEDs.

En tercer lugar, por el lado de los objetivos diplomático-estratégicos, Jenkins observa dos aspectos. Por un lado, la insistencia en el reconocimiento de las contrapartes al principio político de “una sola China”, ante las iniciativas autonomistas efectuadas por Taiwán. Este interés se encuentra explícitamente manifestado en el mencionado Libro Blanco. Una cuestión que afecta directamente a la territorialidad misma del país asiático. De hecho, a través de intensas acciones diplomáticas, China ha logrado la ruptura de las relaciones de Costa Rica con Taiwán en 2007 y de El Salvador en 2018. Una victoria de Pekín que, tal como observa Jenkins, fue lograda gracias a los elocuentes compromisos de IEDs y préstamos. Y, por otro lado, en directa relación con los intereses geoestratégicos de China que analizan Zhou y Esteban mencionados en el apartado anterior, se encuentra la pretensión china de “crear su propia ‘esfera de influencia’ en el patio de Estados Unidos para poder contrarrestar la contención y cercado de China en Asia” (Jenkins, 2017:431). Pero, por el otro lado, la capacidad de agencia no es una cuestión absoluta de China. Los mismos actores del MERCOSUR, por ejemplo, desplazaron la propuesta de negociar un tratado comercial en bloque, y continúan sus vínculos,

hasta el día de hoy, de manera aislada. En este caso, es necesario considerar que el acuerdo se ha visto postergado, además, por la cuestión de Paraguay y su reconocimiento a Taiwán. Esto impide que el TLC pueda llevarse a cabo, más allá de los vaivenes de avanzar con las negociaciones de parte de los países que integran el bloque, en especial, de Argentina y Brasil. Es por ello, como veremos más adelante, que mediante el Eje MERCOSUR-Chile, el país trasandino aportará dos elementos trascendentales: su costa y puertos con el Océano Pacífico y su TLC con China.

En resumen, China observa a América Latina desde múltiples ópticas, y no oculta sus expectativas, tal como lo demuestra en el Libro Blanco. Además de los avances y retrocesos políticos y las crisis cíclicas de nuestras economías, Pekín reconoce la potencialidad de la cohesión histórica y cultural de la región. Esto le permite concebirla como un gran conjunto de países con los cuales busca sintonizar sus intereses bajo el argumento de no pertenecer al tradicional centro desarrollado. Desde esta postura, lleva adelante una estrategia geopolítica que, entre distintos objetivos, le permite socavar el despliegue de Estados Unidos en su zona de influencia más próxima. Mientras que, por otro lado, América Latina también le representa un reservorio de recursos de gran importancia para el desarrollo económico y social. Aunque en este aspecto hay que destacar una realidad. La región no ofrece nada especial que China no pueda encontrar en otras partes del mundo, incluso mucho más cercanas. Lo que busca Pekín es diversificar, para evitar que el gran motor económico se detenga a causa de una sequía o un conflicto focalizado en alguna parte del planeta. Para China, América Latina ocupa un rol sumamente estratégico si se la observa como un todo armónico de estas variables. Cada actor por separado o cada dimensión aislada representan elementos de poca significancia si no se los abarca de manera conjunta e integral. Por ejemplo, el contexto que llevó a la interrupción de las importaciones de aceite de soja proveniente de Argentina en 2010 no ha ocasionado en China las mismas preocupaciones que generó en nuestro territorio. Mientras Buenos Aires observaba con detenimiento el rojo en las cuentas comerciales, en Pekín estaban atentos a una serie de cambios generales que se daban en el país, en la región, y fundamentalmente, en el comportamiento de Estados Unidos durante su año electoral. Dos años después, se reiniciaba el comercio del mismo producto, aunque sin alcanzar los mismos volúmenes. Resultaría imposible

comprender el motivo de aquellas decisiones si limitamos el análisis al mero comercio de un bien entre ambos países. China, por su parte, también se encontraba alentando su propia política agroindustrial de transformación de materias primas en bienes con valor agregado. Entre ellas, el poroto sin procesar en aceite de soja (González Jáuregui, 2019).

Para finalizar este segmento se puede concluir parcialmente que resulta limitado analizar la política exterior china y su comportamiento en el sistema internacional sin observar sus prioridades y preocupaciones internas. Su proyección global se encuentra estrechamente ligada a sus objetivos domésticos, del mismo modo en que la acción de actores internacionales afecta a su devenir local y obliga a Pekín a adoptar y ajustar decisiones.

Si se considera al BRI, más que “una franja y una ruta”, como anillos en cuyo centro se ubica China, América Latina no se encuentra entre las circunferencias internas. Es condicionante, pero incompleto, pensar que esto sea así por una mera cuestión geográfica. Por distintas razones, domésticas e internacionales, la región mantiene una cierta distancia con Pekín, y la evolución de las relaciones adopta una temporalidad particular. Un ejemplo de esto es la falta de una contrapropuesta a aquel Libro Blanco de China publicado en 2008, y luego en 2016, por parte de la región. Sin embargo, el paulatino acercamiento es innegable, y seguramente inevitable.

América Latina puede cubrir necesidades estratégicas de China. Pero las mismas también pueden ser satisfechas en otras partes del planeta. Sin embargo, además de los recursos naturales, el territorio latinoamericano posee niveles de estabilidad, desarrollo humano y similitudes culturales que Pekín no encuentra en otras regiones del mundo. Sin embargo, se observan una serie de resistencias locales latentes cuyas causas pueden deberse a distintas razones: por intereses políticos o económicos internos, por dificultades idiosincráticas, o por temores históricos al sometimiento de una nueva fase de dependencia (esta vez con un actor menos conocido). Además, también el gobierno chino sabe que involucrarse en esta región es jugar en la pretendida zona de influencia de Estados Unidos. Las dimensiones y los intereses son múltiples.

Ante todo esto, la existencia de UNASUR había demostrado la importancia de la recuperación de espacios de debate y toma de decisiones. De esta manera sería deseable que los gobiernos, sean de Latinoamérica, sean de Sudamérica, o por lo menos del MERCOSUR, puedan acordar el propio Libro Blanco para las relaciones con China. Además, ver a la potencia económica más dinámica del mundo como un mero mercado de productos primarios y fuente de IEDs con contratos condicionados, no sólo impide percibir la serie de oportunidades que se desarrollan a su alrededor, sino también implica firmar el propio destino a una nueva fase de dependencia.

Las necesidades internas conducen a China al pragmatismo de su política exterior. Pero la continuidad en el tiempo y la consecución progresiva de objetivos a través de las décadas, es lo que identifica a su modo de proyectarse en el escenario internacional. China no es autosuficiente, su desarrollo se debe en gran parte al modo en que su economía se integra con otras. Esto amplía el espectro de posibilidades de inserción. En este sentido, América Latina como región ocupa un espacio de gran significancia y de potencial complementariedad. Sin embargo, como países segmentados, esa potencialidad se vuelve frágil y volátil, reducida a necesidades de equilibrio de balanzas comerciales.

El factor exógeno que significa la re-emergencia de China como potencia política y económica en el escenario internacional es el elemento determinante para considerar la necesidad del subcontinente sudamericano como territorio bioceánico. Sin embargo, acompañando a tal estímulo, el escenario contemporáneo también presenta otros factores que lo complementan. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ya venía observando un cambio significativo en las últimas tres décadas en términos de “un aumento expresivo de la relevancia económico-comercial del Sureste Asiático en el escenario global y el consecutivo desplazamiento del eje más dinámico de la economía mundial desde el Atlántico Norte hacia Asia-Pacífico” (FAL, 2022:3).

Sin entrar en consideración si se trata de una ecuación de suma cero, el ascenso del país asiático coincide con una reorientación de los intereses de Estados Unidos respecto a América Latina. Esto se refleja en una reducción de las prioridades de Washington sobre esta región para enfocar su rol de dominio sobre otras áreas del planeta tales como Oriente Próximo o Asia Central. Aunque, con la administración

del presidente Donald Trump, las máximas prioridades se concentrarían dentro de su propio territorio bajo el *leitmotiv* de *América First*. Sin embargo, en sintonía a lo desarrollado en este segmento, si bien China “no quiere ser visto como una amenaza al liderazgo estadounidense, el gran aumento del comercio, las inversiones y los préstamos chinos ha generado una nueva realidad de influencia y poder” (CEPAL, 2016:42).

Finalmente, es importante retomar la afirmación que luego será considerada en las conclusiones de este trabajo. El factor China es fundamental para comprender la perspectiva bioceánica en el desarrollo de la infraestructura de la región. Lo es por su significancia en la economía mundial, y lo es especialmente por lo que representa como socio comercial con las distintas economías de Sudamérica. Estas dos razones implican considerar a la potencia asiática como una nueva fuerza centrípeta que reorienta la circulación de los flujos y, con ellos, el diseño de los nuevos caminos. En ese sentido es innegable el peso que tiene su presencia en la agenda de cada gobierno. Sin embargo, por un lado aún se observa una fuerte cautela en los posicionamientos políticos de la región. Y por el otro, como se mencionó más arriba, no es posible encontrar un involucramiento explícito de Pekín en las plataformas de IIRSA y COSIPLAN.

5- Argentina en la región

Si se trata de observar una perspectiva bioceánica de la región desde el lugar que ocupa Argentina nos encontramos con distintas situaciones, algunas más evidentes que otras. Desde la dimensión geográfica, al no tener una salida directa al Océano Pacífico, es imprescindible como mínimo encarar una estrategia en conjunto con Chile, su vecino occidental. Pero al mismo tiempo, el país forma parte de un proceso de integración ligado al MERCOSUR, a través del cual ha encadenado buena parte de su sector industrial para permitir la creación de valor de ciertos bienes que conforman su canasta productiva. Y, además, en una segunda esfera de pertenencia, Argentina comparte parte de su desenvolvimiento en el escenario global con sus pares del subcontinente sudamericano. Con lo cual, ya existe otra razón más para

establecer lazos de cooperación, o al menos coordinación, con otros Estados. Esto también conlleva a compartir agendas y problemáticas. Pero también, al mismo tiempo, existen actores que cobran cada vez más relevancia que surgen del interior de los propios territorios y demandan un mayor protagonismo en el reparto de recursos que permitan un desarrollo más equitativo. Es por eso que a continuación, ya habiendo desarrollado un capítulo histórico de Argentina al comienzo de este trabajo, se abordarán tres situaciones que tienen distintas formas de injerencia en el país: Argentina como miembro de una región; Argentina y su vínculo con Chile; y el interior profundo de Argentina (y la región).

5.a- La región: un proceso con dos paradigmas

Una de las características del período en el que se circunscribe este trabajo es que la primera década del Siglo XXI representa un cambio de época de carácter paradigmático. El Consenso de Washington (Williamson, 1990), que dio forma a gran parte de las políticas públicas de la región, conllevó en sí mismo el marco interpretativo para diagnosticar los problemas de los países latinoamericanos, y al mismo tiempo instruyó las medidas que se debían adoptar para resolverlos: disciplina fiscal; liberalización de tasa de interés y del comercio exterior; desregulación de mercado de capitales; privatización de empresas estatales (1990). Si bien no es objeto de este trabajo analizar tales políticas, la crisis económica y política, sumado a los estallidos sociales ocurridos a comienzo de siglo son pruebas elocuentes de que el paradigma neoliberal de los años '90 tuvieron un efecto.

A lo largo de la década siguiente, las elecciones llevadas a cabo en los países de la región marcarían cambios de orientación política en las distintas administraciones: Hugo Chávez en Venezuela (1999); Alejandro Toledo en Perú (2001); Luiz Lula da Silva en Brasil (2003); Néstor Kirchner en Argentina (2003); Tabaré Vázquez en Uruguay (2005); Evo Morales en Bolivia (2006); Michelle Bachelet en Chile (2006); Rafael Correa en Ecuador (2007); y Fernando Lugo en Paraguay (2008).

Por esta razón, el período analizado contempla dos etapas bien marcadas caracterizadas por programas de gobiernos alineados por perfiles políticos diferentes. Sin embargo, este segundo período también encuentra una culminación que

representará una conclusión (al menos momentánea) de los proyectos de infraestructura pensados como un sistema autónomo e integral en la región. Tal como se había adelantado a comienzo de este trabajo, de los intentos por impulsar un regionalismo abierto durante la década de 1990, se produjo un giro hacia un “regionalismo estratégico” (Aponte García, 2015), “regionalismo post-hegemónico” (Riggirozzi y D. Tussie, 2012), o “regionalismo post-liberal” (Sanahuja, 2012), impulsado por gobiernos que compartieron una mirada común acerca de los objetivos sociales y económicos del Estado. Sin embargo, con el retorno de sectores políticos con tendencias liberales y pro-mercado a partir del 2015, la región retomaría una visión similar a la que se tenía a finales del siglo XX.

Es imprescindible subrayar que el cambio paradigmático no puede ser reconocido en un momento preciso, sino como un proceso de transformación. Y precisamente a lo largo de ese período de transición coexistieron y se solaparon criterios y políticas de las distintas tendencias y perspectivas. No obstante, sí podemos reconocer en la constitución de la UNASUR en 2008 un momento significativo para encontrar este punto de inflexión. Permite crear la institucionalidad necesaria que dota al COSIPLAN de los espacios para la discusión política que orientaría a la Cartera de Proyectos.

Por 2007, un año antes de la creación de la UNASUR, Romegialli subrayaba "el esfuerzo de instituciones financieras multilaterales de la región [BID, CAF y FONPLATA] con el trabajo coordinado de los gobiernos sudamericanos para identificar y dar viabilidad a los proyectos prioritarios de infraestructura" (2007:3). Este trabajo conjunto se llevó adelante tomando los siguientes principios ordenadores: "regionalismo abierto, los Ejes de Integración y Desarrollo, la sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional" (2007:3). La autora explica la importancia del último principio ya que hace referencia al rol del Estado en la planificación: "los cambios que ocurrieron en las economías de la región durante la década del 90 incluyeron modificaciones en los modelos tradicionales de provisión casi excluyente del Estado, de modo que el nuevo rol del Estado es el de la regulación, la planificación y el financiamiento de la infraestructura y el de sus servicios" (2007:4).

Respecto al principio de los Ejes de Integración y Desarrollo, los mismos implican un enfoque integral que aborda a la infraestructura como "parte de un conjunto de acciones en el territorio, vinculando la inversión física a la dimensión social y ambiental del desarrollo y propiciando el aprovechamiento de sinergia entre los diversos tipos de infraestructura" (BID, 2000:30). De esta manera, el ordenamiento y desarrollo armónico del espacio sudamericano "facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que están actualmente aisladas o subutilizadas debido a la ineficiente provisión de servicios básicos de transporte, energía y comunicaciones" (Romegialli, 2007:4). Esta mirada integral implica generar impactos locales de desarrollo. Romegialli subraya la necesidad de evitar que las comunidades locales sean meros testigos o zonas de tránsito, sino que "deben obtener beneficios tangibles de los proyectos, y la participación es un vehículo que debe contribuir a ello" (2007:4). Con lo cual, culmina el primer período con obras y proyectos que intentan, como objetivo principal, explotar regiones altamente productivas pero no desarrolladas. Pero para ello se reconoce que tal desarrollo no puede ser algo impuesto, sino llevado adelante de manera mancomunada con las propias poblaciones locales. En caso contrario se corre el riesgo de construir corredores que sólo conectan mercados principales. Sin embargo, pese a esta reflexión, no se debe perder de vista el principal objetivo: acceder a las zonas de alto potencial productivo aisladas o subutilizadas. Que en su mayoría son territorios dotados de algún recurso natural valorado por un centro industrial que no se encuentra en tal lugar.

Como una de sus reflexiones finales, Romegialli desarrolla: "para superar las barreras normativas de los estados, la IIRSA profundiza la estrategia neoliberal de desregulación y debilitamiento de los estados nacionales, tiene que adecuar las legislaciones nacionales a las necesidades del mercado mundial, esto supone homogeneizar las normas, de modo que cada país pierde sus rasgos diferenciadores y pierde autonomía frente a las multinacionales y frente a los estados poderosos" (2007:8).

Por otro lado, mientras la constitución de UNASUR podría representar el momento de inicio de la segunda etapa, también podemos sostener que la IV Cumbre de las Américas llevada adelante en Mar del Plata en noviembre del 2005 representa

el fin del primer período. O más aún, el final tardío de los neoliberales de los años '90. Precisamente aquel encuentro de presidentes de todo el continente americano es recordado por las posturas divididas de los participantes al ALCA y, finalmente, su rechazo. Es por ello que en el documento final se expresó que algunos miembros “sostienen que todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías” (Declaración de Mar del Plata, 2005:5).

De esta manera, entendemos este período de transición como el tiempo que transcurre entre el rechazo en 2005 a la propuesta librecambista en todo el hemisferio americano y la creación de UNASUR en 2008. A partir de ese entonces, la región materializaba aquella sumatoria de nuevos perfiles en los gobiernos que lo integraban. Sin embargo lejos se encontraba el subcontinente de iniciar un proceso de regionalización que estuviera sostenida por sólidos cimientos institucionales. La Unión de Naciones Sudamericanas no superaría el carácter de organización intergubernamental. Más allá de lo ambicioso del proyecto plasmado en su Tratado Constitutivo en el cual se afirmaba la “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, 2008), la organización no logró sostener en el tiempo la continuidad de sus proyectos cuando las administraciones de sus miembros cambiaron de orientación política a lo largo de la década de 2010.

Fue precisamente en el año 2018 cuando de manera simultánea las gestiones de Jair Bolsonaro (Brasil), Mauricio Macri (Argentina), Sebastián Piñera (Chile), Juan Manuel Santos (Colombia), Horacio Cartes (Paraguay) y Martín Vizcarra (Perú) anunciaron que dejarían de participar por tiempo indefinido en la UNASUR. En el caso de Argentina, finalmente abandonó el Tratado un año después. En un comunicado publicado por Cancillería sostenía: “Esta decisión fue tomada en el marco de la crisis que aqueja a ese Organismo, manifestada en la acefalía de la

Secretaría General por más de dos años, así como una agenda con alto contenido ideológico y muy alejada de sus objetivos iniciales y el desorden administrativo que prevaleció en la organización los últimos tiempos” (Cancillería Argentina, 2019). Y agregaba que “este diagnóstico sobre la situación de la UNASUR es compartido por varios países de la región, algunos de los cuales, tal el caso de Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, también tomaron la decisión de retirarse de la Unión” (2019).

En este contexto COSIPLAN publicaba su último informe sobre la XVI Reunión del Comité Coordinador del COSIPLAN llevada a cabo en diciembre de 2017 en Buenos Aires. Allí se establecía el Plan de Trabajo para el año 2018, cuyas obras ya no se ejecutarían, al menos bajo el marco institucional de la UNASUR.

5.b- Chile: *pívor* geográfico y comercial

El rol de Chile en la proyección bioceánica de los corredores del Cono Sur no sólo se explica por la posición geográfica y la localización de sus puertos sobre el Océano Pacífico. También representa una pieza fundamental en materia de comercio internacional debido al Tratado de Libre Comercio que tiene el país trasandino con China. Fiore Viani, Harán y González Gava (2020:70) advierten que si bien es sabido que la Argentina se destaca como proveedor internacional de materias primas y de productos agrícolas primarios, estos rubros también pueden ser adquiridos tanto por China como por otros países del Asia Pacífico de otras naciones con las cuales, en muchos casos, acordaron reducir a cero sus tasas arancelarias mediante TLCs. Por esta razón la integración productiva entre Argentina y Chile para el acceso a los mercados del Asia Pacífico se convierte en una instancia necesaria en términos comerciales, y ya no solo por cuestiones geográficas.

Ya desde el año 1991 ambos países se encuentran vinculados mediante un Acuerdo de Complementación Económica (ACE 16), a través del cual se crea un marco para el intercambio de servicios, factores productivos, coordinación sectorial y complementación en sectores minero, agrícola y fruto-hortícola (2020:71).

Asimismo, en el año 1996 el MERCOSUR y Chile también formalizaron su Acuerdo de Complementación Económica (ACE 35), gracias al cual en 2011 se alcanzó el libre comercio para todo el universo de bienes, a excepción de los

provenientes de zonas francas. De esta manera, “Argentina puede exportar a Chile sin arancel, sumar valor en Chile a través de la asociación con capital chileno (cambio de origen) y luego exportar el bien terminado hacia los países en los que Chile tiene mejores condiciones arancelarias y comerciales que Argentina” (2020:72).

Los autores destacan que, en el marco de los encadenamientos productivos entre Argentina y Chile, “algunos de los sectores con mejores oportunidades para ensamblarse tienen que ver con el sector ganadero (incluyendo carnes, grasas, embutidos, lácteos, entre otros), aceites, frutas (incluyendo frescas, secas, jugos y mostos de naranja, mandarina, limones, uvas, manzanas, peras, arándanos, etc.), forestales, textiles, tabaco, entre otros” (2020:75).

5.c- La región desde los estados subnacionales

Este trabajo, al tratar la cuestión de la regionalización, aborda también la función de las fronteras entre los países. Merlo Blázquez (2011) sostiene que, en gran medida, “el rol de las fronteras ha sido abordado desde concepciones marcadamente centralistas que lo vinculan al surgimiento y creación del Estado-Nación, reduciendo su papel a un mero espacio de demarcación que, sobre la base de criterios geográficos, jurídicos y político-administrativos, separa a un ‘nosotros’ de un ‘ellos’” (2011:5). De esta manera, lo que resulta novedoso en este proceso de integración regional es la apertura de posibilidades a los actores subnacionales -provincias, regiones o estados- de participar en la proyección internacional del país. En este sentido, si bien la promoción del comercio exterior es uno de los principales intereses de la mayoría de las iniciativas provinciales, Merlo Blázquez agrega que también adquieren relevancia cuestiones como la integración fronteriza, las inversiones y el turismo: “la ubicación geográfica constituye aquí un factor de gran relevancia que incide sobre la demanda de acciones concretas en diversas temáticas tales como migraciones, sanidad, obras de infraestructura, seguridad, manejo de recursos compartidos, etc.” (2011:5).

La creación del MERCOSUR, sostiene Juárez (2014), “ha brindado un marco regional óptimo para que las intervenciones subnacionales se dinamicen, a partir del

impulso de cada vez más numerosas iniciativas de cooperación e integración política, económica y cultural entre las provincias” (2014:9). Surgieron así iniciativas como la CODESUL-CRECENEA Litoral⁶; la de ATACALAR⁷; y la ZICOSUR, a la que abordaremos en esta sección dada su importancia por la cantidad de actores que lo conforman alcanzando la integración de siete países. Lo relevante de estos dos últimos espacios es que tienen la premisa de profundizar la visión bioceánica de los corredores que los atraviesa como uno de sus principales objetivos. En particular, ZICOSUR se extiende sobre una región que reúne a una población cercana a los 77 millones de habitantes, sobre una superficie de 5 millones de kilómetros cuadrados.

La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) es un “foro de integración de carácter internacional integrado por provincias de Argentina, estados de Brasil, departamentos de Bolivia y Paraguay, regiones de Chile y Perú y Municipios de Uruguay⁸, comprendidos en el centro oeste suramericano que han manifestado su voluntad de promover la integración regional y la vinculación virtuosa con el contexto global con el fin de propender al desarrollo sustentable de la región” (Secretaría de Estado de Relaciones Internacionales -SERI- del Gobierno de Tucumán, 2019). Mientras que Juárez lo califica como “un proyecto integracionista de carácter multinacional-transregional, integrado por el sector público, con participación de privados” (2014:46).

En el sitio web de la gobernación de Tucumán, provincia que ejerció la presidencia *pro-témpore* del espacio desde el año 2016 hasta el 2023 se destaca que

⁶ Se trata de un proceso que se inició en la década de 1980 con el acercamiento de Brasil y Argentina, y que luego se consolidó a partir de la realización del Foro Permanente de Gobernadores que se lleva a cabo desde 1995. Este proyecto de integración subnacional abarca los estados brasileños de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul y las provincias del nordeste argentino de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe.

⁷ Iniciativa creada a partir del Comité de Frontera en 1996 que reunía a la región chilena de Atacama y las provincias argentinas de Catamarca y La Rioja, y al que luego se sumarían Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, convirtiéndose en el Comité de Integración Fronteriza.

⁸ El ZICOSUR se integra por las provincias argentinas de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero, Córdoba y Tucumán; los departamentos bolivianos de Beni, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz de la Sierra y Tarija; los estados brasileños de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul y Santa Catarina; las regiones chilenas de Antofagasta, Arica y Parinacota, Atacama, Tarapacá y Coquimbo; los departamentos paraguayos de Alto Paraguay, Alto Paraná, Amambay, Boquerón, Caaguazú, Concepción, Caninduyú, Caazapá, Central, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari, Pte. Hayes y San Pedro; las provincias peruanas de Arequipa, Tacna, Puno y Moquegua; y los departamentos uruguayos de Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres.

“las regiones y estados que la integran, son economías de menor desarrollo dentro del esquema de las naciones a las que pertenecen, siendo la carencia de infraestructura, la centralización y concentración del poder, los puntos esenciales en la situación de desequilibrio básico que viven en relación a los grandes centros de producción y consumo” (SERI, 2019). En términos estratégicos, la ZICOSUR “tiene como objetivo principal lograr la inserción de la región en el contexto internacional desde el punto de vista competitivo, desarrollando el comercio exterior con los mercados internacionales mediante la articulación de ejes de comunicación, así como también de la promoción de la integración social y cultural, como mecanismo para lograr el desarrollo económico-social de las regiones que la integran” (2019), afirma el sitio web oficial del espacio. Pero en términos específicos, al referirse a los mercados internacionales enfoca su objetivo en una región en especial: “crear un polo de desarrollo en el centro oeste de Sudamérica, procurando utilizar toda su potencialidad productiva gracias a los intercambios comerciales con los mercados del Asia Pacífico” (2019). Con lo cual, si bien el despliegue de este foro abarca un territorio que se extiende desde la costa del Atlántico hasta la costa del Pacífico, sus miembros enfocan su objetivo en la vinculación con el mercado del sudeste asiático.

Por otro lado, si bien también Juárez sostiene que ZICOSUR apunta a la promoción de la realización de obras de infraestructura procurando su financiamiento, “este objetivo se ha visto trabado por la carencia de personería jurídica” (Juárez, 2014:47). Aunque la existencia y presencia de este espacio en el desarrollo de actividades vinculadas al comercio internacional parece cobrar relevancia año tras año, en el Artículo 2 de su Estatuto se observa la limitación señalada por Juárez: “La ZICOSUR está integrada por los representantes gubernamentales y legales de las unidades subnacionales que la componen”. Se vislumbra así el carácter eminentemente intergubernamental, con la particularidad de tratarse precisamente de gobiernos subnacionales. Más allá de la Presidencia y Secretaría *Pro Tempore*, no existe aún la creación de institucionalidad, ni tampoco el inicio de un proceso que busque instancias de supranacionalidad. Aunque en este caso, ya implicaría la intervención de los propios Estados Nacionales.

De esta manera, se pone en evidencia que, si bien a nivel regional encontramos períodos de avances y detenciones en el proceso de regionalización, y

específicamente en la construcción de proyectos de infraestructura, existe una inercia latente que proviene de los estratos subnacionales que continúa motorizando la integración. Tal como se observa, ZICOSUR posee una limitación propia de la naturaleza de sus miembros y la carencia institucional. No obstante, al ser las provincias (regiones, departamentos o estados) las autoridades públicas más próximas a las poblaciones, y especialmente a actores privados que conforman sus sectores productivos, existe una mayor cercanía para canalizar sus demandas de mayor desarrollo e integración. Es decir, para crear las condiciones que permitan incrementar la competitividad de los territorios ubicados en el interior del subcontinente.

6- Conclusiones

Al llegar a esta instancia del trabajo se hace necesario una breve reflexión sobre dos cuestiones que acompañaron el proceso de elaboración y por ello merecen ser incluidos en esta sección: la contemporaneidad y la falta de sistematización de información actualizada. En cuanto a lo primero, el caso de la emergencia de China es una cuestión sumamente presente tanto en trabajos académicos pero también en el relato político. Si bien la “cuestión China” se inserta en la agenda política en forma de debate, y en algunos casos enfrentándose posiciones antagónicas, en la dimensión económica prácticamente no existen voces que nieguen la vital relevancia de este país asiático como socio comercial de Argentina y la región. Es difícil imaginar la realidad contemporánea de nuestro país y Latinoamérica en general sin la existencia de China. Eso lleva a reconocer que la importancia de la proyección hacia el Océano Pacífico es un hecho. Y por ende, también es un hecho que aquellos países como el nuestro que conformaron toda su base material y territorial mirando al Atlántico ahora se planteen la necesidad de una transición que también mire a la otra costa. Esta transición implica precisamente la incorporación de la “perspectiva bioceánica”.

La cuestión pasa por reflexionar sobre la idea de “perspectiva” como concepto más vinculado a una visión que a hechos materiales. Y aquí nos adentramos en la segunda cuestión. Los corredores analizados en este trabajo incluyen, en muchos

casos, obras que eran preexistentes al período estudiado. Luego, IIRSA y COSIPLAN, cada uno con su impronta, permitieron brindar un marco sistémico que le dio a una ruta o una vía férrea la idea de ser parte de un conjunto mayor. Y es precisamente la conjunción de esas ampliaciones la que posibilita integrar el territorio de manera tal que la infraestructura se convierta en una red de flujos de carácter transnacional. Por lo tanto, una ruta se convierte en corredor (o incluso en Eje de Integración y Desarrollo) cuando es concebida integralmente junto a otras obras. Y un corredor se convierte en bioceánico, cuando esa sistematización de obras persigue un fin o una visión, una “perspectiva”, de proyección en sus dos extremos tanto hacia el Océano Atlántico como el Océano Pacífico.

Ahora bien, con la suspensión de las actividades de COSIPLAN se perdió la mirada integral del conjunto de obras. Sin los espacios de discusión política y coordinación de la infraestructura, cayó también la idea de comunidad de los miembros y de territorio compartido. De manera concreta, los caminos siguen existiendo, pero vuelven a ser una sumatoria que, en el mejor de los casos, se encuentran simplemente conectadas. La falta de una sistematización de la información de esta infraestructura demuestra que incluso en lo más simple y concreto que es una base de datos, también se perdió esta mirada del conjunto.

Por último, retomando el primer aspecto acerca de la contemporaneidad, se observó a lo largo del trabajo una presencia permanente en la narrativa política de la necesidad e importancia de los “corredores bioceánicos” como un potencial que nunca logra concretarse, y que a pesar de la pérdida de la visión integral de la infraestructura, el concepto permanece en la retórica. Con lo cual, la necesidad y el interés aún persiste.

A partir de estos aspectos, las conclusiones alcanzadas a partir de este trabajo pueden organizarse en tres dimensiones: global, regional y subnacional.

En el plano más amplio, se observa un reordenamiento del orden internacional promovido especialmente por el resurgimiento de China. En su nuevo rol de potencia, Pekín demuestra tener peso suficiente para lograr que la mayor parte de los Estados comiencen a reorientar sus proyecciones y desplacen sus tradicionales esquemas de vinculación, al menos en la faz comercial. América del Sur no es la excepción a esta tendencia. Como región especializada en la producción de alimentos

y materia prima, se convierte en un territorio sumamente estratégico para formar parte de las cadenas de suministro de bienes vitales de la población y el sector industrial chino. Sin embargo, a pesar de esta importancia, nuestra región también presenta una serie de debilidades. Por un lado, la canasta de productos que Pekín importa de Argentina y Sudamérica también es obtenida de otras regiones del mundo. Por otro lado, al tratarse en su mayoría de *commodities*, persiste la amenaza de establecerse un nuevo vínculo de dependencia basada en bienes exportables de escaso valor agregado. Y, finalmente, China mantiene su principal flujo comercial a través de corredores ubicados en el hemisferio norte, con lo cual, la lejanía reduce la competitividad de Argentina y la región. Además, junto a la distancia se agrega también, tal como se desarrolló, la falta de un posicionamiento contundente de los países latinoamericanos en su relación con la potencia asiática. Estas razones llevan a que el continente no se encuentre en una esfera prioritaria de la propuesta de la Nueva Ruta de la Seda.

No obstante las tradicionales dificultades que tienen nuestras economías para la inserción internacional, se incrementa también la necesidad de mejorar y continuar desarrollando una infraestructura que permita el encadenamiento de los sectores productivos de una manera competitiva y aportando el mayor valor agregado posible.

De esta manera continuamos con la segunda dimensión, la regional. Si la inserción internacional de manera competitiva ya había sido un objetivo propuesto por la Iniciativa IIRSA bajo el paradigma de regionalismo abierto, COSIPLAN, en el marco de la UNASUR, surgió como respuesta a la búsqueda de una alternativa. Dadas las experiencias del pasado, la participación de las economías locales en el escenario internacional no debe hacerse en desmedro del bienestar de las comunidades. De esta manera, en una segunda etapa caracterizada por el giro hacia un “regionalismo post-hegemónico” o “regionalismo post-liberal”, los gobiernos sudamericanos buscaron desarrollar una infraestructura que, además de reducir los elevados costos de transporte y logística, permitiera el desarrollo y la integración de las poblaciones y sus economías, históricamente relegadas por su distancia de los grandes centros urbanos e industriales (en general portuarios). Sin embargo, este proceso iniciado en la segunda mitad del período estudiado también tuvo un repentino fin de ciclo con el retorno a las administraciones nacionales de gobiernos

con orientación liberal que volvieron a proponer la vuelta a las tradicionales dinámicas de vinculación comercial. Pero a pesar de esto, persiste una cuestión trascendental que impide a la región regresar al Siglo XX: China, y los países del sudeste asiático continúan siendo los principales socios comerciales, con mayores volúmenes de intercambio que los que Sudamérica mantenía con Europa. Aunque, sí persiste con fuerza el riesgo de la dependencia.

Finalmente, y a pesar de los temporales vaivenes que atraviesa la región, emergen en el interior del territorio actores subnacionales con la demanda de mayor integración y mayor participación en el desarrollo de sus países. A pesar de las limitaciones propias de su naturaleza jurídica, realizan un trabajo continuo en la proyección regional e internacional a través de espacios tales como CODESUL-CRECENEA Litoral, ATACALAR y ZICOSUR. Si bien estas organizaciones o foros carecen de una institucionalidad robusta, mantienen viva la demanda de una mejora en la infraestructura y, especialmente, de la conformación de corredores bioceánicos con lo que esto implica: la mirada integral de las obras; y la proyección hacia el Pacífico. Son las provincias (y sus pares subnacionales en la región) las que hoy reclaman una profundización de la “perspectiva bioceánica” del país, tanto como una forma de inserción competitiva en el comercio internacional, pero también como una forma de desarrollo del interior del territorio nacional.

Bibliografía

- AGOSTINIS, Giovanni y PALESTINI, Stefano (2014). “*Constructing regionalism in South America: the cases of transport infrastructure and energy within UNASUR.*” EUI working paper RSCAS 2014/73.
- ÁLVAREZ, Álvaro (2018), “La Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana: Estudio del eje Hidrovía Paraguay-Paraná a partir del proyecto de reconversión del Puerto de Santa Fe”, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- ÁLVAREZ, Álvaro (2019), “Corredores bioceánicos y reordenamiento del territorio en la argentina”, VII Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XXI Jornadas de Geografía de la UNLP.
- ÁLVAREZ, Álvaro (2021), “Veinte años de la iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana. Un balance en dos dimensiones”
DOI: <https://doi.org/10.24215/24689912e034>
- ANSCHUTZ, Gustavo (2015). El desarrollo portuario, logístico y del transporte de cargas en el Siglo XXI. Marco Trade News.
<http://www.marco tradenews.com/noticias/el-desarrollo-portuario-logistico-y-del-transporte-de-cargas-en-el-siglo-xxi-parte-ii-36594>
- APONTE GARCÍA, Maribel. (2015). La teorización del nuevo regionalismo estratégico en el ALBA- TCP. En M. Aponte García y G. Amézquita Puntiel (Comps.), El ALBA-TCP: origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño. CLACSO.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20150521020240/ELALBATCP.pdf>
- ARONSKIND, Ricardo (2003). “El país del desarrollo posible” en James, D. (compilador): *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2000), “Un nuevo impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur”, Buenos Aires, Argentina. Disponible en:

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/14942/un-nuevo-impulso-la-integracion-de-la-infraestructura-regional-en-america-del-sur>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2002), “El nuevo regionalismo en América Latina”, en Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina, cap. 2 Washington DC pp. 1-23

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2010), “Los diez años del BID en IIRSA 2000-2010”.

BARBERO, José; CASTRO, Luis; ABAD, Julieta y SZENKMAN, Paula; (2011); “Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario”. Documento de Trabajo N° 79. Buenos Aires: CIPPEC.

BASUALDO, Eduardo (2010), “Ensayos de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX hasta la actualidad”, Buenos Aires, Siglo XXI.

BENEDETTI, Alejandro (2016), “Argentina, ¿país sin ferrocarril? La dimensión territorial del proceso de reestructuración del servicio ferroviario (1957, 1980 y 1998)”, Revista Realidad Económica 185, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Argentina.

BOTTO, Mercedes (2015). “América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la integración regional en el MERCOSUR” Revista Confines N° 21, Monterrey Pp.9-38.

BURKI, S. J.; PERRY, G. E. y Calvo S. (1998). “Trade: Towards Open Regionalism”. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997. Washington, World Bank

CAI, Peter (2017), Understanding China’s Belt and Road Initiative. Lowy Institute for International Polity Analysis.

CANCILLERÍA ARGENTINA (2019), “La Argentina se retira de la UNASUR”, Información para la Prensa N°: 145/19, publicada el 12 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-se-retira-de->

la-unasur#:~:text=Esta%20decisi%C3%B3n%20fue%20tomada%20en,en%20la%20organizaci%C3%B3n%20los%20%C3%BAltimos

CANCILLERÍA ARGENTINA (2019a), “Acuerdo de Asociación Mercosur - Unión Europea”, Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue>

CARRANZA UGARTE, Luis (2018), “Corredores inteligentes para la integración de América Latina”, Banco de Desarrollo de América Latina. Recuperado de: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2018/04/corredores-inteligentes-para-la-integracion-de-america-latina/>

CECEÑA, Ana Esther, AGUILAR, Paula y MOTTO, Carlos (2007). “Territorialidad de la dominación. Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)”, OLAG.

CLEMENTE, Darío (2017), “Las estrategias IIRSA-COSIPLAN y ‘Campeones Nacionales’ en el proyecto regional de Brasil: la construcción de una hegemonía (2002-2016)”, FLACSO.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2016). “Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible”, Ed. CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40159-horizontes-2030-la-igualdad-centro-desarrollo-sostenible>.

COX, Robert (1981), “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales”. Relaciones Internacionales, número 24. Octubre 2013 - Enero 2014. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM.

DECLARACIÓN DE MAR DEL PLATA (2005), “Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”, Cuarta Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina. Disponible en: https://web.archive.org/web/20120725103758/http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_dec_sp.pdf

- DELGADO MUÑOZ, R. y MARTÍNEZ CORTÉS, J. (2017), El contexto actual de China ante los escenarios de 2030. Cuadernos de Trabajo del CECHIMEX, 2, pp. 1-23.
- DOCUMENTO SOBRE LAS RELACIONES POLÍTICAS DE CHINA CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. Disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/t1418256.shtml>
- FAL - Boletín (2022), “Red Interoceánica en América del Sur: corredores bioceánicos y el rol de los estados articuladores”, Boletín FAL N° 392, CEPAL.
- FIORE VIANI, Gonzalo; HARÁN, Juan Manuel; GONZÁLEZ GAVA, Marcos (2020), “ATACALAR en la nueva Ruta de la Seda: Puentes entre la región y China”, Coordinador: Mariano Mosquera. Universidad Católica de Córdoba y Centro de Estudios La Franja y la Ruta.
- FODOR, Jorge y O’Connell, Arturo (1973), “Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del Siglo XX”, en Revista Desarrollo Económico, vol. 49.
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS -UNFPA- (2023), “Población Mundial”, Sitio Web Oficial, disponible en: <https://www.unfpa.org/es/data/world-population-dashboard>
- GARAY-VERA, Cristián (2020), “Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano”, en Problemas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano, Editores: Eduardo Devés y Silvia T. Álvarez. Ariadna Ediciones.
- GELMAN, Jorge y SANTILLI, Daniel (2003). “Distribución de la riqueza y crecimiento económico. Buenos Aires en la época de Rosas”, en Revista Desarrollo Económico, vol. 43, núm. 169.
- GOMES SARAIVA, Miriam y BRICEÑO RUIZ, José (2009). “Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul”. Revista Brasileira de Política Exterior, vol. 52, no. 1. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/yTkSBgwKw4KWDwyGfCZj3Fh>

- GONZÁLEZ JÁUREGUI, Juliana (2019), “El Estado y la trama política del complejo sojero en el vínculo comercial y de inversiones entre Argentina y China, 2002-2015”. Disponible en: https://www.academia.edu/74031998/El_Estado_y_la_trama_pol%C3%ADtica_del_complejo_sojero_en_el_v%C3%ADnculo_comercial_y_de_inversiones_entre_Argentina_y_China_2002_2015
- HURRELL, Andrew (1995). Regionalism in Theoretical Perspective. En Fawcett & Hurrell (Eds.). Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order. Oxford, pp. 37-73.
- INOSTROZA FERNÁNDEZ, Luis; BOLÍVAR ESPINOZA, Augusto (2004), “Corredores bioceánicos: territorios, políticas y estrategias de integración subregional”, en Análisis Económico, Vol. XIX, Núm. 41.
- IIRSA (2000). “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura en América del Sur”, Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur, Montevideo, Uruguay. Diciembre de 2000.
- IIRSA (2003). Anexo 3 Informe del Comité de Coordinación Técnica. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_anexo3_informe_comite_coordinacion_tecnica.pdf
- IIRSA (2004). Cartera de Proyectos 2004. Disponible en: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb04_01_completo.pdf
- IIRSA (2010). Cartera de Proyectos 2010. Disponible en: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb10_completo_baja.pdf
- IIRSA-COSIPLAN (2011). Cartera de Proyectos 2011. Disponible en: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb11_completo_baja.pdf
- IIRSA-COSIPLAN (2017). Cartera de Proyectos 2017. Disponible en: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4621>

- IIRSA-COSIPLAN (2018), Sitio Web Oficial del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, Disponible en: <http://iirsa.org/>
- KAN, Julián (2022), “Crisis, desarrollo e integración. La CEPAL y la cooperación y concertación económica regional durante la década de 1980 en América Latina”, Secretaría de Investigación, Facultad de Economía y Administración, Universidad Nacional del Comahue. Cuadernos de Investigación SERIE ECONOMÍA. N° 11. Disponible en: <https://revela.uncoma.edu.ar/index.php/cuadernos/article/view/4426/61431>
- JENKINS, Rhys (2017), “Relaciones económicas entre China y América Latina: actores y factores, en América Latina y el Caribe y China”. Economía, Comercio e Inversión 2017, E. Dussel Peters (coord.). México D.F., UDUAL
- JUÁREZ, Mariana (2014). “La inserción internacional de la Provincia de Tucumán durante el período 2003-2011: una mirada desde su diseño institucional”. FLACSO Argentina - Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona. Buenos Aires.
- LEWIS, Peter (2007), “La presencia de China en América Latina. Un tema controvertido”, Estudios Internacionales 156, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- LOSADA, Leandro (2017), “Rivalidades persistentes, reconfiguraciones frustradas. La negociación Alvear-Pinedo y la política argentina a inicios de la década de 1940”, en Leandro Losada, Política y vida pública. Argentina, 1930-1943”, Buenos Aires, Imago Mundi.
- MARCÓ R., Luis (1996), “Integración física y corredores bioceánicos”, FASOC, Chile.
- MERKE, F. (2010). “De Bolívar a Bush: los usos del regionalismo en América Latina”, en Trucco y Tussie (comp) Nación y Región en América del Sur . Editorial Teseo.
- MERLO BLÁZQUEZ, Mariana (2011). “Las relaciones internacionales de los actores subnacionales: una estrategia de acción en el nuevo orden mundial.

Los casos CRECENEA/CODESUL y ZICOSUR”. Universidad del Salvador.
Buenos Aires

MÍGUEZ, María Cecilia (2018). La política exterior del tercer gobierno peronista,
Revista Relaciones Internacionales: IRI La Plata.

NAHÓN, Cecilia; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina; SCHORR, Martín (2006). “El
pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo:
trayectoria, rupturas y continuidades”, en CLACSO: Crítica y teoría en el
pensamiento social latinoamericano.

NATIVE LANGUAGES (2020). *Most Common Native South American Languages*.
Sitio web, disponible en: <http://www.native-languages.org/most-south.htm>

O’CONNELL, Arturo (1984), “La Argentina en la Depresión. Los problemas de una
economía abierta”, en Revista Desarrollo Económico, vol. 92.

PAGANI, Rosana; SOUTO, Nora; y WASSERMAN, Fabio (1998), “El ascenso de
Rosas al poder y el surgimiento de la Confederación (1827-1835), en Noemí
Goldman (dir.), Revolución, República, Confederación (1806-1835), Nueva
Historia Argentina, Tomo III, Buenos Aires, Sudamericana.

PARRA PÉREZ, Águeda (2016), “XIII Plan Quinquenal de China: desafíos
geopolíticos para la gobernanza mundial”. Documento de Opinión N°96,
Instituto Español de Estudios Estratégicos.

PRASAD, Eswar (2017), Crece la influencia. Finanzas & Desarrollo. Washington
D.C., Fondo Monetario Internacional, pp. 22-25.

QUILICONI, Cintia y TARABORRELLI, Diego (2014). Los dilemas del
crecimiento verde con inclusión social, en Quiliconi, Cintia y Peixoto Batista,
Juliana (coord.), Los desafíos del crecimiento sustentable con inclusión en
América Latina, Buenos Aires, Teseo.

RAPOPORT, Mario y colaboradores (2000), “Historia económica, política y social
de la Argentina (1880-2000), Editorial Macchi.

RASCOVÁN, Alejandro (2016). La infraestructura y la integración regional en
América del Sur. Una visión geopolítica de los proyectos ferroviarios en el

marco de IIRSA-COSIPLAN. Relaciones Internacionales, 25(51).
<https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/issue/view/276>

RAMÍREZ RUÍZ, Raúl (2014), El “sueño chino” de Xi Jinping. La “quinta generación de dirigentes” y su programa de gobierno. La Albolafia, pp. 223-244.

RAMO FERNÁNDEZ, Guillermo (2011), “El XII Plan Quinquenal de la República Popular China, Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Shanghai, Instituto Español de Comercio Exterior.

RAMÓN-BERJANO, Carola; MALENA, Jorge; VELLOSO, Miguel (2015), “El relacionamiento de China con América Latina y Argentina”. Significado de la Alianza Estratégica Integral y los recientes acuerdos regionales. Documento de Trabajo N° 96. CARI. Buenos Aires, Octubre 2015.

RAPOPORT, Mario (2007), “Mitos, etapas y crisis en la economía argentina”, en Nación-Región-Provincia en Argentina. Pensamiento político, económico y social, Mario Rapoport y Hernán Colombo (comp.), Vicegobernación de Catamarca-Imago Mundi, Buenos Aires, págs. 9-37. Disponible en: http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/mitos__etapas_y_crisis_en_la_economi__a_argentina.pdf

RIGGIROZZI, Pía y TUSSIE, Diana (2012) “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America” en Riggirozzi y Tussie (comp.) The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. Springer, Londres, pp.1-16

RODRIK, Dani (2012) “The globalization paradox : why global markets, states, and democracy can't coexist”. Oxford: Oxford University Press.

ROMEGIALLI, Mónica (2007), “Los corredores bioceánicos en el contexto sudamericano: las potencialidades del eje interoceánico central”, en III Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI)-I Jornadas del CENSUD, La Plata, Argentina.

SALINAS, Roberto (2005), “Avances y limitaciones del proceso de planificación”, presentación del Taller sobre Experiencias de Planificación, organizado por IIRSA, Asunción, Paraguay. Disponible en:

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/plan_asuncion05_roberto_salinas.pdf

SANAHUJA, José A. (2012) “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR” en Serbin et al. (2012) Anuario de la Integración Regional, CRIES N°9. pp. 17-72

SANCHEZ BAJO, Claudia (1999) “MERCOSUR’s Open Regionalism and Regulation Focusing on the Petrochemical and Steel Sectors”, in Iberoamericana – Nordic Journal of Latin America and Caribbean Studies, Vol. XXIX: 1-2

SECRETARÍA DE ESTADO DE RELACIONES INTERNACIONALES -SERI- DEL GOBIERNO DE TUCUMÁN (2019), Sitio Web Oficial del ZICOSUR durante la Presidencia *Pro Tempore* del Gobernador Juan Manzur (2016-2023). Disponible en: <https://seri.tucuman.gob.ar/zicosur/> (última actualización 2019).

SGUT, Martín (2001). Políticas y acciones necesarias en el subsector de transporte por agua y puertos. CEPAL

SMITH, Neil (2006). Geography of uneven development, en B. Dunn y H. Radice (Eds.), 100 years of permanent revolution: Results and prospects. Pluto Press.

SUNKEL, Osvaldo (1970), “Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante”, en CEPAL (1998), Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados, FCE, Volumen 2

TESÓN, Ignacio (2020), “Cómo China moldea la economía argentina”, publicado en Panam Post, 17 de enero de 2020. Estados Unidos. Disponible en: <https://es.panampost.com/editor/2020/01/20/como-china-moldea-la-economia-argentina/>

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR (2008), Brasilia, Brasil.

WILLIAMSON, John (1990). “*What Washington Means by Policy Reform*”, *Latin American adjustment: how much has happened?*, Instituto de Economía Internacional, Washington, EE.UU

- XU Shicheng (2006), “Las diferentes etapas de la relación sino-latinoamericanas”, publicado en Nueva Sociedad, Nuso N°203, Mayo-Junio 2020, Buenos Aires, Argentina. Disponible en:
<https://nuso.org/articulo/las-diferentes-etapas-de-la-relacion-sino-latinoamericanas/>
- ZIBECHI, Raúl (2015). Interconexión sin integración: 15 años de IIRSA. Centro para la Política Internacional. Disponible en:
<https://www.alainet.org/active/11812>
- ZHOU, Weifeng y ESTEBAN, Mario (2018), “Beyond balancing: China's approach towards the belt and road initiative”, Journal of Contemporary China, Vol. 28 No. 112, pp. 487-501.

Artículos Periodísticos

- Bolsa de Comercio de Rosario (2016), “La venta de aceite de soja a China”, Santa Fe, Argentina. Disponible en: <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/la-venta-de>
- Gobierno de la Provincia de Tucumán (2023), “Manzur realizó el traspaso de mando de la Zicosur, tras siete años frente al organismo”, Tucumán, Argentina. Disponible en: <https://www.comunicaciontucuman.gob.ar/noticia/gobierno/223066/manzur-realizo-traspaso-mando-zicosur>
- López, Paula (2018), “Después de tres años, Argentina vuelve a exportar aceite de soja a China”, publicado en El Cronista, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Despues-de-tres-anos-Argentina-vuelve-a-exportar-aceite-de-soja-a-China-20180828-0050.html>
- Reuters (2018), “Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú suspenden participación en bloque Unasur”, 20 de Abril de 2018, Disponible en: <https://www.reuters.com/article/unasur-idLTAKBN1HR2J3-OUSLD>

Tablas, figuras y mapas

Tabla N° 1 - Infraestructura según sector y alcance	38
Tabla N° 2 - Cartera de Proyectos 2004	51
Tabla N° 3 - Cartera de Proyectos 2010	55
Tabla N° 4 - Estado de los Proyectos al 2011	56
Tabla N° 5 - Estado de los Proyectos por Eje al 2011	56
Tabla N° 6 - Fuentes de Financiamiento al 2017	58
Tabla N° 7 - Distribución del Tipo de Financiamiento según cada Eje	60
Figura N° 1 - Flujos, redes, corredores y ejes	38
Figura N° 2 - Porcentaje de tipo de financiamiento por sector	59
Figura N° 3 - Variaciones anuales de proyectos por etapa (2008-2017)	61
Mapa N° 1 - Ejes de Integración y Desarrollo	50
Mapa N° 2 - Ejes de Integración y Desarrollo	53
Mapa N° 3 - Eje de Capricornio	64
Mapa N° 4 - Eje MERCOSUR-Chile	66
Mapa N° 5 - Eje del Sur	69
Mapa N° 6 - Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná	71