



Interconexión sin integración: 15 años de IIRSA

Raúl Zibechi

Han pasado 15 años desde la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y se impone un balance desde la perspectiva de su aporte a la integración.

Una ciudad de Quito arrasada por los efectos del cambio climático, cobijó el Seminario Internacional 15 Años de IIRSA, “Miradas críticas sobre la integración sudamericana”. El día que comenzaba el encuentro, martes 15 de setiembre, gigantescas nubes envolvían la ciudad que sufría 22 incendios forestales, tres de ellos en la ciudad y el resto en el sector rural colindante. La sequía causa estragos y hasta 18 barrios de la ciudad sufren racionamiento de agua^[1].

El seminario fue convocado por la Coalición Regional por la Transparencia y la Participación, integrada por distintas organizaciones de varios países^[2], que se propuso hacer un balance a la mitad del trayecto de un proyecto que fue pensado para su implementación en 30 años.

En estos 15 años el proyecto inicial sufrió algunas transformaciones. Por un lado, pasó a integrarse en la UNASUR en el consejo denominado COSIPLAN (Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento); por otro, el proyecto avanzó sustancialmente y se expandió de forma vertiginosa, lo que hace necesario un nuevo acercamiento al tema^[3].

Un poco de historia

El 29 de agosto de 2000 llegaron a Brasilia los presidentes sudamericanos convocados por el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso. Desde un comienzo la IIRSA se planteaba como un vasto proyecto asociado al ALCA, pero con un perfil regionalista.

El propio Cardoso, partidario del ALCA, manifestaba sus diferencias con los países del norte. “Los países más ricos, los más poderosos, que son los que tienen más barreras comerciales que nos afectan, quieren ir muy rápido, sin percibir que nosotros no podemos, porque nos vamos a caer”[4].

En la reunión participaron los doce presidentes sudamericanos y 350 empresarios latinoamericanos. Cardoso sentó las bases del proyecto IIRSA y definió el objetivo de su país de “trabajar juntos”, liderando sin imponer para “resolver nuestros problemas internos, que son muchos”[5].

El geógrafo Carlos Walter Porto Gonçalves sostiene que el origen teórico y político de la IIRSA y del Plan Puebla Panamá se encuentran en dos estudios. El primero fue *Infraestructure for Sustainable Development and Integration of South America* realizado por Eliézer Batista da Silva en 1996 para la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Vale do Rio Doce, el Business Council for Sustainable Development Latin America, el Bank of America y la Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração[6].

El segundo se denominó *Estudo sobre Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, en 1997, promovido por el BNDES, el ministerio de Planeación, el banco ABN Amro, la multinacional estadounidense Bechtel, Consorcio Brasiliana y Booz Allen & Hamilton do Brasil Consultores. La lectura de quienes financian estos trabajos permite deducir los intereses que encarnan.

El concepto de *ejes de integración y desarrollo* sustituye al de *región* como núcleo de la acción gubernamental, privilegiando los flujos por sobre los territorios habitados por pueblos y naciones[7].

La IIRSA es una iniciativa que rompe con la tradición histórica de Latinoamérica como una región con personalidad propia, para situarse en el estrecho marco de América del Sur. El concepto de América Latina había nacido en el siglo XIX en contraposición a la América imperialista, pero ahora asistimos a un paulatino desplazamiento que coloca en el centro del escenario la idea de América del Sur, como destaca con acierto Porto Gonçalves.

Por el contrario, Sudamérica es un espacio geopolítico formulado por los estrategas militares ligados a la dictadura brasileña (1964-1985), como Golbery do Couto e Silva, uno de los principales teóricos de la doctrina de seguridad nacional elaborada en la década de 1950 por la Escuela Superior de Guerra. Fue además creador del Servicio Nacional de Informaciones en 1964, presidió la filial de la multinacional estadounidense Dow Chemical y fue autor del libro “Geopolítica del Brasil”[8].

Con el gobierno Lula, Sudamérica se convierte en “un nuevo espacio de afirmación geopolítica” que coincide con la crisis hegemónica de Estados Unidos[9]. Ese viraje deja de lado el carácter

antiimperialista que había generado el concepto de América Latina. El resultado es preocupante: América del Sur es el espacio en el que se expanden las grandes empresas brasileñas financiadas por el BNDES y apoyadas por Brasilia, para la realización de Brasil como potencia regional y global, mientras se acepta de hecho la hegemonía estadounidense en América Central y el Caribe.

Cosiplan y expansión de la IIRSA

La derrota del ALCA en 2005 y la llegada al gobierno de fuerzas progresistas y de izquierda impulsó una redefinición de la IIRSA. El COSIPLAN se creó en la cumbre de presidentes de agosto de 2009 en Quito. Desde ese momento, la IIRSA es el Foro Técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física de la UNASUR. El Consejo está integrado por las ministras y los ministros de las áreas de infraestructura o planeamiento.

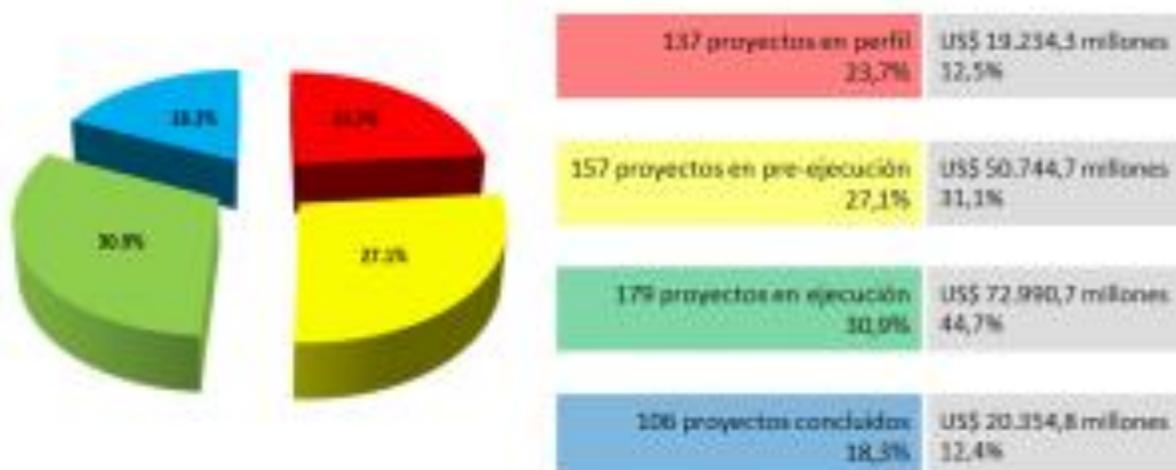
El organismo se ha dotado de un comité coordinador, grupos de trabajo y un foro técnico, designándose presidencias pro t mpore rotativas por países. Hasta 2015 se han realizado seis reuniones de ministros del COSIPLAN. El Comité de Coordinación Técnica (CCT) está integrado por funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la CAF, Banco de Desarrollo de América Latina y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

Sin embargo, lo más notable es la importante expansión que tuvo la cartera de proyectos en los últimos años: de 335 en 2004 con 37.000 millones de dólares de inversión a 579 proyectos con 163.000 millones de dólares en 2014. La Cartera de Proyectos se amplió en más del 72% y aumentó más de cuatro veces la inversión total estimada[10]. Por otro lado, hay 106 proyectos ya concluidos y 179 en fase de ejecución.

Más de 70% del financiamiento de las obras es público y una parte importante corresponde al brasileño BNDES, aunque la crisis en ese país está disminuyendo ese financiamiento. Casi el 90% de los proyectos son del área de transporte, siendo la mitad en carreteras, que se llevan la mitad de la inversión. Casi un tercio de la inversión total está destinada a energía, en particular usinas hidroeléctricas, que son las obras más criticadas por los pueblos.

El eje con más cantidad de proyectos es Mercosur-Chile con 123 y 55.000 millones de dólares, lo que supone un 25% del total para uno sólo de los nueve ejes multimodales que conectan los océanos Atlántico y Pacífico. Por países, Argentina supera a todos los demás con un total de 180 proyectos que la involucran, seguida de Brasil con 106.

| Año | Número de Proyectos | Inversión Estimada (en millones de US\$) |
|------|---------------------|--|
| 2004 | 335 | 37.424,8 |
| 2007 | 349 | 60.522,6 |
| 2008 | 514 | 69.000,0 |
| 2009 | 510 | 74.542,3 |
| 2010 | 524 | 96.119,2 |
| 2011 | 531 | 116.120,6 |
| 2012 | 544 | 130.139,1 |
| 2013 | 583 | 157.730,5 |
| 2014 | 579 | 163.324,5 |



Las obras de la IIRSA generan resistencias ambientales y sociales, como lo manifiestan los conflictos en torno a las represas de Jirau y Santo Antônio en el río Madera en Brasil, las represas sobre el río Inambari en Perú y la construcción de la carretera que atraviesa el TIPNIS en Bolivia^[11]. Además muestran una nueva geografía de las luchas sociales que tienen como escenarios los corredores de la IIRSA, que desbordan los marcos del Estado-nación para situarse allí donde los flujos del capital afectan pueblos y medio ambiente.

Un relevamiento del Laboratorio de Estudio de Movimiento Sociales y Territorialidades de la Universidad Federal Fluminense, muestra que en los ejes de la IIRSA existen 1.347 poblaciones territorializadas: 664 comunidades indígenas, 247 comunidades campesinas, 146 de afrodescendientes, 139 comunidades de poblaciones tradicionales (pescadores, mariscadores,

junqueros), 60 organizaciones sociales (sin techo, desempleados) y 59 organizaciones ambientales[12].

Para esas comunidades la IIRSA es una iniciativa neocolonial, una imposición vertical que nada tiene que ver con sus intereses y que supone una agresión para ellas. Este nuevo colonialismo afecta tanto a comunidades que viven en Brasil como a las que están en otros países de la región y benefician a un bloque de poder financiero e industrial en el cual el empresariado brasileño/paulista ocupa un lugar central.

Balance: más interconexión que integración

El centro del debate en el Seminario Internacional giró en torno a las consecuencias estratégicas del proyecto. En los diez últimos años, además de los ambientales y sociales han ido apareciendo otros focos de interés y crítica respecto a la IIRSA, como el débil impulso hacia integración generado y la falta de estrategias de largo plazo en las que se incluyan el conjunto de obras.

Jorge Acosta, coordinador de la UNASUR en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, aceptó lo que plantearon otros participantes del Seminario de que “no existe una estrategia para la integración en la región sudamericana”. Agregó que “la estrategia IIRSA aún no ha fracasado pero va mal, con muy bajos impactos y efectividad”, para concluir que si no se logra llegar a una visión general de la región seguirán imperando los marcos nacionales.

El investigador del instituto Ibase, Gerardo Cerdas, señaló que las obras de la IIRSA “se decantaron por las grandes obras de infraestructura en detrimento de infraestructuras sociales de mayor impacto para la población, evidenciando el carácter centrípeto de estas obras enfocadas hacia el comercio internacional de commodities, que hoy en día es la principal relación sudamericana con el mercado global”.

Recordó que ninguna institución de la región y ningún gobierno realizó actos conmemorativos de la creación de la IIRSA para debatir con los pueblos los avances y dificultades del proyecto. Resaltó la necesidad de “encontrar mecanismos de financiamiento autónomos, soberanos y no comerciales para pensar otro tipo de desarrollo y recuperar el debate sobre la nueva arquitectura financiera de la región”.

En su opinión se trata de una necesidad urgente ante la acelerada penetración de capitales chinos que “ponen nuevos desafíos a la autonomía sudamericana” ante su dependencia histórica de capitales externos.

El académico brasileño Fabio Barbosa dos Santos, destacó que según los números sobre las obras concluidas, en ejecución y proyectadas, la IIRSA va muy bien. Pero, en contraste, la integración no avanza. “Cuando la IIRSA se incorporó al COSIPLAN hubo un cambio al ponerse como objetivos la integración física de los países, las economías de escala y las cadenas productivas”.

Pero la construcción de infraestructura regional forma parte del “proceso de internacionalización de las multinacionales brasileñas, básicamente las grandes constructoras, apoyadas en los préstamos del BNDES que crecieron un 3.000%”.

“No debemos confundir interconexión con integración”

Cree necesario desmitificar al Partido de los Trabajadores (PT) de Lula, ya que desde el gobierno “neutralizó la ALBA, reproduce el patrón hegemónico en el mundo, no contradice a los Estados Unidos y promueve un desarrollo regional basado en sus empresas”.

Destacó que la IIRSA no promueve la integración regional ya que alimenta a quienes se le oponen, porque la exportación de *commodities* nunca puede ser la base de la integración sino la complementariedad productiva. Concluyó advirtiendo que “no debemos confundir interconexión con integración”, que los 15 años de IIRSA “corresponden al período en que el Buen Vivir despunta como horizonte civilizatorio alternativo, pero ambos son irreconciliables porque la IIRSA tiene un carácter antipopular que es necesario denunciar y enfrentar”.

Finalmente, se debatió sobre el gran problema que enfrenta un proyecto como la IIRSA: las grandes inversiones en obras de infraestructura, sin definiciones estratégicas, pueden desembocar en “hacer obras por hacerlas”, beneficiando sólo a las grandes empresas y al principal Estado de la región, pero no a los países pequeños ni a los pueblos. La región no debe dejarse arrastrar por los mercados y el capital financiero, ya que corre el riesgo de convertirse apenas en una “periferia de lujo”, como señala el economista José Luis Fiori.

Raúl Zibechi es analista internacional del semanario Brecha de Montevideo, docente e investigador sobre movimientos sociales en la Multiversidad Franciscana de América Latina, y asesor a varios grupos sociales. Escribe el “Informe Mensual de Zibechi” para el Programa de las Américas cipamericas.org/es

Notas:

[1] *El Comercio*, 15 de setiembre de 2015

[2] Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) de Ecuador, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales de Perú (DAR), Asociación, Ambiente y Sociedad de Colombia (AAS), Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario de Bolivia (CEDLA) y el Instituto Brasileño de Análisis Sociales (IBASE). En <http://servindi.org/actualidad/opinion/740>

[3] Véase como referencia el artículo publicado nueve años atrás: Raúl Zibechi, “IIRSA: la integración a la medida de los mercados” Programa de las Américas (Silver City, NM: International Relations Center, 13 de junio de 2006). En <http://www.ircamericas.org/esp/3314>

[4] “América do Sul debe ousar mais, diz FHC”, *Folha de Sao Paulo*, 1 de setiembre de 2000.

[5] “FHC pede reciprocidade em abertura”, *Folha de Sao Paulo*, 2 de setiembre de 2000.

[6] Carlos Walter Porto Gonçalves, “Ou inventamos ou erramos. Encruzilhadas de Integração Regional Sul-americana”, IPEA, 2011, p. 12.

[7] *Ibid.*, pp. 12-13.

[8] México, El Cid Editor, 1978.

[9] Carlos Walter Porto Gonçalves, p. 20.

[10] Fuente: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=32>

[11] Sobre estos conflictos puede consultarse: “Bolivia: Un nuevo triunfo de la gente común”, 23 de octubre de 2011 en <http://www.cipamericas.org/es/archives/5629> y “Rebelión en la Amazonia brasileña”, 12 de abril de 2011 en <http://www.cipamericas.org/es/archives/4257>, ambos en el Programa de las Américas.

[12] Carlos Walter Porto Gonçalves, p. 23.