
IIRSA

Integración en riesgo

Iniciativa de los Gobiernos y las Instituciones Financieras
Internacionales para la Integración de la infraestructura
Regional de Sudamérica (IIRSA)

I- Introducción

La iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica (IIRSA), es el plan más ambicioso de inversiones en infraestructura del continente, que haya existido. Es justo manifestar, que en realidad es una acumulación y coordinación de una gran diversidad de proyectos que ya existían y ahora se les da un marco de visión regional, que es IIRSA. La iniciativa tiene por objetivo potenciar y elevar la competitividad y la productividad regional mediante una serie de pasos para integrar físicamente la región sudamericana, al tiempo que se reforman procesos sectoriales claves.

Para gerenciar una empresa de tal envergadura IIRSA está siendo coordinada por los doce gobiernos sudamericanos, con el apoyo técnico de tres agencias multilaterales de financiación del desarrollo¹, bancos nacionales de desarrollo² y el sector privado.

En este marco, el continente se ha dividido en diez ejes distintos de integración económica, en los que se identificarán y propondrán proyectos basándose en su relativa importancia para la integración regional.

En la primera cartera de IIRSA existen 41 proyectos identificados con potencial financiamiento. Estos megaproyectos servirán de base para la integración regional y darán lugar al desarrollo de cientos de proyectos subsiguientes. Para tener una idea del alcance de las inversiones, la primera generación de actividades propuestas para IIRSA representa una inversión total de U\$S 23.500 millones, si bien sólo están financiadas en parte³.

La falta de transparencia sobre la forma en que se identifican, evalúan y financian los proyectos de IIRSA, así como la escasez de información práctica sobre los mismos, preocupa seriamente a los grupos de la sociedad civil, tanto en la región como en el exterior; y la falta de un marco establecido para la participación de esta sociedad civil en el debate sistemático y plural en cada País sobre qué es y qué integración pretende IIRSA, ha causado mucha ansiedad y escepticismo respecto a la iniciativa.

La mayoría de las iniciativas de megaobras propuestas por los nuevos gobiernos, son las mismas de la última década del Siglo XXI; es decir, durante la mayor manifestación política del neoliberalismo, en particular en Brasil y Argentina. Las comunidades, y sus pueblos, de diversas maneras lograron detener u obstaculizar muchas de las renovadas iniciativas, fruto de un amplio debate generado y construido desde las regiones, y en particular desde el movimiento ecologista. Sin embargo, no desconocemos tampoco procesos de promoción de muchos de estos proyectos desde Gobiernos de las Dictaduras Militares y de expresiones políticas de la izquierda.

Estos megaproyectos aparecen ahora potenciados e integrados a una nueva visión que se muestra como propia, pero que parecería ser funcional a los intereses gravemente extractivos de nuestros recursos naturales, determinando una facilitación aguda de los procesos de alienación y dependencia del poder económico concentrado y liderado por grupos nacionales y de transnacionales que nada tienen que ver con los intereses de nuestros pueblos y de una integración real, participativa, integral y sentida por los latinoamericanos y la diversidad de sus pueblos originarios.

¹ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

² La iniciativa está dirigida en parte por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil.

³ Según el BID se han iniciado muchos estudios y evaluaciones de proyectos, pero muy poco o nada del financiamiento comprometido ha sido vertido en los proyectos de IIRSA. Los US\$23.500 millones representan la cantidad de inversión que los países latinoamericanos propusieron a los bancos multilaterales de desarrollo para la primera generación de proyectos de IIRSA.

II- Antecedentes

IIRSA es una iniciativa que se lanzó durante las reuniones de agosto-septiembre de 2000, de los doce presidentes latinoamericanos, llevadas adelante en Brasilia, Brasil. La visión fue adoptada por la totalidad de los gobiernos, iniciándose un silencioso proceso de integración física.

Esta integración se basa en la idea de que el desarrollo en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones, ayudará a superar los obstáculos geográficos, fortalecer los mercados y promover nuevas oportunidades económicas en la región.

En dicha reunión histórica la coordinación técnica y el funcionamiento de IIRSA se delegaron a tres agencias multilaterales de financiación para el desarrollo: El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Dichos bancos produjeron conjuntamente un Plan de Acción con un plazo de diez años para hacer realidad las aspiraciones de integración regional.

En la Cumbre de Presidentes (2000) se acordó que el BID elaboraría las bases de este Plan de Acción, para la integración propuesta. El estudio se presentó como “*Un nuevo impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*”, y fue expuesto por el BID en diciembre de 2000, unos tres meses después de la cumbre.

Desde la creación de IIRSA, en 2000, los bancos multilaterales de desarrollo han tenido un papel muy activo en el financiamiento de los estudios y proyectos relacionados con la iniciativa, y han proporcionado apoyo técnico y facilitado la participación del sector privado en la misma.

Éste no ha sido el trato brindado a las organizaciones de la sociedad civil, que han debido actuar activamente para acceder a la información de relevancia en las materias tratadas, y que, recién ahora, posibilita arribar a un conjunto de conocimientos e información -incompleta aún- que permite tomar mejores posiciones sobre esta integración que se pretende imponer.

No se puede dejar de expresar que en verdad, el proceso de integración propuesto y la base de los estudios liderados por el BID en diciembre de 2000, resultó ser una reelaboración de un trabajo contratado por la CAF y entregado en 1996 por Eliézer Batista da Silva, ex presidente de la compañía Valle del Río Doce (empresa brasilera, minera mayormente diversificada del continente americano, que también actúa en las áreas de logística en generación de energía).

De conformidad a los conceptos y lineamientos presentados en el Seminario Subregional organizado por el Comité de Coordinación Técnica de IIRSA, en septiembre de 2003 en Lima, la integración propuesta esta orientada a tres objetivos:

*Apoyar la integración de los mercados para mejorar el comercio intraregional, aprovechando primariamente las oportunidades de integración física más evidentes.

*Apoyar la consolidación de cadenas productivas para alcanzar la competitividad en los grandes mercados mundiales.

*Reducir el costo sudamericano a través de la creación de una plataforma logística vertebrada e insertada en la economía global.

Existe un gran debate entre los gobiernos latinoamericanos sobre qué proyectos contribuyen más a la integración regional. Este *debate* en realidad se expresa en tres escenarios: las cancillerías, los ministerios de infraestructura, dependientes o no de los de economía y en el sector privado, particularmente obrista y financiero.

Se han identificado casi 300 proyectos de inversión en los tres sectores y ya se han iniciado más de 189 estudios de viabilidad⁴. Los tipos de proyectos a considerar en el marco

⁴Algunos de los 300 proyectos identificados por IIRSA habían sido financiados por el BID antes del lanzamiento de IIRSA en 2000, y posteriormente se consideraron esenciales para el desarrollo de la infraestructura regional. Es bastante difícil determinar qué proyectos han sido *adoptados* bajo los auspicios de IIRSA y cuáles están siendo evaluados como resultado del lanzamiento de la iniciativa en 2000.

de la iniciativa IIRSA varían enormemente, y van desde mejoras viales y construcción de nuevas carreteras, al establecimiento de servicios de telecomunicaciones de alta calidad (con mayor ancho de banda) que permita elevar la competitividad de los servicios profesionales latinoamericanos a nivel mundial. Sólo a modo de ejemplo, cabe destacar que el BID ya ha aprobado una gran variedad de proyectos, que van desde un programa para mejorar las carreteras en una zona de la Cordillera en Argentina, a una inversión en Surinam para modernizar el sector de las telecomunicaciones en ese país⁵.

III- Metodología utilizada para la toma de decisiones

Primeras críticas

IIRSA se promueve como una iniciativa a largo plazo para lograr la integración física y la agilización de procesos de decisión de obras de infraestructura. Esta dinámica de integración entre países independientes –cada uno de los cuales tiene sus propias prioridades de desarrollo –se ha estructurado en torno a tres niveles de adopción de decisiones:

1. **Comité de Dirección Ejecutiva:** compuesto por autoridades gubernamentales de alto nivel, de cada uno de los países, que participan en el marco regulatorio, la orientación de políticas y la formulación de propuestas.

2. **Comité de Coordinación Técnica:** conformada por los tres bancos de desarrollo (CAF, FONPLATA y el BID) que coordinarán la ejecución de IIRSA y contribuirán a promover la inversión privada. Este comité también tiene a su cargo la diseminación de información y la participación de la sociedad civil.

3. **Grupos Técnicos Ejecutivos:** compuestos por funcionarios públicos y expertos designados por los gobiernos sudamericanos, y existen en cada eje de integración y en todos los procesos sectoriales.

Se debe prestar atención a la inexistencia de escenarios de participación para aquellos actores sociales e institucionales relevantes en el debate sobre IIRSA, como los son los **parlamentos**, en sus marcos institucionales propios o en el escenario del Parlatino, u otros. Se sabe que desde diversas miradas y acciones de la sociedad civil, distintos legisladores nacionales están iniciando procesos de articulación para promocionar y abrir el debate legislativo y ciudadano en América Latina.

En igual sentido, hasta la concreción de la **Asamblea Anual del BID** en marzo de 2004 en Lima, había una inexistente participación de las organizaciones socioambientales en el marco de IIRSA. La asamblea sirvió para conocer definitivamente a los actores oficiales de los gobiernos y de las Instituciones Financieras, de manera tal de hacerles llegar otras visiones, participar de seminarios, y lograr los primeros acuerdos de continuidad de diálogos y búsqueda de espacios para la confrontación de ideas, análisis de proyectos puntuales y recepción sistemática de la información oficial.

En esta inteligencia, y luego de la visión y consideración del punto siguiente, queda claro, en una primera instancia que la integración propuesta esta orientada a la profundización de los procesos económicos de extracción acelerada de los recursos naturales de Sudamérica, principalmente orientados a los mercados de Norte América y Europa. Preocupa sustancialmente que luego de tres años de avance de IIRSA no se concrete desde los gobiernos y los bancos una estrategia clara y transparente de

⁵ El Anexo 1 proporciona una lista completa de los proyectos de IIRSA financiados por el BID hasta la fecha.

información y consulta con los pueblos, sus parlamentos y los medios de comunicación públicos.

No puede ser, que políticas regionales como la analizada, sean desconocidas por las sociedades presentes y con impactos significativamente relevantes para las futuras generaciones de latinoamericanos por más de 100 años. Parecería que no hay una voluntad política franca y abierta para que estos debates se tornen democráticos en los escenarios de participación que expresan las normas nacionales y regionales, pero que en los hechos no se verifica y cumple. Organizaciones como la nuestra, están iniciando sus campañas para socializar y democratizar auténticamente el mismo, y no puede ser de otra manera. Sería extremadamente grave, que gobiernos que se manifiestan integracionistas y defensores de los intereses de América Latina –incluso frente al ALCA– en la realidad de los hechos, sus decisiones y metodologías, terminen promocionando políticas aún más inequitativas, concentradoras del poder político y económico y expulsoras de las sociedades tradicionales y originarias de sus territorios; impulsando los mismos megaproyectos del mayor y más patético neoliberalismo que gobernó América del Sur en la década del noventa.

IV- Pilares de la integración impuesta

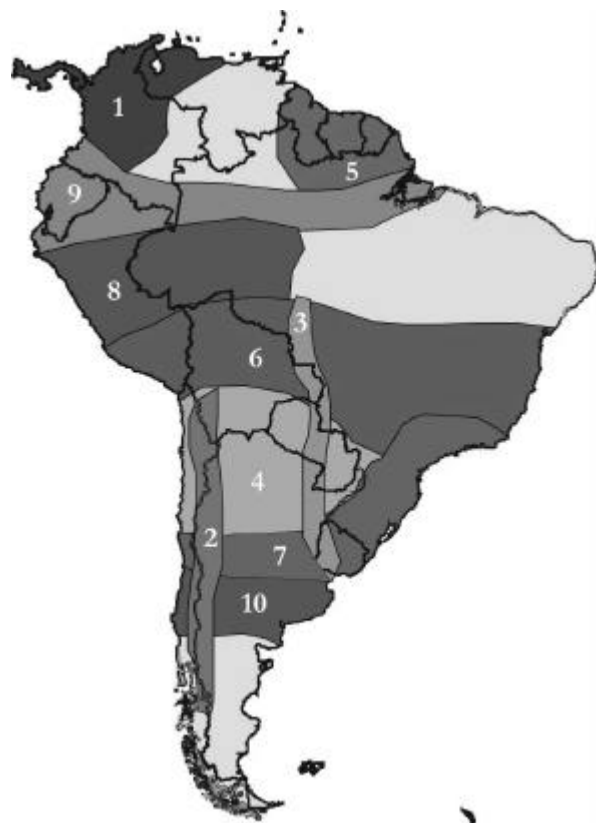
A) Ejes de integración económica

La iniciativa de IIRSA está compuesta por diez **ejes de integración económica** que trascienden las fronteras nacionales y que, supuestamente, sirven como base para la integración física de los países latinoamericanos. Dichos ejes fueron definidos basándose en los flujos actuales y potenciales de concentración económica. Cada uno establecerá un nivel mínimo de servicios de infraestructura en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones. Son estos el instrumento fundamental de la iniciativa IIRSA para lograr sus objetivos de desarrollo.

En lo que respecta a las prioridades de IIRSA, los proyectos se evaluarán por la importancia que les asigne el país que los proponga y el valor que tengan para el eje de integración.

Los diez ejes de integración son los siguientes (mapas en www.riosvivos.org.br):

- ? Eje Andino (1)
- ? Eje Andino del Sur (2)
- ? Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná⁶ (3)
- ? Eje de Capricornio (4)
- ? Eje del Escudo Guayanés (5)
- ? Eje Interoceánico Central (6)
- ? Eje MERCOSUR-Chile (7)



⁶ En estudio se encuentra además, la interconexión de las cuencas de los ríos Orinoco, Amazonas y Paraguay, Paraná, de la Plata (mapas en www.riosvivos.org.br).

- ? Eje Perú-Brasil-Bolivia (8)
- ? Eje del Amazonas (9)
- ? Eje del Sur (10)

El nivel de agresividad a la diversidad biológica, los ecosistemas que la integran y a la diversidad cultural, de esta iniciativa de trasvasamiento e impactos acumulativos en las tres cuencas, es sólo imaginable nacida de intereses profundamente extractivos, inhumanos y absurdos, que demuestran que en estos escenarios siguen operando actores cuya única pretensión es la ganancia extrema a corto plazo sin otros valores relevantes para las sociedades presentes y futuras de nuestros territorios.

El estado actual de los ejes de integración se ha clasificado en tres etapas diferentes de desarrollo. Los ejes *Andino* y *MERCOSUR-Chile* son considerados ejemplos claros del más alto nivel de desarrollo integrado. La segunda etapa de desarrollo puede definirse como de alto potencial de crecimiento, y un ejemplo de dicho nivel es el *Eje Interoceánico Central*. La tercera etapa de desarrollo de la infraestructura puede describirse como una economía emergente, como es el caso del *Eje Escudo Guayanés*.

B) Procesos de integración sectorial

Son estos el segundo pilar de IIRSA, y se piensan diseñar para que exista armonización y confluencia entre los marcos regulatorios de los doce países que participan de la Iniciativa. Un ejemplo es la mejora de los cruces fronterizos nacionales para elevar la eficacia en el flujo de bienes entre países.

Los 7 procesos sectoriales son los siguientes:

- Sistemas operativos de transporte marítimo.
- Sistemas operativos de transporte aéreo.
- Sistemas operativos de transporte multimodal.
- Facilitación de pasos de frontera.
- Tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Marcos normativos de mercados energéticos regionales.
- Instrumentos financieros.

V- El rol del BID

El presente punto se concentra en destacar el papel del BID en la iniciativa, sin referirse en detalle a las otras instituciones financieras que participan en IIRSA⁷.

El BID se relaciona con IIRSA en diferentes niveles. Además de ofrecer asistencia técnica y financiamiento a los proyectos de la iniciativa, también es responsable de **proporcionar información actualizada al público sobre IIRSA y sus avances**. El BID cuenta con personal destinado a la coordinación de los diferentes actores que participan en la iniciativa, y uno de sus funcionarios está encargado del Secretariado del Comité de Coordinación Técnica, situado en Buenos Aires, Argentina.

El BID no ha creado nuevos instrumentos de préstamo para los proyectos de IIRSA, ni existirá un conducto aparte de financiación para los mismos, por lo que los proyectos que se considere que formen parte de la Iniciativa tendrán que atenerse a las mismas pautas

⁷ Para mayor información sobre la participación de otros actores financieros en IIRSA. Coalición Ríos Vivos en www.riosvivos.org.br

que rigen cualquier otra actividad financiera del BID. Los proyectos de IIRSA seguirán los mismos criterios que otros proyectos y la información se hará pública de forma similar, aunque IIRSA será incorporada en los documentos de país (*Country Papers*) y por esto recibirá prioridad en los préstamos. **Todos los documentos recientes sobre Paraguay, Brasil, Argentina y Bolivia hacen referencia a IIRSA**

VI- Principales inquietudes y preocupaciones de la sociedad civil

Muchas organizaciones de la sociedad civil en la región, han expresado numerosas inquietudes, preocupaciones y oposiciones sectoriales o integrales sobre la Iniciativa; las críticas van desde falta de transparencia y de rendición de cuentas políticas y de gestión económica presupuestarias de la misma, a una más básica y conceptual sobre la contribución de los megaproyectos al alivio de la pobreza, la equidad intergeneracional, la inclusión social y democrática auténtica y real de nuestros pueblos, respetando su diversidad cultural, fundada en la diversidad biológica y física de sus propios territorios durante miles de años⁸, entre otras razones.

A) Relación con el alivio de la pobreza

Como ha sido expuesto, se está profundizando y socializando un importante debate, en diferentes círculos de las organizaciones y comunidades de la región, sobre si los megaproyectos contribuyen o no a desterrar la pobreza en los países del sur o simplemente sirven para enriquecer a los sectores ya privilegiados y beneficiarios de dichas obras *públicas*. IIRSA es una iniciativa dirigida a incrementar la inversión en proyectos de infraestructura a gran escala, pero siguen existiendo serias dudas, y *más certezas que incertidumbres*, sobre la relación injusta e inequitativa entre la inversión en infraestructura, el promocionado crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

La experiencia demuestra que las comunidades donde tienen lugar los proyectos y su entorno, frecuentemente, no se benefician de la inversión en infraestructura. Asimismo, la relación indirecta en el sentido de reducir la pobreza, en general mediante mayor crecimiento económico, también ha sido puesta en crisis a raíz de graves contradicciones, por una serie de estudios –como los producidos por *Extractive Industries Review*–, por lo que los procesos de impactos fragmentados y acumulativos de las iniciativas de infraestructura propuestas por IIRSA, tienen que ser declarados en forma explícita y debatidos pública y participativamente antes que el BID –un **banco público de desarrollo**– decida formar parte o no en las mismas.

B) Impactos sociales y ambientales

La iniciativa IIRSA se concentra principalmente en proyectos de infraestructura a gran escala. Ese tipo de proyectos –oleoductos/gasoductos, represas hidroeléctricas, redes de transmisión eléctrica y carreteras, entre otras– han tenido, históricamente, considerables impactos negativos en las comunidades, las economías a escala humana y de subsistencia y en el ambiente. La experiencia demuestra que ello se debe a:

⁸ Las preocupaciones iniciales se resumen al monitoreo iniciado por diversas organizaciones de la sociedad civil como Bank Information Center, Coalición Ríos Vivos y organizaciones miembros de Amigos de la Tierra Internacional, entre muchas otras.

- ? Insuficiencia de normas ambientales, sociales y culturales para hacer frente a las complejas dimensiones del desarrollo de la infraestructura.
- ? Gestión política de los hechos consumados en la toma de decisiones y por lo tanto inexistencia de estudios y evaluaciones previas de los impactos que las obras pueden producir.
- ? Por lo tanto, relativa o mínima participación ciudadana en los estudios y debates sobre los megaproyectos.
- ? Históricamente, los gobiernos y los bancos multilaterales de desarrollo han mostrado falta de compromiso en cumplir con las normas nacionales e internacionales vinculadas a la protección y sustentabilidad del capital ambiental.
- ? Falta de capacidad y/o compromiso político de los gobiernos y al BID para cumplir con las normas. Burocratización de los procesos, que además son cerrados y no abiertos.
- ? Absoluta falta de participación de los parlamentos en su diseño y evaluación.
- ? Falta de procesos independientes de evaluación y seguimiento y de rendición de cuentas destinados a corregir las situaciones negativas cuando no se cumplen con las normas culturales, sociales y ambientales.
- ? IIRSA no ha tomado en consideración el informe final de la Comisión Mundial de Represas, lo que agrava aún más la credibilidad pública en la Iniciativa, impulsando viejos megaproyectos que se consideraban erradicados del portafolio de nuevas iniciativas para nuestras regiones.

Hay pruebas de que existen similares deficiencias en proyectos recientemente aprobados por el BID, como la represa de Cana Brava en Brasil y el gasoducto de Camisea en el Perú; y los grupos de la sociedad civil siguen preocupados de que IIRSA, que propone elevar drásticamente la inversión en megaproyectos de infraestructura, redunde en mayores impactos negativos a nivel ambiental, social y cultural.

C) Participación de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil han sido excluidas sumariamente de la participación en IIRSA, desde su inicio en septiembre 2000. El 5 de diciembre de 2003 se aprobaron una serie de pautas para la divulgación pública y la participación ciudadana, pero dicho documento no establece metas específicas para asegurar un avance en el proceso de participación. Muchos grupos en la región piensan que IIRSA debe incluir un mecanismo formal y real para promover la participación de la sociedad civil en los debates sobre la integración y los diversos tipos de integración, y no solo la identificación de proyectos, su evaluación y ejecución. Serios debates se están generando, sobre regiones extremadamente frágiles y complejas, como lo son Amazonia y el sistema de humedales –el más grande y diverso del mundo y aún libre de represas hidroeléctricas– del corredor socioambiental Paraguay, Paraná, Plata.

Existe gran preocupación de que sin la participación de una mayor variedad de actores en el desarrollo de los proyectos de IIRSA, se pasarán por alto aportaciones claves; y en este marco no hay dudas que los emprendimientos tengan efectos negativos en el medio ambiente y sus poblaciones tradicionales e indígenas. Como mínimo consideramos que el enfoque participativo debe incluir los siguientes elementos:

- ? Responsabilidad y deber de los gobiernos en el establecimiento de una normativa seria y coherente en relación a la participación real en la idea y construcción de IIRSA.
- ? Diseminación de información de calidad, en forma proactiva, sobre los proyectos de IIRSA, las iniciativas **ancla** y los ejes de integración económica.
- ? Divulgación previa y oportuna de la información para que la participación en IIRSA tenga sentido, con anticipación a la toma de decisiones sobre inversiones.

- ? Sistemática rendición de cuentas a los parlamentos y la sociedad civil en todo lo relacionado con la gestión, decisión e inversiones en el marco de IIRSA.
- ? La participación no es simplemente a través del uso de Internet, esto excluye a muchos actores sociales relevantes. La definición de un sistema real y democrático de participación social, es vital para la construcción de una integración cultural, social, ecológica y económica de los pueblos involucrados.
- ? En este marco es sustancial la conformación de metodologías para responder adecuadamente a las inquietudes de la sociedad civil sobre IIRSA.
- ? Participación en todas las fases del desarrollo de los programas, incluida la de identificación de las prioridades de integración regional.
- ? Dedicación de suficientes recursos para elevar la participación de la sociedad civil en IIRSA.

Asimismo algunos grupos han expresado su deseo de que todos los países e instituciones financieras que trabajan en IIRSA tengan las mismas y mejores normas de participación social, para que haya coherencia en las pautas que deben seguir los proyectos.

En igual sentido y directamente vinculado con esto, en cuanto a las políticas ambientales de los Bancos. El BID no puede tener una política pobre en la materia, incluso en su componente de participación ciudadana. Debe buscar, incluso ser más positiva y proactiva que la política de participación ciudadana y ambiental del propio Banco Mundial.

D) Transparencia

En la actualidad hay muy poca transparencia en el proceso de adopción de decisiones de IIRSA. Este análisis se visualiza en diversos escenarios.

- 1- El desconocimiento de *los parlamentarios* sobre su existencia.
- 2- La ausencia de participación en los debates y propuestas sobre integración y su construcción, por parte de *los gobiernos locales y regionales en los Estados Federales* (como en el caso de Argentina). Al ser las provincias titulares del dominio originario de sus recursos naturales, los gobiernos provinciales desconocen y no aportan absolutamente nada al diseño y decisiones sobre la iniciativa de proyectos en los territorios que gobiernan. Esta situación es diferente en otros escenarios, como Brasil, donde algunos gobiernos Estaduales impulsan IIRSA.
- 3- *La propia dirigencia del sector privado social y económico empresarial*, de la pequeña y mediana empresa no sabe qué es IIRSA en algunos países y en otros ya se están asociando o funcionando con otras empresas de escalas diversas para la ejecución de obras.
- 4- Si bien han pasado más de cuatro años desde el lanzamiento de la iniciativa, la información práctica que aparece en el *sitio web de IIRSA* es mínima.
- 5- Los grupos de la sociedad civil han expresado considerable preocupación por la ausencia de transparencia en los procesos de toma de decisiones de IIRSA. Si no se dispone de acceso oportuno e información carente de ambigüedades, se impide la participación útil de la sociedad civil. Por tanto es urgente que se establezcan políticas y normas de divulgación más estrictas.
- 6- La iniciativa debe incluir los siguientes elementos para mayor transparencia en sus operaciones:
 - ? Revelación anticipada y oportuna del proceso de selección de proyectos de IIRSA. Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil quieren conocer con el mayor detalle cómo y quiénes deciden los proyectos ancla en cada eje de integración.

- ? Absoluta claridad en la estructura y gestión, en la toma de decisiones, con las mayores garantías de transparencia en la adopción de las mismas. En la actualidad el público no sabe quién establece las prioridades de integración y cuáles son dichas prioridades.
- ? Información certera y explícita sobre la participación del sector privado en IIRSA.
- ? Divulgación de los procesos de negociación de tratados regionales con la debida anticipación a su firma por los Estados en el marco de la institucionalización de IIRSA y la ASI⁹.
- ? Este último punto resulta en extremo delicado, atento a las propuestas formuladas en los últimos seminarios de los gobiernos y el sector privado; entre otros puntos, por los acuerdos primarios referidos a delegación de soberanía en la decisión de definición de las obras de infraestructura y su aprobación y coordinación de financiación, como lo es la pretendida e impulsada ASI.

VII- Qué pretende ser la ASI

Conforme se manifestó durante los Seminarios de la Asamblea Anual del BID en Lima (2004) la ASI pretende convertirse en la Autoridad Sudamericana de la Infraestructura con un rol administrador y adjudicador de obras trascendental. Su objetivo es **administrar todos los fondos de las agencias de financiación multilaterales, coordinarlos, integrarlos y hacerlo en el marco o bajo el espíritu de IIRSA.**

Sus impulsores destacan la **necesidad de que los Estados Nacionales deleguen su soberanía en el ejercicio decisorio relacionado con las obras públicas a ejecutar.** Es decir, que la decisión de por dónde pasarán los ejes de integración y la selección de quiénes ejecutarán las obras *públicas* quedará bajo la gestión y resolución de la ASI.

Este escenario es sumamente peligroso, pues se avanza en la profundización de la imposibilidad de agudizar los procesos de control ciudadano e institucional por medio de los parlamentos nacionales y los organismos de control de las democracias de la región. Así mismo, centraliza el diseño y poder de decisión en sectores y actores no elegidos por los pueblos y conformados por burocracias ampliamente promotoras de los procesos megalógicos.

Por último, y lo más destacable, estos modelos de gestión de la integración, serían fuertemente vulnerables atento que por la delegación de soberanía propuesta, estarían violentando normas constitucionales de los países partes. Hay que efectuar un seguimiento delicado en esta propuesta, atento que sus máximos impulsores reconocen la necesidad de considerar cambios sustanciales en las negociaciones y acuerdos con el FMI, en particular sobre las inversiones en infraestructura y la lectura contable que el FMI hace de las mismas como déficit –gastos, deuda– y la necesidad de que no se contabilicen de esta manera, gestiones que precisamente están en este momento haciendo Argentina y Brasil, con el apoyo de Perú, entre otros países, para lograr mayores inversiones en infraestructura y la correspondiente garantía de los Estados a estos efectos.

VIII- Conclusión

⁹ ASI: Autoridad Sudamericana de la Infraestructura.

Si bien IIRSA es una iniciativa nueva, con una vigencia desde el año 2000, consideramos que existen procesos de su ejecución –parcial o fragmentado– en pleno desarrollo, más allá que se pretende mostrar una visión naciente de la misma. Este no es el discurso de los inversionistas, ni de los propios funcionarios del BID, conforme al escenario en el cual se manifiesten.

Las inversiones han comenzado, más allá que el BID sólo ha comprometido una pequeña porción de lo que se prevé; no así la política de la CAF y el BNDES de Brasil. Por otra parte, y paralelamente, todavía se están creando las políticas de IIRSA y de los nuevos ejes de integración, lo que constituye una oportunidad estratégica para que los grupos de la sociedad civil, a través del BID, pidan cuentas de la retórica sobre el supuesto impacto de la inversión en la reducción de la pobreza, y el impacto ambiental, social y cultural; además de exigir las normas de participación y transparencia que deben ser intrínsecas al desarrollo del proceso.

En estos escenarios resulta muy claro que no se tienen desarrollados estudios abarcativos por país, y menos en la región, en su integridad, sobre los procesos de impactos socioambientales acumulativos del portafolio de proyectos en IIRSA.

Resulta clara la estrategia de ejecución en partes, de los megaproyectos para luego ir atando y anclando los mismos, generando proyecciones geométricas y dominó de las iniciativas de obras *públicas*. Esta estrategia distrae y no permite acceder a una visión precisamente integral del escenario en su conjunto, en su generalidad de planificación.

Destacamos nuevamente que esta iniciativa, en líneas generales, se apropia de viejos proyectos nacidos en las dictaduras militares, y en los gobiernos neoliberales de las últimas décadas del siglo pasado y los potencia de una manera preocupante, con un contraste aparentemente contradictorio, de liderazgo de un discurso político progresista y latinoamericano, como límite u obstaculización de los procesos hacia el ALCA, fuertemente impulsado por los EEUU de Norte América. Así, algunos investigadores y organizaciones del sur expresan que IIRSA es la base física para la concreción de este y otros mega tratados de libre comercio en el sur del continente; otros estudios tienen claro su nacimiento como idea en la dictadura del Brasil. No pretendemos con ésta análisis simplificar un proceso histórico sumamente complejo. Más allá de unos y otros, está claro que el objetivo de IIRSA es aumentar las exportaciones de bienes naturales y producción agraria y minera, de bajo valor agregado y de elevados costos sociales y ambientales para los pueblos afectados; por lo tanto, resulta plenamente funcional a las políticas de la OMC y del neoliberalismo hoy vigentes en el mundo de la globalización económica.

Debemos profundizar los estudios e investigaciones sobre las contradicciones en estos escenarios; donde también confluyen y confrontan grupos económicos de intereses contrarios en nuestras naciones, pero que todos ven en IIRSA una oportunidad; aún aquellos sectores de la extrema derecha o de los denominados actores del progresismo político.

Esta no es la integración posible y deseable que nuestras sociedades imaginaron.
Otra integración es posible y ya está en marcha.

IX- Próximos pasos

Otra integración es posible y ya está en marcha

Organizaciones sindicales y sociales, nacionales y regionales, grupos ecologistas y de derechos civiles, movimientos campesinos, indígenas y de mujeres del continente han iniciado con, decidida vocación, el debatir y transparentar todo lo relacionado con el proceso IIRSA y otros procesos asociados. Desde el año 2001 estas organizaciones vienen realizando foros y encuentros en relación a las políticas de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y sobre IIRSA en particular.

No se comprende por qué no se introducen en el grupo de proyectos otras ideas de iniciativas en marcha como el **Programa Pantanal** ya apoyado por el BID, o el **Sistema Socioambiental Pantanal, Paraguay Paraná**, fuertemente impulsado por la Coalición Ríos Vivos, siendo necesario para la preservación y sustentabilidad del mismo avanzar en un Tratado Regional.

Manifestamos nuestras protestas y reivindicaciones en la búsqueda de la democratización de estos procesos cerrados y no informados a los representantes legislativos y a la sociedad en su conjunto.

La forma como se esta construyendo IIRSA, es incompatible con los principios y criterios del desarrollo sustentable. Profundizar con los escenarios en marcha de integración impulsados, promocionando aún más la liberalización de las inversiones y la apertura comercial, ha demostrado sus altos impactos sociales y ambientales. La expansión de estos escenarios de megaproyectos propuestos, nos alerta sobre la inminencia de consecuencias graves, inequitativas y absolutamente insustentables.

A pesar de que los nuevos gobiernos se comprometieron a profundizar la democracia, erradicar la pobreza, preservar el medio ambiente y garantizar el desarrollo sustentable, sus esfuerzos se han dedicado a facilitar, aceptar, proponer e impulsar iniciativas como IIRSA, con el único objetivo de facilitar las inversiones y ampliar los mercados en el sur de América. Se intensifican la explotación y expropiación de la diversidad biológica y genéticas, la destrucción de ecosistemas naturales, la degradación ambiental en sectores agropecuarios y urbanos, la fragilidad normativa ambiental y la violación de los derechos humanos de las generaciones presentes y futuras.

Sin embargo otra integración está en marcha, fuertemente liderada por diversas organizaciones ciudadanas, que luchan por la preservación de la diversidad productiva a escala local y regional; por la soberanía alimentaria, exportando sus excedentes; la protección del conocimiento y accesibilidad a la biodiversidad; el uso sustentable de los ecosistemas y la existencia de sistemas justos y equitativos de distribución de los beneficios obtenidos de la naturaleza.

En consecuencia, compartimos las peticiones de los colectivos de organizaciones ciudadanas que demandan:

- 1) Que los acuerdos de inversión, como IIRSA, deberán subordinarse a las propuestas de desarrollo a nivel local, nacional y regional, conforme la voluntad del conjunto de actores y movimientos sociales y respetando sus diversidades biológicas, productivas y, por lo tanto, culturales.
- 2) Condicionar cualquier acuerdo de inversión a la Carta Fundamental de los Derechos Humanos, a la Declaración de Copenhague sobre Derechos Económicos y Sociales, y a los convenios de la OIT.
- 3) Que los acuerdos como IIRSA deben expresamente establecer la preeminencia de los acuerdos ambientales multilaterales, -con los que nuestros gobiernos se han comprometido- por sobre los tratados de inversión y comercio.
- 4) Establecer, antes del inicio de negociaciones de inversión—como lo es IIRSA—mecanismos de participación y decisión para que las organizaciones ciudadanas sean protagonistas de las decisiones nacionales.
- 5) Cualquier negociación o acuerdo deberá reconocer las asimetrías en el orden económico, social, ambiental y cultural y, en consecuencia, no aceptar cláusulas de **trato nacional** para las inversiones extranjeras y menos aún procesos institucionales de delegación de soberanía nacional para la toma de decisiones sobre megaproyectos como se impulsa **dentro de IIRSA con ASI**.

X- Estrategias básicas

Las organizaciones de la sociedad civil, deben avanzar en la conformación de campañas diversas y articuladas, tendientes a incidir en la socialización del debate sobre IIRSA en los siguientes espacios:

- a) Parlamentos nacionales.
- b) Estados Provinciales: sus legislaturas y gobiernos locales.
- c) Medios de comunicación social.
- d) Directores ejecutivos y responsables de las regiones de las instituciones financieras internacionales.
- e) Grupos técnicos y funcionarios claves de los Ministerios de Infraestructura, economía y política ambiental.
- f) Órganos de control y defensorías del pueblo.
- g) Mecanismos de inspección independientes de las IFIs.
- h) Seguimiento puntual de cada proyecto.
- i) Monitoreo de los estudios de prefactibilidad y de estudios de impacto ambiental.
- j) Fuertes campañas locales y regionales de socialización de la información y el conocimiento sobre IIRSA.
- k) Acceso a la justicia nacional e internacional.

Bibliografía y documentación consultada

Bank Information Center (BIC). *Una Crítica Preliminar de IIRSA*. Marzo de 2004.
www.bicusa.org

Alianza Social Continental. *Alternativas para las Américas. Hacia la construcción de un acuerdo hemisférico de los pueblos. Documento para la discusión*. Segunda versión. Noviembre 1998.

Cumbre de los pueblos de América. 15,16,17 y 18 de 1998, Santiago de Chile. Editora responsable, Coral Pey.

Elisangela Soldatelli Pain. *“É esta a integracao que nós queremos?”* Núcleo Amigos de la Tierra/Brasil. Diciembre de 2003. www.riosvivos.org.br

Páginas web identificadas.

Información adicional

Grupos de la sociedad civil, en la región, interesados en IIRSA:

- *Sobrevivencia. (Paraguay)
- *ECO.A. (Brasil)
- *FASE. (Brasil)
- *FOBOMADE. (Bolivia)
- *Taller Ecologista. (Argentina)
- *Foro Ecologista de Paraná. (Argentina)
- *ILSA. (Colombia)
- *Amigos de la Tierra. (Perú)
- *Ríos Vivos. (Coalición de organizaciones socioambientales e indígenas de varios países en América Latina)
- *Redes Brasil.

Principales contactos en el BID

Mauro Marcondes-Rodrigues: Gerente de Tareas de IIRSA en la oficina del BID en Washington, DC. Dirección electrónica: maurom@iadb.org

Juan José-Tacone: Secretario Ejecutivo del Comité de Coordinación Técnica, situado en Buenos Aires, Argentina. Trabaja para INTAL (Instituto para la Integración de América latina y el Caribe) en el Departamento de Integración del BID. Dirección electrónica: juantac@iadb.org

Mayor información ver

Sitio oficial de IIRSA: www.iirsa.org

Coalición Ríos Vivos: www.riosvivos.org.br

BIC: www.bicusa.org

Acción Ecológica: www.accionecologica.org

Alianza frente al BID: www.alianzafrentebid.org

Amigos de la Tierra Amazonia Brasileña: www.amazonia.org.br

Amigos da Terra Brasil: www.natbarasil.org

Amigos de la Tierra Internacional: www.foei.org

Biodiversidad: www.biodiversidadla.org

CAF: www.caf.com

FONPLATA: www.fonplata.org

Lista de los proyectos de IIRSA en ejecución o preparación¹⁰

Banco Interamericano de Desarrollo

- ? Corredores de Integración del Occidente de Paraguay (en ejecución).
- ? Modernización de la Carretera Florianópolis-Osorio en Brasil (en preparación).
- ? Corredor de Integración Santa Cruz-Puerto Suárez en Bolivia (recientemente aprobado).
- ? Protección Ambiental y Social Santa Cruz-Puerto Suárez en Bolivia (recientemente aprobado).
- ? Programa de Mejoramiento de Pasos Cordilleranos en Argentina (aprobado).
- ? Infraestructura Vial del Uruguay (en preparación).
- ? Marco Regulatorio de Servicios Eléctricos de Uruguay (en preparación).
- ? Marco Institucional y Regulatorio SW Telecomunicaciones en Uruguay (en preparación).
- ? Mejoramiento Institucional en Pasos Fronterizos en Argentina y Chile (en preparación).
- ? Estudio sobre pasos de fronterizos en la región andina (concluido).
- ? Estudio de integración energética en los países del MERCOSUR ampliado (concluido).
- ? Apoyo a la Privatización y Concesiones en Infraestructura Fase 1 en Colombia (en ejecución).
- ? Apoyo a la Privatización y Concesiones en Infraestructura Fase 2 en Colombia (en preparación).
- ? Programa Sectorial Eléctrico en Colombia (ejecutado).
- ? Central hidroeléctrica Porce en Colombia (ejecutado).
- ? Apoyo a la Inversión Privada en Ecuador (en ejecución).
- ? Programa Sectorial de Inversiones en Ecuador (en ejecución).
- ? Programa Sectorial Eléctrico en Guyana (ejecutado).
- ? Marco Regulatorio Sector Eléctrico en Guyana (ejecutado).
- ? Programa Carreteras 3 en Perú (en ejecución).
- ? Marco Regulatorio Sector Transporte en Perú (en preparación).
- ? Marco Regulatorio Sector Energía en Perú (en preparación).
- ? Modernización de las Telecomunicaciones en Surinam (en ejecución).
- ? Programa Vial 3 en Venezuela (en ejecución).
- ? Central hidroeléctrica Caruachi en Venezuela (en ejecución).
- ? Estudio Interconexión Eléctrica Colombia-Venezuela (en preparación).
- ? Estudio Integración Energética en los Países Andinos (en preparación).
- ? Telecomunicaciones y tecnología de la información en Guyana (en preparación).

¹⁰ Tomada directamente del documento público del BID “ANEXO III Informe del Comité de Coordinación Técnica (CCT) Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana” El Gerente de Tareas de IIRSA en el BID señaló que algunos de estos proyectos fueron aprobados con anterioridad a la Iniciativa pero, debido a que tienen una relación directa con la integración de la infraestructura en la región, han sido considerados como parte de IIRSA.