

APROXIMACIONES CRÍTICAS A LA INICIATIVA DE INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA (IIRSA).

(DOCUMENTO DE TRABAJO 2)

Elizabeth Jiménez Cortés
Colectivo El Kintral

1. IIRSA: la infraestructura de la integración neoliberal.

En la década del noventa el neoliberalismo se impone como modelo de desarrollo en América Latina (Seoane y Tadei, 2012). En este periodo, con la guía del FMI, el BM y el BID, los gobiernos facilitaron el rol del mercado como eje del orden social, promoviendo así la configuración de sociedades mercado-céntricas. Bajo la lógica neoliberal, la integración regional se asimiló a la conexión con los mercados capitalistas globales, concretándose un modelo de regionalismo abierto (Gudynas, 2007; Olivo, 2008), cuya máxima expresión fue el intento de extender la iniciativa del NAFTA (Canadá –EE.UU-México) hacia el resto de países del continente a través de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En este contexto y con el aval del BID, FONPLATA y CAF, el año 2000 nace la iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). La IIRSA se define como una plataforma de proyectos viales, energéticos y comunicacionales, de alcance regional, que se planteó como soporte material del ALCA. Esta plataforma surge con la intención de potenciar la competitividad de los territorios, acelerando y facilitando la producción y su transacción en los mercados internacionales (www.iirsa.org). Al hacerlo, reordena las dinámicas territoriales, particularmente en los espacios interiores que poseen abundantes fuentes de agua, biodiversidad, semillas, minerales e hidrocarburos, y que debido a sus características geográficas se habían mantenido relativamente fuera de las redes del capitalismo transnacionalizado (Olivo, 2008; Ceceña *et al*, 2007; Soto, 2012). Desde IIRSA estos territorios son asumidos como ‘espacios vacíos’ que deben ser ocupados, ‘espacios desaprovechados’ que deben volverse competitivos o ‘espacios

inútiles' que pueden sacrificarse en función del crecimiento económico, presionando los sistemas de vida de aquellos pueblos que han construido ahí otras territorialidades. Así, siguiendo la lógica de una empresa civilizatoria, se proyectaron una serie de corredores bioceánicos que harían posible, ahora en el Sur, otra 'conquista del Oeste', capaz de derribar las 'barreras naturales' para 'globalizar el progreso'.

Sin embargo a inicios del siglo XXI, paralelamente a la instalación de IIRSA y el ALCA, el rechazo a las medidas de liberalización y privatización de los bienes comunes, configuró un intenso ciclo de conflictividad política, donde tuvieron un rol ascendente las demandas de carácter territorial y ecológico (Seoane y Tadei, 2013; Svampa, 2011; 2013). Efectivamente, una serie de movimientos populares se desplegaron en todo el subcontinente y en algunos países los levantamientos anti-neoliberales, lograron derrocar gobiernos y expulsar capitales transnacionales (García Linera, 2008; 2011; Villegas, 2013). Las democracias representativas se vieron debilitadas y la influencia norteamericana en la región perdió legitimidad, mientras en los países andinos emergían proyectos de sociedad alternativos que, al promover la plurinacionalidad del Estado y el paradigma del *Suma Qamaña/ Sumak Kawsay*, tensionaron la hegemonía del capitalismo neoliberal (Gudynas, 2010). En este escenario, la fuerza de los movimientos populares logró estancar las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); luego, el sucesivo triunfo electoral de gobiernos progresistas hizo inviable el proyecto.

El llamado 'giro a la izquierda' y la derrota del ALCA, abrieron nuevas expectativas de desarrollo regional, las que se han canalizado en proyectos de integración disidentes del Consenso de Washington como ALBA, o que se distancian de la tutela norteamericana como MERCOSUR, UNASUR y recientemente CELAC. Sin embargo, más allá de la diversificación del escenario político sudamericano, del diseño de modelos económicos que se declaran post-neoliberales y de las nuevas estructuras institucionales de integración, IIRSA da continuidad a los principios que guiaron el ALCA, reforzando las dinámicas de acumulación transnacional y reproduciendo el rol de Sudamérica como proveedora de materias primas para el desarrollo del capital. De hecho, el año 2008, UNASUR asumió la

IIRSA como foro técnico de su Consejo de Planificación (COSIPLAN). Lo que significa la continuidad de la cartera de proyectos funcionales a la globalización capitalista.

La perpetuación en IIRSA de las lógicas del regionalismo abierto, tiene lugar en el complejo escenario de una crisis sistémica asociada al capitalismo, que traspasa el ámbito económico, proyectándose como una crisis civilizatoria que se expresa en las dimensiones económica/financiera, ecológica, climática, energética y alimentaria (Lander, 2010; Gambina *et al*, 2010).

En esta coyuntura, Sudamérica cumple un papel estratégico por sus reservas de combustibles fósiles y alternativas energéticas que son indispensables para la reproducción del capital, además de poseer otros bienes necesarios para el estilo de vida de los países capitalistas centrales y, especialmente, para la industrialización de los emergentes (BRICS). Las obras IIRSA hacen posible la explotación intensiva de estas reservas naturales, definiendo y encadenando enclaves extractivos en un proceso de re-primarización de las economías de la región (Svampa, 2011; Villegas, 2013).

Consecuentemente, el problema de los pasivos ambientales que derivan de la construcción de carreteras, gasoductos, hidroeléctricas, etc., pone en el centro del debate político el tema de la gestión territorial y ecológica. Esto ocurre en Chile, paradigma de la sociedad neoliberal (Gómez, 2012), donde la hegemonía del capital configura una sociedad civil privatizada y despolitizada, que se sustenta en una economía extractivista, coherente con el regionalismo abierto de IIRSA; pero también en aquellas sociedades donde las luchas populares lograron instalar gobiernos de izquierdas e incluso constituir Estados Plurinacionales, como Bolivia y Ecuador. De hecho, la aceptación de IIRSA es un fenómeno generalizado en todo el subcontinente.

2. IIRSA, la protagonista ausente del debate ecoterritorial

La IIRSA puede considerarse la iniciativa de integración más estable y consensuada entre los gobiernos sudamericanos, sin embargo, está prácticamente ausente de los debates

públicos y académicos sobre desarrollo, integración regional y conflictividad ecoterritorial. Nuestra hipótesis es que a diferencia del ALCA, la IIRSA se presenta como una iniciativa de carácter técnico (www.iirsa.org; UNASUR, 2012; COSIPLAN, 2009, IIRSA, 2014), desligándose así del debate político. Situación que influye en la producción de conocimiento sobre su rol geopolítico y los conflictos ecoterritoriales que derivan de ella. Bajo estas condiciones, la producción bibliográfica es bastante escasa. En este contexto, se identifican tres líneas de trabajo: (a) La producción de diagnósticos oficiales, (b) La producción de ensayos y artículos críticos; y (c) La producción de monografías de conflictos específicos, que tangencialmente se refieren a IIRSA.

En relación a los diagnósticos oficiales, estos se focalizan en las ventajas de IIRSA como pilar del desarrollo sudamericano (UNASUR, 2012; BID-IIRSA, 2010). En esta dirección, se naturaliza la necesidad creciente de infraestructura energética y conectividad, y por ende, el proyecto de desarrollo que esta promueve, como el único camino posible y deseable para las sociedades sudamericanas (BID-IIRSA, 2010). Por eso se argumenta que “sin infraestructura no hay ningún desarrollo económico y social posible” (CEPAL, 2011), mientras se define a IIRSA como una herramienta privilegiada para reducir la desigualdad y la pobreza, pues sería un hecho que a mayor infraestructura, mayor PIB (CEPAL, 2010, 2011). Desde esta perspectiva, el crecimiento económico se posiciona como el principal referente para evaluar la pertinencia de las obras, mientras la naturaleza se define como el obstáculo que estas deben superar para lograrlo.

En este sentido, los textos oficiales afirman que la iniciativa IIRSA es un pilar indispensable para el desarrollo de la región, ya que fortalece el círculo virtuoso infraestructura-competitividad (Sánchez *et al*, 2010). Aquí, la integración se concibe desde una perspectiva netamente económica, cuyo fin es el ‘encadenamiento’ de las economías locales a las dinámicas del capitalismo global. Así los problemas del desarrollo, se explican por fallas o ‘cuellos de botella’ que impiden la libre circulación de mercancías. De esta forma se anula, bajo criterios técnicos, otras opciones de desarrollo o expectativas de orden social. Es más, esta naturalización, como estrategia política, refuerza una visión evolucionista de la historia que promueve relaciones de dependencia entre las sociedades

sudamericanas y aquellas industrializadas que se constituyen en el referente de vida deseable. La imagen de la región como una tierra inhóspita que debe ser conquistada por la obra humana, anula el debate teórico sobre la visión de desarrollo. Cabe destacar que estos documentos provienen de consultorías asociadas a CEPAL e INTAL y son financiadas por los organismos financieros que respaldan la iniciativa, principalmente BID y CAF. En tal sentido se presentan como documentos de trabajo, orientados a la toma de decisiones, pese a ser públicos, su circulación se restringe a grupos de interés técnico.

Por otro lado, en los escasos documentos de carácter nacional, IIRSA se presenta como una plataforma de obras puntuales, muchas veces de pequeña envergadura, con impactos situados a nivel local. De este modo, las obras son fácilmente asimiladas a los planes estatales de infraestructura, lo que estratégicamente las desvincula de procesos sociales y políticos más amplios. Esto invisibiliza el rol de la iniciativa IIRSA como ordenadora de las relaciones y dinámicas territoriales. Lo relevante de estos textos, que suelen difundirse como notas informativas o bien documentos técnicos orientados a grupos de interés gubernamental, es que, por un lado, limitan el debate público y con ello el eventual rechazo de las obras en la esfera de la sociedad civil y, por otro, las obras ya despolitizadas pueden ser asumidas por gobiernos neoliberales y por aquellos que se declararan post-neoliberales, sin mayor justificación ideológica.

En contraposición a los informes oficiales, los artículos y ensayos críticos dan cuenta de las deficiencias y contradicciones de la IIRSA. Aquí podemos distinguir entre aquellos de carácter académico y los elaborados por la sociedad civil organizada. En el primer caso, se subraya la relación de IIRSA con el neoliberalismo y la propuesta del ALCA (Gudynas, 2006; Olivo, 2008; Laats, 2009; Svampa, 2013). En esta línea, se argumenta que el regionalismo abierto sería perpetuado con la construcción de vías terrestres y fluviales para la exportación, con entrada y salida en los puertos del Pacífico, que conectan con las economías del Asia (Herbas y Molina, 2005). Área donde los requerimientos de hidrocarburos, minerales, soja, biocombustibles y alimentos van en crecimiento (Svampa, 2013; Villegas, 2013).

La iniciativa IIRSA generaría, entonces, un diseño territorial centrifugo, extractivo y expulsor de riquezas (Ceceña et al, 2007), que estimula la mercantilización de bienes que habían estado fuera de las redes del mercado. Además de establecer un nuevo orden regional, donde Brasil adquiere el rol de potencia, con expectativas subimperialistas (Zibechi, 2011). En esta línea de trabajo es relevante la actualización, desde una perspectiva geopolítica, de las tesis de Ruy Mauro Marini, y la referencia generalizada a los postulados del geógrafo marxista David Harvey.

Asimismo, desde esta producción académica, se subraya el carácter antidemocrático e insustentable de la IIRSA (Gudynas, 2006; 2010; Herbal y Molina, 2005) ya que la iniciativa no considera la preservación del patrimonio ecológico (Gudynas, 2007; 2010; Soto, 2012) ni el potencial etnocidio y/o genocidio de las poblaciones que habitan los territorios intervenidos (Laats, 2009; Soto, 2012). Problema que se asocia tanto a la reproducción del extractivismo tradicional, como a la puesta en marcha del neo-extractivismo en las sociedades que se declaran post-neoliberales (Motes, 2010; Laats, 2009, Villegas, 2013). Es importante destacar, que a diferencia de los textos elaborados por las consultorias de CEPAL e INTAL, en estos predomina una visión transdisciplinar que articula la ecología política y la geopolítica desde una perspectiva crítica, fuertemente influida por la experiencia teórica y práctica de los movimientos sociales populares, y que transita, no sin tensiones, entre la crítica marxista y la decolonial. Se trata, generalmente, de intelectuales y académicxs militantes/activistas que han instalado un nuevo campo conceptual no eurocentrado, donde IIRSA se lee desde los códigos de la explotación y dominación que definen históricamente a América Latina.

Por su parte, los textos que emergen de las organizaciones sociales tienen un carácter denunciante y propositivo, pero sustentado en análisis teóricos con fuerte influencia de los enfoques decoloniales (colonialismo interno, colonialidad del poder, poscolonialidad, etc.). Estos documentos enfatizan la vulneración de derechos, especialmente los indígenas. Por ejemplo, los informes de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) y la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), señalan que IIRSA vulnera sus derechos a la propiedad

colectiva de la tierra, a la consulta y consentimiento previo, y a la libre determinación (Convenio 169 OIT); por lo que concluyen que atenta el Suma Qamaña/ Sumak Kawsay (CAOI, 2010; COICA, 2013). Estas organizaciones argumentan su rechazo a la IIRSA en la crisis sistémica del capitalismo, que se expresa en la debacle ecológica y climática, por eso plantean alternativas sistémicas que reposicionan el debate sobre la democracia y el desarrollo, desde una perspectiva indianista o indigenista. El problema con estos documentos es que abordan IIRSA como si fuese una temática exclusivamente indígena, sin considerar sus efectos ecológicos, culturales y sobre todo económicos, en el conjunto de la población nacional/plurinacional y regional (Villegas, 2013). Situación que se comprende si consideramos que los ‘espacios a conquistar’ son justamente los territorios que sobrevivieron, al menos parcialmente, a las estrategias colonizadoras, permitiendo la reproducción histórica de los pueblos y naciones indígenas. En este tipo de producción documental lo ecoterritorial se articula a la defensa y/o demanda de autodeterminación.

Finalmente, tenemos gran cantidad de monografías de conflictos específicos asociados a obras IIRSA. Aquí cabe mencionar: El conflicto por la carretera del TIPNIS en Bolivia (Paz, 2010; Villegas, 2013), el Conflicto de Bagua en Perú (Alimonda, 2011), el conflicto en el territorio mapuche de Neuquén, Argentina, el conflicto por las represas de Madre de Dios en Perú y Brasil (Rodríguez y Alvarenque, 2006) y los conflictos de la hidrovía Parana-Paraguay. Todos estos estudios abordan temáticas comunes como los impactos ecológicos de las obras, la violación de Derechos Humanos, el rol de los movimientos sociales y la aplicación del Convenio 169 de la OIT, en especial del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe a los pueblos que habitan dichos territorios. Se trata de textos testimoniales o descriptivos, posicionados generalmente desde la antropología, sociología y geografía, que se nutren de los debates de la ecología política, pero se centran en la particularidad de los casos desde una perspectiva disciplinar, con escasa visión regional y global, y sin referencias al orden geopolítico. En esta línea son notorias las diferencias entre los países sudamericanos, por ejemplo en Bolivia, la visibilidad pública del conflicto por el TIPNIS generó una notoria producción de artículos académicos y tesis, desarrolladas dentro y fuera del país, lo que abrió un campo de investigación que se extendió a otros casos, mientras en Chile no se ha identificado ningún

trabajo relativo a la iniciativa IIRSA, a pesar de la creciente visibilidad de los conflictos territoriales y ecológicos asociados directa o indirectamente a dicha plataforma.

Como se ve, la bibliografía sobre el tema es variada, pero también limitada y parcial. En el caso de los diagnósticos oficiales la información es de carácter ingenieril, orientada a los actores técnicos responsables de la toma de decisiones y con una clara intención de legitimar la IIRSA; en su caso, llama la atención la total omisión de situaciones de conflicto, o por lo menos, de tensiones provocadas por las obras; y también la naturalización del modelo capitalista como único horizonte posible y deseable. Mientras, los artículos académicos de carácter crítico coinciden en los argumentos, y se posicionan desde una visión regional y global que teoriza las nuevas formas de explotación y dominación asociadas a IIRSA, pero no se presentan investigaciones empíricas que sustenten sus argumentos, lo que fácilmente puede llevar a generalizaciones que minimicen la complejidad de las posiciones en conflicto, con el serio riesgo de mitificar a los actores y sus prácticas. Además, su nivel de abstracción no da cuenta de las dinámicas territoriales que entran en conflicto, y por ende de los complejos juegos de poder que pueden desplegarse a nivel local. Por último, los estudios de conflictos específicos, pese a entregar valiosos detalles contextuales, se ven limitados por su enfoque disciplinar y la focalización en la descripción de las dinámicas locales, estos trabajos tienden a invisibilizar la complejidad de IIRSA, asumiéndola como un mero dato contextual, sin atender su rol configurador del territorio, las relaciones, los procesos sociopolíticos y las subjetividades. De cierto modo, la literatura fragmentada sobre el problema, es funcional a la fragmentación y despolitización de las obras IIRSA.

BIBLIOGRAFÍA

- **Ceceña, E. Aguilar, P. Motto, C.** (2007). Territorialidad de la dominación. Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. Buenos Aires.
- **CEPAL (2011):** Infraestructura para la integración regional. CEPAL-UNASUR. Santiago, Chile.

- **CAOI** (2012): Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado. Informe regional. Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas.
- **Gambina, J; Roffinelli, G; Pinazo, G.** (2010): Modelos de acumulación capitalista a comienzos del siglo XXI y la integración en procesos de cambio político.
- **García Linera, A.** (2008): La Potencia Plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia. Clacso – Prometeo Libros.
- **Gómez Leyton, Juan Carlos** (2010): Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal. Chile, 1990-2010. CLACSO.
- **Gudynas, Eduardo** (2006): El camino de la integración Sudamericana. CLAES.
- **Gudynas, Eduardo** (2007): La ecología política de la integración. CLAES.
- **Herbas, Gabriel y Molina, Silvia** (2005): Integración e IIRSA. OSAL. CLACSO.
- **Laats, Henkjan** (2009): Integración Sudamericana, actuando juntos y bien. CEADDESC. Cochabamba.
- **Molina, Patricia** (2013): Sobre la Geopolítica Vicepresidencial, el TIPNIS y el IIRSA. En <http://www.fobomade.org.bo/art-1943>
- **Olivo, Julio** (2008): La iniciativa IIRSA y el ordenamiento del territorio continental. Forun Solidaridad. Perú.
- **IIRSA** (2010): Apuntes sobre infraestructura e integración en América del Sur. En http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cap_doc_compilado_curso08y09.pdf
- **Sánchez, Ricardo; Cipoleta, Giorgina; et al.** (2010): Primer informe sobre el resultado de las consultas realizadas y recomendaciones preliminares para el establecimiento del Plan de Acción Estratégico (2011 y 2011-2020). Asistencia Técnica CEPAL a la Iniciativa IIRSA. Unidad de Servicios de Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura CEPAL, Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- **Seoane, José y Tadei, Emilio** (2010): Recolonización, bienes comunes de la naturaleza y alternativas desde los pueblos. Grupo de Estudios sobre América latina.
- **Seoane, José. Algranati, Clara. Tadei, Emilio** (2011): Realidades y desafíos de Nuestra América. Una década de luchas sociales y cambios políticos en América Latina. Revista América Latina. PROSPAL. UARCIS

- **Seoane, José; Algranati, Clara y Tadei, Emilio** (2011): “Tras una década de luchas. Realidades y desafíos de los proyectos de cambio en Nuestra América”, en Revista Herramientas N° 46 (Buenos Aires: Herramientas)
- **Svampa, Maristella** (2011): Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial. En La Naturaleza Colonizada. Ecología política y minería en América Latina. CLACSO, Buenos Aires.
- **Soto, Gustavo** (2011). Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure: El final de la ilusión y el advenimiento de lo Nuevo, Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales CEADDESC <http://www.ceadesc.org/2011/12/territorio-indigena-y-parque-nacional-isiboro-secure-el-final-de-la-ilusion-y-el-advenimiento-de-lo-nuevo>.
- **Soto, Gustavo** (2012): La metáfora del TIPNIS. CEADDESC. Bolivia.
- **Villegas, P.** (2011): La alternativa al TIPNIS: que Brasil y Chile hagan sus caminos por otro país. En PetroPress n°26. Julio-septiembre.
- **Villegas, Pablo** (2013): Geopolítica de las Carreteras. CEDIB. Bolivia