

Dos décadas de la Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana – Por Álvaro Álvarez

En Dec 14, 2020

410

Compartir

Las redes del extractivismo

Por Álvaro Álvarez(*)

En América Latina el modelo neoliberal resultante del derrumbe del Estado de Bienestar -con la presión de las élites, la desestabilización externa y la violencia de las dictaduras- trajo consigo su propio paradigma de integración: el regionalismo abierto. Liberalización financiera, económica y comercial son las características salientes de un proceso integrador que tiene como último fin alcanzar el libre comercio interregional, el mercado común regional, la unión monetaria regional y finalmente una posible unión política.

La propuesta de la Alianza de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por EEUU y firmada en Miami durante la I Cumbre de las Américas de 1994, fue el corolario de esa idea de integración subordinada, de plegamiento a los intereses de las grandes potencias. Sin embargo, con la movilización activa de las organizaciones populares, el ALCA fue sepultado en el 2005 en la Cumbre de los Pueblos de Mar del Plata para dar paso, paulatinamente y con la densidad construida por los movimientos sociales y gobiernos progresistas en toda la región, a una idea de integración con mayor autonomía.

Fue hacia fines de los años 90 y comienzo del siglo XXI, aún bajo los influjos de este paradigma de regionalismo abierto, que surgen nuevas discusiones y actores en la integración dando origen a lo que las instituciones supranacionales denominarían como un “nuevo regionalismo”, una profundización del regionalismo abierto, impulsado sobre todo en la región por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre otras acciones a partir de un documento que se tituló: “Un nuevo impulso a la integración en infraestructura de América del Sur” (2000).

La integración regional empieza a transitar, con las primeras décadas del siglo XXI, por nuevas áreas y priorizando la articulación subregional -IIRSA en el sur y el Plan Puebla Panamá en Mesoamérica- con el sentido de profundizar el intercambio comercial y facilitar la dinámica de los flujos de exportación, proceso en el que la infraestructura toma un peso significativo como nunca antes en la historia de la integración regional.

En base a un plan de acción elaborado por el BID en el año 2000 se lanzaría un ambicioso programa, con una agenda de proyectos consensuada por 12 países de Sudamérica en las áreas de energía, transporte y telecomunicaciones, buscando fortalecer la apertura comercial y de inversiones y la convergencia regulatoria regional.

La IIRSA fue propuesta por Fernando Henrique Cardoso, entonces presidente de Brasil, en la primera Cumbre de Presidentes de Sudamérica buscando superar los obstáculos, los cuellos de botella, para la libre circulación de flujos en la región.

Sin embargo, las sucesivas Cumbres de Presidentes de Sudamérica, la Conferencia Sudamericana de Naciones realizada en Cuzco en 2004, y sobre todo la presencia en la escena regional de nuevos referentes y líderes como Hugo Chávez en Venezuela, Néstor Kirchner en Argentina, Lula Da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador fueron poniendo en debate la hegemonía del regionalismo abierto y el paradigma neoliberal en la región.

Emergen en Suramérica nuevas discusiones al interior del pensamiento integracionista con la intención de fortalecer el bloque de países, perfeccionando la zona de libre comercio y limitando la capacidad de injerencia estadounidense en la desregulación comercial.

Este proceso cristalizó en la II Cumbre de Presidentes en Bolivia en el año 2006, en la que se redacta la Declaración de Cochabamba y se acordó un plan estratégico común para la región suramericana, y en el 2007 en Venezuela en donde nace formalmente la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). Un año más tarde se aprueba el tratado constitutivo. La UNASUR se embarcó en una nueva arquitectura político institucional conformando grandes áreas de trabajo denominadas Consejos Sectoriales, como el Consejo de Economía y Finanzas, el Consejo Suramericano de Defensa, el Consejo Suramericano de Ciencia y Tecnología, el Consejo Energético Suramericano, el Consejo Suramericano de Cultura, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), entre otros. Este último se fusionó con IIRSA adoptando sus ejes estratégicos, su planificación y ampliando su cartera de proyectos de 335 a casi 600 mega obras.

IIRSA –COSIPLAN es la institución de diseño de la geografía suramericana más importante para la región. Pese a los cambios en las relaciones de fuerzas en estas dos décadas, desde el “regionalismo abierto” al “regionalismo autónomo” y del “regionalismo

autonomo” a una nueva política de sumisión con gobiernos como el de Macri en Argentina o Bolsonaro en Brasil, la promoción de mega-obras de infraestructura se mantuvo como un eje central y sigue considerándose estratégica para la inserción dependiente de la región en la economía internacional.

Infraestructura y reprimarización.

Un decálogo de aspectos para problematizar la desintegración regional:

El objetivo central de IIRSA-COSIPLAN es remover las barreras físicas y legales para la libre circulación de flujos en la región, no lograr la integración regional. Con ese horizonte la desregulación nacional fue un propósito buscado en la agenda de la iniciativa. La convergencia regulatoria supranacional tiene la finalidad de reducir tiempos de circulación y costos, para lo cual es central también superar los obstáculos que impone la geografía regional: la Amazonía y la cordillera Andina son los más evidentes y sobre los que se avanzó con más vehemencia.

IIRSA- COSIPLAN contiene en su cartera de proyectos mega-obras con un fuerte impacto en el reordenamiento del espacio geográfico y en el diseño de los flujos regionales. Los 9 “ejes de integración y desarrollo” diseñados por el BID y adoptados por la iniciativa son franjas multinacionales de infraestructura que responden, como argumenta Zibechi, a un proceso de doble orientación donde las dinámicas del mercado internacional marcadas por los intereses del gran capital y sus centros hegemónicos tienen primacía, pero sin dejar de ponderar también el peso de las lógicas regionales donde Brasil, y su política regional, juega un rol central.

Algunos aspectos a considerar a manera de balance:

1- IIRSA construyó una plataforma exportadora acorde a los requerimientos de las actividades más dinámicas en la inserción de la región en la economía internacional, más del 40% de lo que se exportó en las dos décadas del siglo XXI fueron commodities, subestimando en el diseño obras que podrían garantizar la complementariedad económica y la integración real del subcontinente. IIRSA interconecta pero no integra.

2- Los corredores propuestos y en desarrollo están diseñados con una lógica multimodal y bioceánica, buscan interconectar los recursos estratégicos con los puertos de exportación en ambos océanos y por diferentes medios. Son corredores hacia las costas, una interconexión territorial marcada por la demanda internacional, por una dinámica exógena al propio continente.

3- La iniciativa promueve un reordenamiento del territorio “desde arriba”, traccionado por instituciones financieras y grandes corporaciones y sin mecanismos de consulta a las poblaciones afectadas, interrumpiendo el desarrollo de actividades tradicionales e imponiendo otras que han sido en muchos casos fuentes de conflictos ambientales y sociales. El propio BID elaboró un informe en el año 2018 en el que releva 200 obras de infraestructura en América Latina y el Caribe y asume que los conflictos ha revelado que las obras condujeron a disputas territoriales en muchos de los casos por la falta de beneficios comunitarios (84%) y la reducción del acceso a los recursos (78%) esenciales para la subsistencia.

4- En la actualidad, según la cartera de proyectos del 2017 que es la última que se dispone (IIRSA- COSIPLAN, 2017)[1], de los 562 proyectos que la integran 409 se encuentran activos por una inversión de 150.405 millones de dólares y 153 proyectos ya fueron concluidos por una inversión de 48.496 millones. Es un dato de significativa importancia que, pese a ser una iniciativa regional, el 83% de los proyectos de una agenda consensuada son de alcance nacional, sólo el 16% son binacionales y un escaso 1% multinacionales.

5- La cartera de mega obras está integrada mayoritariamente por proyectos de transporte, alcanzando éstos casi el 90% de la misma y el 72% de la inversión estimada. De la lectura de los proyectos por subsector es posible afirmar que el transporte carretero es el de mayor importancia y dónde se concentra la mayor cantidad de proyectos, pese al repetido énfasis en la necesidad de cambiar la matriz de transporte en la región y abaratar costos.

6- Los proyectos concluidos equivalen al 27,7% de la cartera lo que demuestra que en dos décadas la interconexión física de la región ha logrado avanzar significativamente, pese a cambios geopolíticos, terminando casi un tercio de las obras propuestas y con un porcentaje similar actualmente en ejecución.

7- Los proyectos concluidos son 153 y demandaron una inversión de 48.496 millones de dólares. Los países que más proyectos concluyeron son los dos más grandes de la región, Argentina y Brasil, con 32 proyectos cada uno. Sin embargo, el porcentaje de inversión en obras ejecutadas de Brasil (64%) es mucho mayor a la de Argentina (14%).

Este dato reafirma la importancia de Brasil en la promoción de la infraestructura regional. La mayoría de las rutas troncales de IIRSA parten del territorio brasileño. Romper los obstáculos para la circulación interna, pero sobretudo garantizar una salida al océano Pacífico para la producción industrial, agroindustrial y minera del país es un objetivo central de su planificación territorial.

8- Los proyectos concluidos fueron ejecutados mayoritariamente con financiamiento público, 122 proyectos, sólo 21 tuvieron financiamiento privado y 10 mixto entre los cuales se encuentra el proyecto de mayor inversión en la historia de la iniciativa, el Complejo Hidroeléctrico de Río Madeira, con una inversión de 18.209 millones de dólares, finalizado el año 2017.

El mecanismo es que el Estado se endeuda con préstamos de instituciones financieras como el BID, la CAF o el FONPLATA, para realizar obras que las mismas instituciones diseñaron previamente, obras que garantizan la fluidez de los actores económicamente concentrados. Este endeudamiento está legitimado con la idea del progreso y la necesidad de alcanzar los niveles de desarrollo de los países centrales.

9- La integración en infraestructura refleja las dinámicas del comercio internacional y por ende no está exenta de las tensiones entre las principales potencias. Si bien IIRSA asume un diseño sugerido por el BID, donde EEUU tiene una participación mayoritaria, la iniciativa no se contrapone con otros proyectos en marcha sobre la región como la Nueva Ruta de la Seda propuesta por China. De hecho el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura tiene una participación activa en los últimos años en proyectos considerados centrales en la cartera de IIRSA, sobre todo aquellos que buscan optimizar la circulación hacia el Pacífico.

10- IIRSA materializa sobre el espacio geográfico una visión de integración y desarrollo lineal, donde el progreso está caracterizado por un aumento en la capacidad extractiva y exportadora de los países integrándose de manera subordinada a las demandas del mercado internacional. En el caso de la integración en infraestructura regional la visión geopolítica que prima es la del capital y los territorios son ordenados en función de sus lógicas.

Una política independiente en materia de integración obliga a cambiar el ángulo del paradigma, una integración desde abajo, respetuosa de las demandas y necesidades de los pueblos, es una tarea urgente, para una América Latina unida y soberana como la soñaron muchos.

[1] Los datos son recuperados de la última cartera de proyectos de IIRSA-COSIPLAN, disponible en:
http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/CARTERA_DIGITAL.pdf

(*) Doctor en Geografía por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, Magíster en Ciencias Sociales y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). Becario Pos Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), miembro del Centro de Investigaciones Geográficas de la Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA, y miembro del Instituto de Geografía Historia y Ciencias Sociales del CONICET y de la Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA. mail: alvaroa22@yahoo.com.ar

<https://www.nodal.am/2020/12/dos-decadas-de-la-iniciativa-para-la-integracion-en-infraestructura-regional-suramericana-por-alvaro-alvarez/>