



LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

***La Construcción de la Agenda Medioambiental en la
Iniciativa para la Integración de la Infraestructura
Regional Suramericana.***

Autor: Agustín Furey.

Legajo: RIN 077.

Diciembre de 2008.

Comisión Asesora Evaluadora:

Lic. Caro Leopoldo, María Cecilia – Lic. Montes, Rómulo.

Agradecimientos...

A Mamá y Papá por enseñarme, comprenderme y apoyarme siempre.

A mi familia, compañeros y amigos por su apoyo, consejo y colaboración.

*A la Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente por abrirme sus
puertas y ayudarme a dar mis primeros pasos como profesional de las
Relaciones Internacionales.*

*Primero, fue necesario civilizar al hombre
en su relación con el hombre.
Ahora, es necesario civilizar al hombre
en su relación con la naturaleza y los animales.*

Víctor Hugo

Siglas Utilizadas

Sigla	Institución
AIC	Agenda de Implementación Consensuada
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Área Latinoamericana de Libre Comercio
BIC	Centro de Información para la Banca Multilateral (por sus siglas en inglés)
BICECA	Construyendo Conciencia Cívica Informada para Incidencia en la Amazonía Andina (proyecto del BIC por sus siglas en inglés)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (parte del Grupo Banco Mundial)
BM	Banco Mundial
BMC	Banco Multilateral de Crédito
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Mercado Común Centroamericano
CCT	Comité de Coordinación Técnica de IIRA
CDE	Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA	Estudio o Evaluación de Impacto Ambiental
EID	Eje de Integración y Desarrollo
FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
GTE	Grupo(s) Técnico Ejecutivo
Iniciativa IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
ONG(s)	Organización No Gubernamental
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PMACS	Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas
PSI	Procesos Sectoriales de Integración
SIGE	Sistema de Información para la Gestión Estratégica
VESA	Visión Estratégica Sudamericana

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	- 7 -
CAPÍTULO I: FUNDAMENTACIÓN	- 10 -
Tema	- 10 -
Problema	- 10 -
Justificación de la Relevancia del Problema para la Disciplina	- 10 -
Marco Teórico Conceptual	- 16 -
Agenda Ambiental Internacional	- 16 -
Los Regímenes Internacionales	- 21 -
Agenda Setting	- 23 -
HIPÓTESIS	- 26 -
Objetivos de la Investigación	- 26 -
General	- 26 -
Específicos	- 26 -
Metodología	- 27 -
Fuentes Primarias	- 30 -
Fuentes Secundarias	- 31 -
Variables e Indicadores	- 31 -
CAPÍTULO II: LA INICIATIVA IIRSA	- 33 -
Conformación de los Procesos de Integración	- 33 -
Integración e Infraestructura	- 35 -
¿Qué es IIRSA?	- 37 -
Principios Orientadores de IIRSA	- 40 -
Áreas de acción	- 42 -
Estructura Institucional	- 52 -
Conformación de la Cartera de Proyectos IIRSA	- 57 -
Institucionalidad y Toma de Decisiones	- 59 -
La Construcción de una Agenda Ambiental en IIRSA	- 64 -
Conclusión Parcial: la Iniciativa IIRSA	- 76 -
CAPÍTULO III: CONDICIONANTES GUBERNAMENTALES PARA LA CONFORMACIÓN DE LA AGENDA AMBIENTAL DE IIRSA	- 81 -
El contexto Regional	- 81 -
MERCOSUR	- 82 -
Comunidad Andina de Naciones	- 84 -
Comunidad Sudamericana de Naciones	- 86 -

Grupos Ambientalistas	- 89 -
A Mayores Restricciones Ambientales, Menores Inversiones	- 90 -
Liderazgo Suramericano	- 92 -
El Interés Nacional	- 97 -
Conclusión Parcial: Condicionantes Gubernamentales para la Conformación de la Agenda Ambiental de IIRSA	- 102 -
CAPÍTULO IV: LOS BANCOS MULTILATERALES DE CRÉDITO	- 105 -
El Banco Interamericano de Desarrollo	- 108 -
La Estrategia del BID para el Medio Ambiente	- 110 -
Medio Ambiente y Desarrollo de Infraestructura	- 113 -
Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (PMACS)	- 115 -
Contribución a la Agenda Ambiental de IIRSA	- 118 -
La Corporación Andina de Fomento	- 119 -
Lineamientos de Política Ambiental de la CAF	- 121 -
Estrategia Ambiental	- 123 -
Consideraciones Finales sobre la Corporación Andina	- 126 -
El Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)	- 127 -
Conclusión Parcial: los Bancos Multilaterales de Crédito en IIRSA	- 131 -
CAPÍTULO V: LAS VOCES DE LA SOCIEDAD CIVIL	- 134 -
La Articulación Frente a IIRSA	- 135 -
La Visión de IIRSA desde la Articulación	- 137 -
La Visión de otras Organizaciones y Expertos	- 145 -
Agenda Setting de la Sociedad Civil	- 149 -
El Proyecto BICECA: La necesidad de información relevante	- 150 -
Superposición de Actividades	- 151 -
Pedidos de Información	- 154 -
Reuniones con las Autoridades de IIRSA y los Bancos Multilaterales de Crédito	- 155 -
Conclusión Parcial: las Voces de la Sociedad Civil	- 157 -
CONCLUSIÓN	- 160 -
BIBLIOGRAFÍA	- 168 -
ANEXO	- 177 -

INTRODUCCIÓN

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) nace en la Primera Cumbre Sudamericana de Naciones en Brasilia en el año 2000. En esta reunión, países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, el MERCOSUR, Chile, Surinam y Guyana acordaron realizar actividades conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica del subcontinente. Lo novedoso del encuentro fue la creación de un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones de los doce Estados parte. La Iniciativa IIRSA tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física como un paso hacia el desarrollo.

Esta ambiciosa propuesta planea vincular a los países del continente y crear las condiciones energéticas que permitan un crecimiento económico sostenido a través de la actualización de la infraestructura física regional. En este sentido, se construirán, repararán y/o mejorarán gasoductos, represas, carreteras, pasos de frontera y sistemas hidrográficos entre otras obras.

La ejecución de tan ambicioso proyecto de desarrollo presenta desafíos de ingeniería, financiamiento, efectividad, cumplimiento de plazos así como medioambientales. Muchas de las obras proyectadas son de importante envergadura y se ejecutarán sobre los diversos ecosistemas suramericanos. Una adecuada planificación, que incluya la gestión del ambiente humano es necesaria para que IIRSA se ajuste a los parámetros de desarrollo sustentable requeridos por la sociedad internacional contemporánea.

El presente trabajo aborda el proceso de construcción de la agenda medioambiental en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, analizando sus mecanismos internos, los condicionantes a los

cuales se enfrentan los Estados miembros, la participación de los bancos multilaterales de crédito y la sociedad civil.

Primeramente, se presentan los fundamentos que estructuran la investigación: La definición del problema, los objetivos, la relevancia del tema para la disciplina de las Relaciones Internacionales y el ascenso del ambiente a la agenda internacional. Igualmente importantes son los conceptos de régimen internacional y agenda setting para el desarrollo del presente trabajo.

En el capítulo II, se desarrolla el contexto en el cuál cobra vida IIRSA, qué principios la fundamentan, sus áreas de acción prioritarias y su estructura institucional. Así mismo, se abordan los mecanismos internos que permiten la construcción de la agenda ambiental en la Iniciativa.

Seguidamente, se examinan los condicionantes a los que se enfrentan los gobiernos suramericanos al momento de implementar una agenda ambiental. El contexto internacional, el lobby ambientalista, la necesidad de inversión y el liderazgo Estatal en IIRSA serían algunas de las variables que influyen en la capacidad gubernamental de conformar la agenda.

En el capítulo IV se considera la participación de los bancos multilaterales de crédito en IIRSA. Particularmente se hace referencia al Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. Al comprender sus políticas, estrategias y acciones se clarifica cuál es su rol y qué capacidades poseen para influir en la agenda ambiental de la Iniciativa IIRSA.

Posteriormente, se analiza el rol de las ONGs ambientalistas, sus características y su posición frente al proceso de actualización de la infraestructura suramericana. Así mismo, se exponen los mecanismos llevados a cabo por éstas para incidir en la temática ambiental.

A través de los capítulos se describe cómo se construye la agenda medio ambiental en la planificación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Finalmente, dando respuesta al problema y a la hipótesis de la investigación, se concluye que la sustentabilidad ambiental no es considerada una variable de peso dentro de la agenda de la Iniciativa IIRSA.

CAPÍTULO I: FUNDAMENTACIÓN

TEMA

La construcción de la agenda medioambiental en el proceso de planificación y ejecución de proyectos de infraestructura física en Suramérica (2000 - 2007). El rol de la Iniciativa IIRSA, los bancos multilaterales de crédito, la sociedad civil y los condicionantes gubernamentales.

PROBLEMA

¿Cómo se construye la agenda medio ambiental en la planificación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana?

JUSTIFICACIÓN DE LA RELEVANCIA DEL PROBLEMA PARA LA DISCIPLINA

Desde una concepción política clásica, las Relaciones Internacionales abarcan tanto las consideraciones de la alta (temas políticos, militares y de seguridad) como de la baja política (consideraciones económicas). Según el reconocido catedrático español Celestino del Arenal: *“Relaciones Internacionales es la ciencia que se ocupa de la sociedad internacional y de todos sus problemas, desde la perspectiva de la paz, considerada no solo como ausencia de conflicto y guerra, sino también como realización plena del hombre”*¹. Se entiende entonces que esta disciplina considera dentro de su objeto de estudio no solo las relaciones entre Estados sino todo tipo de flujos (culturales, comerciales, científicos, etc.) que trasvasen las fronteras.

¹ Celestino Del Arenal. Problemática de las relaciones internacionales. En su *Introducción a las Relaciones Internacionales*. 3ª ed. revisada y ampliada. Madrid: Tecnos, 1994. p. 1-36.

Los procesos de cooperación e integración son un área de relevancia estratégica para las Relaciones Internacionales. El nacimiento de estos estuvo marcado por el fin de la contienda bélica más grande de la historia. Los Estados Europeos visionaron en instrumentos como la Comunidad Europea del Carbón y del Acero mecanismos para reconstruir el continente devastado y evitar futuras conflagraciones. América Latina también caminó este sendero primero con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y posteriormente con la Asociación Latinoamericana de Integración. Por último, el subcontinente igualmente dio pasos en este sentido con la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR.

La integración Suramericana de los últimos treinta años no estuvo signada por el miedo a conflictos bélicos como en Europa. Sí se constituyó como herramienta para generar un crecimiento económico y desarrollo social. Esto no solo por la situación propia del subcontinente, sino también por la evolución de estos procesos alrededor del mundo y la necesidad de actualizarse para poder ingresar competitivamente en el esquema de los bloques económicos regionales. Este es el contexto en el cual nace la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), como un instrumento para concretar los requerimientos de aumento de flujos (energéticos, de transporte y comunicaciones) intra y extra regionales que la integración demanda.

El desarrollo de la ciencia y la técnica posibilitaron a determinados Estados dominar, hasta cierto punto, el entorno que los rodea, permitiéndoles expandir expectativa de vida y el confort en sus habitantes. Sin embargo, millones de personas continúan sobreviviendo al margen del sistema en condiciones de extrema pobreza. El deterioro ambiental afecta en mayor medida a éste estrato social vulnerable.

La modificación del medio humano por la creciente acción antropogénica llevó a que la problemática del medioambiente adquiriera una dimensión internacional en las últimas tres décadas del siglo XX. Algunos de los problemas que ocasionaron este cambio son la contaminación, la escasez de recursos, el cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono, la deforestación y la pérdida de biodiversidad. Hitos de esta “internacionalización” lo constituye el creciente número de conferencias especializadas, tratados y regimenes creados en pos de generar consensos e instrumentar medidas en torno a la temática.

Suramérica quedó relegada en términos de desarrollo relativo -en cuanto a crecimiento económico, distribución del ingreso y calidad de vida- comparada a Europa, Norteamérica, el Sudeste asiático, Australia y Nueva Zelanda. En éste contexto, IIRSA se constituye como un régimen ambicioso de cooperación internacional entre los Estados de la región y los Bancos Multilaterales de Crédito (en adelante BMC) que permita a los integrantes mejorar sus posibilidades de inserción en el mundo.

IIRSA se constituye como una iniciativa de planificación y ejecución del desarrollo territorial suramericano que tendrá grandes impactos en la esfera socioeconómica. La evolución progresiva de la economía regional hacia mejores niveles de vida es su objetivo macro. La interacción de los diferentes actores de la sociedad internacional en pos de lograr estándares de vida dignos y sostenibles para la mayoría de la población figura dentro de los intereses de las Relaciones Internacionales; entendiendo la realización plena del hombre como una conjunción viable y equitativa entre las esferas social, económica y ambiental del desarrollo.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, Suramérica se encuentra relativamente atrasada en términos de infraestructura física con respecto a otras regiones del mundo. La escasa inversión en el sector durante la década del 80 contribuyó al bajo nivel de crecimiento del subcontinente comparada con el

Sudeste Asiático por ejemplo. La actualización de la infraestructura puede prolongar el auge económico y contribuir al desarrollo social². Sin embargo, emprendimientos de ésta envergadura están sujetos a importantes retos como son:

- La captación de grandes cuotas de capital financiero necesario.
- Lograr el avance del desarrollo social en paralelo al crecimiento económico.
- La protección del medio ambiente para que este proceso sea sustentable en el tiempo.

Las consecuencias perjudiciales imprevistas sobre el entorno humano de diversos planes de desarrollo llevados a cabo en el pasado, como la construcción de mega represas, gasoductos y corredores viales, sumado al surgimiento del activismo ambiental, demandan una profunda planificación y debate entre los diferentes actores implicados. Resulta necesario para poder concretar un sistema de infraestructura que integre Suramérica, fomente el crecimiento de la región y minimice su impacto sobre el medio y por ende sobre la calidad de vida de los que en última instancia son los destinatarios de los proyectos de las obras propuestas.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana es un régimen de cooperación interestatal. Entre sus pilares orientadores se encuentran la sustentabilidad económica, social, ambiental y político-institucional. La construcción de una agenda ambiental para la gestión del entorno humano en la Iniciativa constituye un aspecto importante de su planificación para sostener su desarrollo a largo plazo como instrumento que permita mejorar las condiciones de vida de los pueblos suramericanos. Justifican su importancia dos razones fundamentales. Por un lado, los más de 350

² Banco Interamericano de Desarrollo. *Building a New Continent: A Regional Approach to Strengthening South American Infrastructure*. Washington D.C: BID, 2006, p. 11. Accedido el 07/01/2007. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=834660>.

proyectos de infraestructura propuestos generarán impactos directos negativos sobre el medio. Por otro, se desencadenará un patrón de desarrollo y producción que debería ser planificado para minimizar sus riesgos y maximizar las potencialidades de sus efectos positivos a los habitantes de la región.

El presente trabajo pretende contribuir al desarrollo de la disciplina examinando a la Iniciativa IIRSA, un régimen escasamente debatido en el ámbito académico de las Relaciones Internacionales, que puede tener un peso gravitatorio en términos de desarrollo de las relaciones intra-regionales y posicionamiento mundial suramericano. Las exiguas discusiones al respecto podrían explicarse por su particularidad de novedoso.

A pesar de que en la IIRSA participan numerosos actores de las Relaciones Internacionales (Estados Nacionales y Subnacionales, organizaciones internacionales y la sociedad civil -comunidades afectadas, ONGs, asociaciones empresariales etc.-) y que se encamina a cumplir su primera década de vida, la producción académica relativa a la materia en el ámbito de la disciplina es prácticamente nula. Este trabajo se propone realizar un aporte explorando la variable ambiental dentro de un proceso de integración en crecimiento que involucra a toda Suramérica.

La incidencia de varias instituciones financieras internacionales en el proceso de actualización de la infraestructura regional constituye un factor de relevancia para las Relaciones Internacionales. Los bancos multilaterales de crédito se constituyeron en actores condicionantes del sistema internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial. Son fuentes importantes de financiamiento para los países en vías de desarrollo. Su participación, sin embargo, muchas veces conlleva fuertes condiciones, manejo de aparatos burocráticos y oportunidades de corrupción entre otras variables.

Otra razón por la cual estudiar la configuración de la agenda ambiental de IIRSA es relevante para la disciplina es la participación de actores no tradicionales de las Relaciones Internacionales. La discusión y articulación entre los doce estados suramericanos y los bancos multilaterales de crédito con diferentes grupos de presión como las ONG ambientalistas es un fenómeno relativamente reciente. Esto fue posible por la toma de conciencia sobre la existencia de problemas que trasvasan las fronteras estatales. También el avance de las comunicaciones permitió que estos grupos se puedan vincular efectivamente a bajo costo.

Dos conceptos íntimamente relacionados con la gestión de un desarrollo regional efectivo y por ende de importancia para las Relaciones Internacionales son la transparencia y la corrupción. La construcción de obra pública, en Suramérica, es un caldo de cultivo para negociados millonarios donde pocas veces existe una completa rendición de cuentas. La falta de transparencia en la gestión pública y el manejo de información a cuenta gotas va en detrimento del medio ambiente. Para poder planificar un desarrollo territorial eficaz, inclusivo y sustentable debe haber una amplia participación social.

El análisis del presente trabajo final de graduación se plantea desde una óptica no tradicional a las Relaciones Internacionales, por lo tanto novedoso. La agenda ambiental internacional se encuentra en continuo crecimiento, desde hace un par de décadas, debido al surgimiento de problemas ecológicos globales y regionales. Por lo tanto, esta investigación intentará contribuir al entendimiento del modo y el por qué de la construcción de la agenda ambiental en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

Al analizar la conjugación de un proceso de integración regional con la protección del ambiente, se pretende contribuir al entendimiento de un régimen internacional que debe coadyuvar a la “realización plena del hombre” y por tanto a la disciplina de las Relaciones Internacionales.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El presente trabajo tiene por fin analizar una política pública internacional, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Así como diferentes investigaciones de Relaciones Internacionales abordan los problemas desde un área de interés concreto (comercial, seguridad internacional, económica, jurídica), ésta lo hará desde una dimensión medioambiental. Por éste motivo no se aplicará una teoría concreta sino un conjunto de conceptos estructurados que servirán de guía para orientar la investigación. En éste sentido, la conformación de una **agenda ambiental internacional** cobra relevancia, como fuente o reflejo, para procesos regionales como IIRSA. De la misma manera, la comprensión de los conceptos de **régimen internacional** y **agenda setting** nos ayudarán a comprender como la temática del medio ambiente es incorporada en la Iniciativa.

AGENDA AMBIENTAL INTERNACIONAL

La revolución industrial y el cambio científico tecnológico llevaron a que la influencia de la actividad humana sobre el medio creciera en forma exponencial. Esto permitió mejorar las condiciones de vida y aumentar las tasas de consumo para una población creciente, sobre todo en los países industrializados. Como contrapartida, se comenzó a evidenciar un deterioro en la calidad del medio ambiente humano. En la actualidad, la sociedad moderna se enfrenta a diversos problemas ambientales a nivel local, regional y global. El clima está cambiando en proporciones mayores a las medias registradas en el pasado; la capa de ozono se está deteriorando; la biodiversidad esta disminuyendo aceleradamente; millones de seres humanos carecen de agua potable y alimentos para satisfacer sus necesidades básicas; los suelos se están degradando imposibilitando su capacidad de producir alimentos. Estas, entre otras, son cuestiones que debe atender la sociedad internacional contemporánea.

La relevancia de recursos naturales, como el agua y el petróleo, estuvo siempre presente en las relaciones interestatales, en términos de apropiación, como un componente más de la seguridad nacional. Sin embargo, en las últimas cuatro décadas se comenzó a analizar desde otra perspectiva, la de su agotamiento/deterioro. La problemática ambiental irrumpió en el ámbito de la política mundial en la década de los '60 debido a la obiedad de su degradación, sobre todos en los Estados industrializados del norte. Los tres grandes hitos de este proceso fueron las conferencias realizadas en el marco de Naciones Unidas: la *Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano* de 1972 (CNUMAH), *Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo* de 1992 (CNUMAD) y la *Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible* de 2002 (CMDS). Sin bien ninguna generó grandes compromisos vinculantes, instalaron el tema en los foros internacionales y sirvieron de puntapié para la celebración de vastos convenios relativos a la protección del entorno humano.

La CNUMAH de Estocolmo marcó el abandono de las cuestiones ambientales de la esfera técnica para pasar a un marco político donde se negocian posiciones para lograr soluciones³. Como resultado surgió la declaración final y varias recomendaciones, ninguna con efectos vinculantes para las partes. La reunión también promovió la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Un aspecto importante de la CNUMAH fue su focalización en los problemas causados por la industrialización, como la contaminación, atendiendo así principalmente las preocupaciones de los países del norte. Los Estados del Sur consideraban la protección del entorno muy costosa y les resultaban más apremiantes problemas como la deuda y el subdesarrollo. En términos del crecimiento en la notoriedad de la agenda ambiental internacional, David Kay y Eugene Skolnikoff argumentan que: “la velocidad con la que la organización se movió para convocar a esta conferencia fue marcadamente mayor que la mostrada en previas conferencias de comercio

³ Esther Barbé. La sociedad internacional en la era de la globalización. En su *Relaciones Internacionales*. 2ª ed. Madrid: Tecnos, 2003. p. 280-352.

y desarrollo o del uso pacífico del espacio exterior”⁴ [la traducción es de quien expone].

El mismo año en que se celebró la CNUMAH, el Club de Roma -un think tank⁵ que busca ser un impulsor de soluciones a problemas mundiales- publicó su estudio encargado al Instituto Tecnológico de Massachussets titulado “Los Límites del Crecimiento”, más conocido como el informe Meadows. El mismo avizoraba un panorama sombrío en términos de escasez de recursos para comienzos del siglo XXI de continuar con la (por aquel momento) actual tendencia de consumo y crecimiento económico. Sus conclusiones fueron criticadas por suponer “límites al crecimiento económico” y por no considerar en su análisis las implicancias de los avances tecnológicos.

Quince años más tarde, la Comisión de Medio Ambiente de Naciones Unidas -creada en 1983- publicó el informe “Nuestro Futuro Común”, más conocido como Informe Brundtland, en referencia a su coordinadora, la ex Primera Ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland. El estudio plasmó la necesidad de integrar la protección ambiental a las condiciones de vida del ser humano, la equidad social y la obligación intergeneracional. También expresó que sólo a través de la cooperación multilateral se pueden alcanzar soluciones a los problemas ambientales. Tal vez, su legado más importante fue la conceptualización del desarrollo sustentable como aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.

Si bien la CNUMAD de 1992 y su legado nunca podrán igualar la talla de Bretton Woods (acuerdo por el cual se creó el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), la década del los noventa puede representar para la política

⁴ David Kay y Eugene Skolnikoff. “Internacional Institutions and the Environmental Crisis: A look Ahead”. International Organization. Nueva York, v.26, n°. 2, 1972, p. 469.

⁵ Think tank o tanque de pensamiento es una institución de investigación relacionadas con tomadores de decisión a nivel político, militar, económico, comercial, etc. Sus integrantes por lo general son ex funcionarios públicos o corporativos y por ende poseen un alto grado de influencia.

ambiental lo que los años cuarenta importaron para el sistema económico mundial⁶. La nota distintiva de la convención de Río se refirió a la incorporación del concepto de desarrollo sustentable, tal cual lo había propuesto la Comisión Bruntland. Esto contribuyó a que se generara un debate entre el norte y el sur sobre los diferentes patrones de desarrollo.

Los productos de la Cumbre de la Tierra fueron el plan de acción de la Agenda 21, los convenios marco de cambio climático, diversidad biológica y desertificación, una declaración sobre bosques, y otra sobre medio ambiente y desarrollo donde se definen los deberes y derechos de los Estados. A pesar de esto, ningún instrumento fue concebido como vinculante para sus firmantes. Los convenios marco necesitaron de posteriores acuerdos para tener algún tipo de efecto. Con respecto al Cambio Climático, probablemente porque toca un tema muy sensible para los grandes consumidores de energía, recién en 2005 entró en vigor el Protocolo de Kyoto, quedando afuera el mayor emisor de dióxido de carbono del planeta, los Estados Unidos.

Tras los magros logros de la Cumbre de Río y su revisión cinco años más tarde, Naciones Unidas convocó nuevamente a una cumbre que buscara “acciones y resultados”. Probablemente por ésta razón muchos puntos de la agenda de implementación de Johannesburgo repiten acuerdos plasmados en la Agenda 21. Sin embargo, también se discutieron temas relacionados a la reducción de la demanda de recursos naturales por medio de una disminución de las tasas de producción y consumo; temas de comercio y financiamiento como eco etiquetado, alivio a la deuda, acceso a mercados y reaprovisionamiento del Global Environmental Facility; y derechos humanos. Se tiene presente asimismo que, para la fecha de la celebración de la CNUMAD en 2002, la agenda ambiental puede haberse visto afectada por el nuevo impulso

⁶ Steven Sanderson. “North-South Polarity in Inter-American Environmental Affairs”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*: Miami, 1994, v. 36, n° 3.

que cobraron las temáticas de seguridad con posterioridad al 11 de septiembre de 2001.

Las conferencias de Naciones Unidas sirvieron de catalizador para la realización de ulteriores convenios. Más de 90 acuerdos ambientales internacionales se firmaron desde la cumbre de Estocolmo hasta el 2000.

En la actualidad, el medio ambiente está instalado en la agenda internacional. La búsqueda de soluciones a estos problemas comunes plantea involucrarse con grandes intereses políticos, económicos y sociales así como con valores fundamentales a diferentes sociedades. Entre ellos podemos citar la disposición de residuos, el crecimiento de la población, métodos y cantidad de producción de alimentos, la transferencia de tecnología, los costos del crecimiento económico y los niveles de consumo⁷.

Los inconvenientes ecológicos están lejos de resolverse. Los logros han sido ambiguos dependiendo de qué problemática específica se analice. Según Víctor Urquidi:

“La transición a un desarrollo equitativo y sustentable no ha comenzado. [...] Ni un solo país ha emprendido el proceso, con una visión holística comprometiéndose a cambios fundamentales en los usos de energía, bosque efectivo, políticas de gestión de agua y suelos, la adopción de tecnologías más limpias, manejo efectivo de residuos, educación y entrenamiento ambiental y la redirección de los recursos financieros”⁸ [la traducción es de quien expone].

La dificultad para la resolución de las cuestiones ambientales reside en varios factores:

1. Un problema puede ser causado principalmente por un actor pero sus efectos afectan a la mayoría.

⁷ David Kay y Eugene Skolnikoff. “*Internacional Institutions and the Environmental Crisis: A look Ahead*”. *International Organization*. Nueva York, v.26, n^o. 2, 1972. p. 469.

⁸ Víctor Urquidi. *From Rio to Johannesburg in Perspective – Will Strategies of Sustainable and Equitable Development Arise in Practice?* [en línea]. Hamburgo: Club de Roma, 2002, p. 1. Accedido el 11/05/2008. Disponible en: http://www.clubofrome.org/archive/publications/Urquidi_Abridgement_Rio-Joburg.pdf.

2. Las cuestiones ambientales cuestionan valores fundamentales para cualquier sociedad como la programación familiar o la capacidad de consumo.
3. Al ser problemas globales, solo soluciones innovadoras surgidas de la cooperación internacional serán las efectivas.
4. Existe una distribución de costos (de la contaminación, del desarrollo, de oportunidad, de introducir producción limpia) sobre la cual no hay un consenso sobre quien debería asumir los costos financieros.
5. La voluntad política esta condicionada al lobby de determinados intereses o a la presión social. Mientras no se logre una real conciencia mundial sobre la naturaleza y magnitud del problema resulta poco probable que se implementen medidas contundentes.

La temática ambiental ha adquirido relevancia en la agenda internacional en los últimos años a pesar que los logros en la materia han sido magros. De la misma manera en que el mundo se ve afectado por la acción antropogénica, diversos planes de desarrollo, como mega represas, gasoductos y rutas, han tenido y pueden seguir generando consecuencias perjudiciales imprevistas sobre el entorno humano. Por esta razón, la presente investigación busca analizar si esta agenda también ha sido promovida a nivel regional en el marco de la Iniciativa IIRSA.

LOS REGÍMENES INTERNACIONALES

Hace aproximadamente tres décadas surgió entre los estudiosos de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales el concepto de *régimen internacional* como un intento de desglosar y profundizar el entendimiento de las instituciones internacionales. Los regímenes son sistemas incompletos contruidos deliberadamente ya sea a escala regional o global. Su fin específico consiste en eliminar ciertas áreas temáticas específicas de las Relaciones

Internacionales del ámbito de la actuación individual de los Estados. Al crear expectativas comunes sobre conductas esperadas y al aumentar la transparencia en un área temática, los regímenes colaboran para que los actores (generalmente Estados) cooperen con el objetivo de obtener ganancias comunes⁹.

Uno de los primeros estudiosos de la disciplina en esbozar una explicación sobre el mencionado concepto fue el profesor de la Universidad de Harvard y diplomático de Naciones Unidas, John Ruggie. Según él, un régimen internacional es “un conjunto de expectativas mutuas, reglas y regulaciones, planes, energías organizativas y compromisos financieros, que han sido aceptados por un grupo de Estados”¹⁰. Subsecuentemente, el profesor de Stanford, Stephen Krasner definió el concepto como “un conjunto de principios, normas, reglas y procesos de toma de decisión alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área temática” [la traducción es de quien expone]¹¹.

En la actualidad coexisten numerosos regímenes en el escenario de la política mundial. Los hay de seguridad, economía, comercio, derechos humanos, política alimentaria y medioambiente entre otros tópicos.

La conceptualización de los regímenes internacionales resulta particularmente importante para el presente trabajo a la hora de poder explicar y entender la formación y funcionamiento de un mecanismo poco estructurado como es la iniciativa IIRSA. En este sentido, algunas de las características que interesa analizar son: el grado de formalidad, su concepción del interés común,

⁹ Andreas Hasenclever et al. “Intergrating Theories of International Regimes”. *Review of International Studies*. Nueva York, 2000, v. 26, n° 1.

¹⁰ John Ruggie. “Internacional Responses to Technology: Concepts and Trends”. *Internacional Organization*. Nueva York, 1975, v. 29, p. 570. (Citado por James Dougherty y Robert Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL, 1993. p. 179.)

¹¹ Stephen Krasner. *International Regimes*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 1983. p. 2. (Citado por Andreas Hasenclever et al. “Intergrating Theories of international regimes”. *Review of International Studies*. Nueva York, 2000, v. 26, n° 1. p. 3.).

el grado de negociación/imposición del régimen y su visión de expansión a largo plazo. Este tipo de análisis permitirá lograr una aproximación a como se aborda la cuestión del medioambiente dentro del régimen.

AGENDA SETTING

Otro concepto que estructura el presente trabajo es el de *agenda setting*, *agenda building* o, en castellano, *construcción de agenda*. Esto se entiende como el proceso por el cual las demandas de diferentes grupos de interés, son traducidos en ítems compitiendo por la atención de funcionarios públicos¹². La inclusión de determinado tema en la agenda de un régimen internacional no es un hecho casual sino más bien todo lo contrario. Una vez que una cuestión es incluida en la agenda, puede resultar más complicado para los participantes evitar tratar el tema.

La construcción de agenda influencia los resultados del proceso de toma de decisión al incluir o excluir temas puntuales y al definir o redefinir dichos temas en maneras que alteran los intereses y restricciones que enfrentan los gobiernos. Si un actor no puede introducir resoluciones en un foro particular, entonces el formador de la agenda puede desplazar sus esfuerzos hacia los medios de comunicación y la presión pública para lograr que los temas deseados sean puestos en la agenda oficial de una institución¹³. Este sería, a primera vista, el mecanismo que implementan las ONGs socio-ambientales que trabajan temas relacionados a IIRSA.

La agenda setting es un ejercicio de poder e influencia. El proceso implica captar la atención de los tomadores de decisión sobre cierto tema e incidir en la manera que éste es tratado. Siguiendo esta argumentación, Sharon Beder ejemplifica los diferentes logros de las ONGs ambientalistas en contraposición a

¹² Stephen Saideman. "International Organizations and Secessionist Crises: The Relevance of Agenda Setting". *Studies in Conflict & Terrorism*. Filadelfia, 1994, v. 17, n° 3.

¹³ Ídem.

los think tanks (principalmente estadounidenses). Resalta que, las primeras suelen ser efectivas en llamar la atención de la opinión pública a través de campañas y acciones, pero no logran darle forma al tratamiento del tema. Los segundos, en cambio, generalmente actúan en las sombras del público masivo pero con mayores índices de efectividad a la hora de moldear la agenda¹⁴.

Un aspecto importante a la hora de establecer una agenda es la capacidad para mantener ciertos temas fuera de ésta. Según Bachrach y Baratz, “el grado que una persona o grupo- consciente o inconscientemente- crea o refuerza barreras al público que ventila conflictos de política, esa persona o grupo tiene poder”¹⁵ [la traducción es de quien expone]. En temas donde la toma de una postura concreta puede generar una dura oposición, los tomadores de decisión muchas veces esquivan considerar el tema seriamente. Existe una decisión concreta por no tomar una posición.

Además del poder de los agentes, otro criterio para definir la construcción de la agenda, es la notoriedad pública de una cuestión puntual. Que un tema esté en boca de la opinión pública (por ejemplo una carrera armamentista, barreras al comercio, terrorismo o el desarrollo sustentable) es un factor muy importante para determinar su alcance a la agenda internacional. La notoriedad esta dada por la naturaleza de los intereses involucrados.

En el proceso de construcción de agenda, los medios de comunicación juegan un papel central al influir fuertemente sobre la opinión pública. Las personas tienden a incorporar los conocimientos adquiridos a través de los medios. De esta manera se crea un *efecto de realidad* por el cual existe lo que

¹⁴ Sharon Beder. “Agenda Setting for Environmental Protection Policies”, en *Green Governance: From Periphery to Power*, editado por Simon Kerr, Ton Buhrs y Christine Dann. Christchurch: Lincoln University, 2002.

¹⁵ Peter Bachrach y Morton Baratz. “Two Faces of Power”. *American Political Science Review*. Washington, 1962, v. 56, p. 949 (Citado por Stephen Saideman. “International Organizations and Secessionist Crises: The Relevance of Agenda Setting”. *Studies in Conflict & Terrorism*. Filadelfia, 1994, v. 17, n° 3, p. 278.).

aparece en la televisión, el diario o la radio. Siguiendo esta lógica, IIRSA no existe para las masas ya que su aparición en los medios linda con la nulidad, a pesar de los esfuerzos de actores como la sociedad civil.

El acceso a la información y la participación pública son pilares de todo proceso de construcción de agenda, en políticas públicas consensuadas. Estos derechos están consagrados en los marcos normativos de Estados democráticos. Sin embargo su implementación suele ser deficiente. Esto dificulta la participación de determinados actores en la agenda setting, como la sociedad civil. La construcción de una iniciativa de la envergadura de IIRSA y la situación ambiental global demandan generar procesos plurales para definir el rumbo del desarrollo Suramericano.

Es de particular relevancia para éste trabajo comprender los mecanismos de construcción de agenda. De esta manera se pretende dilucidar cómo la temática del ambiente encaja en el esquema de IIRSA.

Gran parte del desafío en la construcción de la agenda ambiental a nivel global, regional y local deriva principalmente de la influencia de la acción antropogénica sobre el medio. Por primera vez en la historia, la acción humana es la principal razón de la transformación ambiental. Debido a que estos cambios son recientes, aún no forman parte de los esquemas de formación de políticas tradicionales¹⁶.

Los conceptos desarrollados pretenden enfocar un análisis que permita dilucidar si la discusión medioambiental global y regional ha permeado en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana y cómo fue desarrollado este proceso entre septiembre de 2000 y diciembre de 2007.

¹⁶ Steven Sanderson. Op. cit.

HIPÓTESIS

La sustentabilidad ambiental no es considerada una variable de peso dentro de la agenda de la Iniciativa IIRSA.

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

GENERAL

1. Analizar el modelo propuesto por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana y el proceso de construcción de agenda ambiental dentro de ésta.

ESPECÍFICOS

- 1.1. Comprender las características principales de la Iniciativa IIRSA.
- 1.2. Analizar cómo se incorpora la variable ambiental a la selección y gestión de proyectos.
- 1.3. Analizar cuáles son los condicionantes que enfrentan los Estados para desarrollar una agenda ambiental en IIRSA.
- 1.4. Comparar el rol que juegan las instituciones financieras internacionales y sus políticas de salvaguardia medioambientales en el desarrollo de la Iniciativa IIRSA.
- 1.6. Examinar las voces de la sociedad civil organizada (ONGs) en torno a la variable ambiental de la Iniciativa.

METODOLOGÍA

El presente Trabajo Final de Graduación se enmarca dentro de una investigación de tipo cualitativa. El método de estudio utilizado es de tipo exploratorio. Según entiende Adriana Fassio et al, los “estudios exploratorios se realizan cuando se conoce muy poco sobre el fenómeno que nos interesa. Este tipo de estudios sirve para identificar los conceptos y/o variables más relevantes relacionadas con el objeto de estudio y también, en algunos casos, para desarrollar nuevos instrumentos de investigación. Rara vez se puede decir que los estudios exploratorios son un fin en sí mismo, más bien representan el comienzo de un trabajo de investigación”¹⁷.

Esta investigación se avocará a una política pública subcontinental relativamente nueva, escasamente debatida en el ámbito de las Relaciones Internacionales y de la cual poco conoce la sociedad civil. La Iniciativa es un proceso reciente que esta transitando sus primeros pasos en la ejecución de proyectos. Esto explicaría la relativa falta de estudios sobre la temática en el ambiente académico. La mayoría de los análisis existentes se centran en variables económicas y no en la dimensión medioambiental. Por este motivo, el presente trabajo será de carácter exploratorio y se centrará en descubrir como se construye la agenda ambiental de IIRSA.

De acuerdo al panorama expuesto respecto al poco desarrollo sobre la temática, se considera acertado abordar este análisis desde la metodología cualitativa, ya que persigue estudiar lo real por sobre lo abstracto. Interesa comprender lo global y concreto de la agenda ambiental en IIRSA, más que lo disgregado y cuantificado. Como argumenta Margaret LeCompte: “La investigación cualitativa investiga contextos que son naturales, o tomados tal y

¹⁷ Adriana Fassio et al. Introducción a la Metodología de la Investigación: Aplicada al saber administrativo y al análisis organizacional. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2004, p. 40.

como se encuentran, más que reconstruidos o modificados por el investigador¹⁸. Este tipo de método resulta el más preciso ya que se busca extraer descripciones por medio de observaciones realizadas a través de entrevistas, narraciones y análisis documental escrito y audiovisual.

Para poder cumplir con los objetivos del presente estudio, resulta necesario realizar un recorte temporal. Por esto se seleccionaron dos años claves en el régimen de IIRSA. Por un lado, su nacimiento en la Cumbre de Brasilia de 2000. Por el otro, para el cierre, se tomará como referencia la última reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (en adelante CDE) en diciembre de 2007. En ésta se aprobó la revisión de la cartera llevada a cabo por los Grupos Técnicos Ejecutivos (en adelante GTEs). La Iniciativa paso así de tener un conjunto de 351 proyectos, 41 grupos y una inversión necesaria estimada en US\$ 38 mil millones a 506 proyectos y 47 grupos por un monto incierto de US\$ 60 mil millones (existen muchas obras para las cuales todavía no hay datos precisos sobre sus costos). Estos cambios son sustanciales ya que amplían la cartera en un 30% e implican ajustes en la planificación territorial indicativa y las consideraciones ambientales. Deriva de estos cambios la razón para delimitar el recorte temporal en el período analizado hasta 2007.

Este Trabajo Final de Graduación precisa que se delimiten las unidades de análisis que conforman su núcleo. En este sentido y con respecto a IIRSA, se buscará dilucidar el proceso de toma de decisiones para la conformación de su agenda y en qué medida se incluyen cuestiones relativas a la protección del medio ambiente. Para esto se estudiará la documentación relativa al CDE, los Coordinadores Nacionales (en adelante CN) y los GTEs. Otra de las unidades de análisis está compuesta por los Estados que integran la Iniciativa. De éstos se pretende comprender qué tipo de restricciones e incentivos poseen para

¹⁸ Margaret LeCompte. *Un matrimonio conveniente: diseño de investigación cualitativa y estándares para la evaluación de programas* [en línea]. Sin datos: Relieve, 1995, p. 3. Accedido el 03/08/2008. Disponible en: <http://www.uv.es/RELIEVE/v1/RELIEVEv1n1.htm>.

desarrollar la agenda ambiental de IIRSA. En relación a los Bancos Multilaterales de Crédito (en adelante BMC) se tendrán en cuenta las tres instituciones que conforman el Comité de Coordinación Técnica (en adelante CCT) y de ellas se examinará: su historia en relación al cuidado del entorno humano, sus marcos normativos y su capacidad de influir en la agenda IIRSA.

En lo referente a la sociedad civil, resulta importante aclarar qué se analizará de este actor. Se entiende que uno de los impulsores de la agenda ambiental internacional desde sus comienzos fueron las organizaciones no gubernamentales ambientalistas de todo el mundo. Cuando se aluda a la sociedad civil se estará refiriendo en general a las ONG ambientalistas que trabajan sobre IIRSA y en un nivel más específico a las que forman parte de la Articulación Frente a IIRSA. Importa conocer cual es su visión sobre la Iniciativa y que papel juegan en la construcción de la agenda.

La falta de información constituye una limitante para el presente estudio. Además de ser un proceso relativamente nuevo por lo cual existe poco análisis académico, los datos que hacen disponibles los diferentes organismos involucrados son escasos. Resulta llamativo que inclusive muchos encargados de la ejecución de las obras de infraestructura (a nivel nacional) desconozcan que los trabajos que realizan forman parte de una iniciativa regional. IIRSA no dispone de mecanismos de acceso a la información sobre sus actividades. Los Coordinadores Nacionales son los encargados de cumplir con este requisito democrático que hace a la transparencia y por ende a la sustentabilidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos, éstos delegan ésta tarea a las diferentes áreas ejecutoras de los respectivos ministerios competentes.

A nivel de los Bancos Multilaterales de Crédito (BMC) la situación no es muy diferente, solo el BID publica información completa de sus proyectos, incluidos resúmenes de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) en su portal en Internet. Lo que no se encuentra disponible allí puede ser consultado

en sus Centros de Información Pública en las Oficinas de País. La Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) solo hacen disponible información esencial como objetivos y costos de las obras.

En cuanto a la recolección de datos se debe distinguir entre fuentes primarias (o documentales) y secundarias. Según la visión de Quivy Campenhoudt: "el investigador en ciencias sociales recopila los documentos por dos razones diferentes. Ya sea que considere estudiarlos como son, del mismo modo que se examina la manera de cómo se presenta un acontecimiento en un reportaje televisado, o aun en el análisis sociológico de una novela. O también puede ser que espera encontrar la información necesaria para estudiar otro objetivo como por ejemplo en la investigación de los datos estadísticos acerca del desempleo o testimonios de un conflicto social en los archivos de la televisión"¹⁹. La diferencia estriba en la mediación, procesamiento o análisis por parte de uno o más observadores con las que cuentan las fuentes secundarias.

Siguiendo ésta lógica, algunas de las fuentes a utilizar serán las siguientes:

FUENTES PRIMARIAS

- Documentos oficiales de IIRSA: actas y minutas de reuniones de los diferentes órganos, documentos de trabajo, instructivos sobre gestión ambiental de proyectos, etc.;
- Entrevistas a funcionarios involucrados en la Iniciativa.
- Entrevistas a miembros de ONGs ambientalistas y coaliciones internacionales no gubernamentales (Ej.: FOBOMADE, Ríos Vivos, BICECA, Articulación frente a IIRSA etc.);

¹⁹ Raymond Quivy y Luc Van Campenhoudt. *Manual De Investigación En Ciencias Sociales*. México, D.F: LIMUSA, 2000, p. 191.

- Documentos de posición referentes a IIRSA publicados por los bancos multilaterales de crédito;
- Documentos de posición referentes a IIRSA publicados por ONGs;
- Sitios Web de los ministerios de medio ambiente, obras públicas e infraestructura de los gobiernos involucrados en la iniciativa.
- Políticas de salvaguardia ambiental de los bancos multilaterales de crédito involucrados.

FUENTES SECUNDARIAS

- Artículos de análisis de la prensa especializada.
- Artículos de análisis de los medios de comunicación masiva.

Es de primordial importancia para la investigación trabajar con fuentes primarias ya que en la mayoría de los casos, son los mismos actores involucrados en IIRSA quienes proveerán la información necesaria para entender como se incorporan las consideraciones sobre medioambiente en su agenda. Las fuentes concernientes a la sociedad civil son también importantes porque, si bien no es un actor de peso dentro del proceso como los Estados o los BMC, revelan datos respecto a la relación de la Iniciativa con el medio ambiente. Por último, se analizarán las fuentes secundarias para observar las opiniones de la prensa especializada sobre nuestro objeto de estudio.

VARIABLES E INDICADORES

Otro aspecto importante de la metodología a utilizar lo constituyen las variables que permitirán comprender mejor el problema de investigación y llegar a buen puerto de acuerdo a los objetivos planteados. En este sentido se acordó en delimitar una variable dependiente cual es la incorporación de criterios medioambientales en IIRSA. Así mismo se definieron los siguientes indicadores:

1. Presencia de documentos oficiales de la iniciativa IIRSA sobre gestión

ambiental de proyectos, grupos, ejes o sectores. 2. Presencia de estudios de impacto ambiental para todos los proyectos disponibles al público. 3. Presencia/ausencia de movimientos sociales ambientales opositores a la Iniciativa o sus proyectos. 4. Existencia de estándares de “inversión ambiental” con respecto a los costos totales de los proyectos y presencia de alternativas a las obras cuando estas impliquen altos riesgos ambientales. 5. Conocimiento de la sociedad civil sobre la iniciativa IIRSA. 6. Homogeneidad entre las políticas de salvaguardia ambiental de los diferentes Bancos Multilaterales de Crédito.

El presente es un estudio exploratorio, por lo cual no pretende establecer relaciones entre variables. Sin embargo, se cree conveniente trazar lineamientos sobre las variables independientes que posiblemente influyen la inclusión de criterios ambientales en la iniciativa IIRSA. A saber: 1. Condicionantes estatales 2. Organismos Multilaterales de crédito 3. Sociedad Civil.

CAPÍTULO II: LA INICIATIVA IIRSA

CONFORMACIÓN DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

El siglo XX marcó un hito, por la irrupción de la globalización en todos los ámbitos de la vida humana. En términos de desarrollo tecnológico, las comunicaciones se vieron incrementadas exponencialmente y se perfeccionaron técnicas y procesos que mejoraron en parte las condiciones de vida del ser humano. Sin embargo, problemáticas como la pobreza, el aumento de la población y la desigual distribución de los recursos siguen sin resolverse.

Desde mediados del siglo XX, el mundo ha asistido a la conformación de bloques económicos comerciales. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los países de la Europa devastada por la contienda bélica vieron en la integración de áreas estratégicas (como por ejemplo el carbón y el acero) dos beneficios fundamentales. Por un lado se presentaba como una forma de hacer frente a sus economías e industrias colapsadas, y por otro servía como medio de cohesión para evitar la latente posibilidad de futuros conflictos.

A medida que transcurrían los años y se consolidaba el modelo europeo, Estados de diferentes regiones del mundo, con similar grado de desarrollo, cercanía geográfica o conveniencia comercial comenzaron a buscar mecanismos para integrarse. De esta manera fueron surgiendo la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE), la Unión Europea (UE), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el MERCOSUR, la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) entre otros.

En América Latina, la primera experiencia tuvo lugar con la creación del Área Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960. Su objetivo principal

fue la creación de una zona de libre comercio en un plazo de 12 años. La ambición de su propuesta así como la rigidez de los mecanismos elegidos generaron el fracaso de esta iniciativa que involucró a once Estados latinoamericanos. En 1980 ésta fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Según lo estableció el Tratado de Montevideo:

“La ALADI propicia la creación de un área de preferencias económicas en la región, con el objetivo final de lograr un mercado común latinoamericano, mediante tres mecanismos:

- Una preferencia arancelaria regional que se aplica a productos originarios de los países miembros frente a los aranceles vigentes para terceros países.
- Acuerdos de alcance regional (comunes a la totalidad de los países miembros).
- Acuerdos de alcance parcial, con la participación de dos o más países del área.”²⁰

ALADI no generó una zona de libre comercio para toda América Latina. Posiblemente esta sea una meta bastante pretenciosa por el momento. Sin embargo, se constituyó en una institución que estimuló la creación de acuerdos subregionales y que brinda información analítica sobre el comercio americano.

En Suramérica, y con sustancialmente menos Estados partes, se gestaron dos procesos de integración: la CAN y el MERCOSUR. La primera fue creada en 1960. En la actualidad está constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Su meta es establecer un mercado común mediante la cooperación económica y social. El segundo fue constituido por el Tratado de Asunción en 1991. Integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; el MERCOSUR además posee importantes acuerdos con Bolivia, Chile, Venezuela y México. Su objetivo es:

“La integración de los cuatro Estados Partes, a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la

²⁰ ALADI. “*Acerca de ALADI*” [en línea], sitio web oficial de la ALADI, accedido el 26/12/2007. Disponible en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/perfil.nsf/inicio2004?OpenFrameSet&Frame=basefrm&Src=%2Fnsfaladi%2Fperfil.nsf%2Fvsitioweb2004%2Fintroduccion%3FOpenDocument%26AutoFramed>

armonización de legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.”²¹

La Comunidad del Caribe (CARICOM), si bien no es un proceso suramericano, incluye a dos Estados participantes de IIRSA: Suriname y Guyana. El CARICOM nació en 1972 cuando los países caribeños pertenecientes a la Commonwealth decidieron transformar la Asociación Caribeña de Libre Comercio en un mercado común. Hoy en día está integrado por 15 países.

La proliferación de procesos de integración desde la década del 50 produjo un aumento exponencial del comercio mundial. En América Latina, esto tuvo como consecuencia la reducción de su arancel promedio del 40% al 12% entre 1985 y 1990²². Este crecimiento, para ser posible, sin dudas necesitó de una estructura de transporte, energía y servicios.

INTEGRACIÓN E INFRAESTRUCTURA

A lo largo de la historia, la planificación y ejecución de obras encaminadas a proveer servicios básicos de saneamiento, transporte y energía recayó en manos de los Estados, principalmente por sus altos costes. Según el BID, la falta de inversión en el sector, debido a la coyuntura económica suramericana de los años ochenta y noventa, llevó a que la infraestructura se saturase, produciendo servicios deficientes y cuellos de botella en la producción²³.

Los altos costes del transporte y la energía son un freno al crecimiento y al modelo de integración vigente. Mejorar la infraestructura es una herramienta

²¹ MERCOSUR. “*Quienes Somos*” [en línea], sitio web oficial del MERCOSUR, accedido el 26/12/2007. Disponible en: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>.

²² BID. *Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur* [en línea]. Washington D.C: BID, 2000. Accedido el 10/03/2008. Disponible en: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITD_IE_2000_infraestructura_bid.pdf

²³ BID. *PROMOCIÓN DEL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE* [en línea]. Washington D.C: BID, 1995. p. 6. Accedido el 16/04/2008. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/ifm-GN1884-1s.pdf>

adecuada para crear oportunidades de desarrollo en las áreas más pobres y aisladas. De esta manera se facilita la inclusión de éstas zonas en la economía regional y se tiende a hacer más igualitario el acceso a los mercados.

Al promediar la década del 90 la dirigencia política de América del Sur concordó en la necesidad de implementar medidas en torno a la actualización de la infraestructura física de todo el subcontinente. La razón primordial para fijarse semejante tarea era fomentar el comercio intra y extraregional como una alternativa de crecimiento y de unificación de posiciones para las negociaciones en bloque. El contexto en el que surge IIRSA es caracterizado por la necesidad de interconectar las diferentes zonas de producción, mercados y Estados para posibilitar el intercambio y una mayor articulación entre los países del continente a nivel político, económico y social.

La integración, cualquiera sea su índole, precisa de un conjunto de elementos y servicios necesarios para poder hacer más fluidas y menos costosas las vinculaciones entre los participantes. Esta es la relación que une a los bloques económicos con la Iniciativa IIRSA. Ésta fue concebida como un medio técnico para poder implementar los diferentes acuerdos de integración de la región.

De acuerdo con el documento Building A New Continent del BID - confeccionado con el objetivo de promover IIRSA a posibles inversores-, la inversión en infraestructura es necesaria en este momento dado que la mayoría del continente posee tasas positivas de crecimiento. Esto posibilitará hacer un mejor uso productivo de los recursos para hacer frente a una eventual desaceleración de la economía mundial. El mismo informe expresa: “una infraestructura mejorada permite a las comunidades aisladas, así como a la población en general, integrarse a la economía regional y mundial y beneficiarse

de forma efectiva de las oportunidades e ingresos que el comercio puede generar [la traducción es de quien expone]²⁴

¿QUÉ ES IIRSA?

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana surge en la I Cumbre de Presidentes de América del Sur, celebrada en Brasilia entre el 30 de agosto y el 1 de septiembre de 2000. Según Marc Dourojeanni²⁵, “el motivo de esa reunión fue evaluar intereses comunes a ser definidos frente al reto de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)”²⁶. Sin embargo, uno de los cinco puntos a tratar en el convite, propuesto por el BID, la CAF y el FONPLATA, fue la infraestructura para la integración del continente.

La Iniciativa IIRSA es un foro de dialogo que reúne a las principales autoridades de infraestructura y comunicaciones de los doce países participantes. Su objetivo es avanzar en el proceso de integración física, unificada bajo una visión suramericana, como mecanismo para lograr un “desarrollo territorial equitativo y sustentable”²⁷. Se configura así como un mecanismo de planificación subregional de las telecomunicaciones, la energía y el transporte para unificar el continente; ésto en pos de una producción de bienes y servicios más eficiente y menos costosa, en síntesis, más competitiva.

La realización de éste ambicioso plan implica la concreción de acuerdos macro que prevean como ha de cumplirse la inversión para hacer más eficiente

²⁴ BID. *Building a New Continent: A Regional Approach to Strengthening South American Infrastructure* [en línea]. Washington DC: BID, 2006. p. 7. Accedido el 07/01/2007. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=834660>.

²⁵ Marc Dourojeanni es Ingeniero Agrónomo, Ingeniero Forestal y Doctor en Ciencias. Fue consultor del la FAO, el Banco Mundial y ha sido director de la División de Medio Ambiente del BID.

²⁶ Marc Dourojeanni. *Estudio de Caso sobre la Carretera interoceánica en la amazonía sur del Perú*. Lima: Centro de Información para la Banca Multilateral, 2006. p. 21.

²⁷ IIRSA. “Qué es IIRSA” [en línea], sitio web oficial IIRSA, accedido el 03/05/2007. Disponible en: <http://www.iirsa.org/acercadeiirsa.asp?CodIdioma=ESP>.

los pasos de frontera, la circulación terrestre, marítima y aérea así como la articulación, entre los gobiernos, de planes y políticas. Una vez definido el financiamiento y armonizados los marcos reguladores necesarios, se procede a la ejecución de proyectos específicos vinculados a tres áreas principales: la construcción, el mejoramiento o la actualización de autopistas, ferrovías, gasoductos, represas, interconexiones eléctricas, hidrovías, puertos fluviales y marítimos, zonas francas, pasos de frontera.

IIRSA es una iniciativa **multinacional** porque de ella participan doce Estados de América del Sur así como también tres de los bancos multilaterales de crédito más activos de la región; es **multisectorial** por abarcar los sectores del transporte, la energía, las telecomunicaciones y los marcos normativos. También es **multidisciplinaria** porque incluye aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, jurídicos y ambientales²⁸.

A comienzos de 2007, la cartera de proyectos propuestos por IIRSA ascendían a 335 -la misma sería revisada en el transcurso del mismo año por los Coordinadores Nacionales- y se encontraban presupuestados por un valor estimado de US\$ 37, 500 millones. Ésta cifra es muy probable que termine siendo bastante más elevada. Los públicos problemas por hechos de corrupción que enfrente la región provocan que se sobrevalúen los proyectos. Así mismo, por lo general, las grandes obras de infraestructura experimentan retrasos que aumentan sus costos. Dos ejemplos de esto, ambos incluidos en la cartera de la Iniciativa, son la *Terminación del Complejo Hidroeléctrico Yacyretá* y la *Duplicación de la Ruta Nacional 19*. El primero es previo a la Cumbre de Brasilia y ha pasado por las manos de varios gobiernos. Su costo final se duplicó frente al presupuesto original. La segunda obra, de acuerdo a las fichas oficiales IIRSA para el Eje MERCOSUR-Chile (actualizadas hasta el mayo de 2004),²⁹ tenía un

²⁸ Marc Dourojeanni. Op. cit.

²⁹ IIRSA. *Fichas del Eje MERCOSUR-Chile* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2004, p. 66. Accedido el 05/04/2007. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/mcd_fichas_mercosurchile.pdf.

costo de US\$ 60 millones; sin embargo, en febrero de 2007, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la provincia de Santa Fe - garantizada por la nación- acordaron un préstamo para concretar dicha obra por el monto de US\$ 126,7 millones³⁰.

Dado que muchos de los proyectos son preexistentes al 2000, puede decirse que IIRSA es una actualización de los mismos, bajo un contexto más institucionalizado. Esto se llevó a cabo mediante la modernización de la cartera, enmarcada en una justificación regional de integración para atraer las inversiones necesarias. También es una forma de destrabar o agilizar su ejecución.

IIRSA surgió de la reunión de presidentes de América del Sur convocada por el presidente Cardoso de Brasil. Allí, los doce mandatarios participantes, acordaron realizar acciones conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica suramericana incluyendo la modernización de la infraestructura regional y acciones específicas para estimular la integración y el desarrollo de subregiones aisladas. Los Jefes de Estado presentes en la reunión fueron: Brasil, Fernando Henrique Cardoso; Argentina, Fernando De La Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Ángel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori; Suriname, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibáñez; Venezuela, Hugo Chávez. Como representantes del sector financiero estuvieron presentes los presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García.

³⁰ Banco Mundial. “Comunicado de prensa N°:2007/239/LAC” [en línea], sitio web oficial del Banco Mundial, accedido el 05/12/2007. Disponible en: <http://go.worldbank.org/UI42U0JRZ0>.

PRINCIPIOS ORIENTADORES DE IIRSA:

Como toda organización que se rige y actúa de acuerdo a ciertos principios orientadores, IIRSA también tiene su propio conjunto de valores acordado por los mandatarios de los Estados parte. La Iniciativa está estructurada en torno a siete pilares organizacionales que guían el actuar de sus diferentes órganos. Así mismo, estos principios tienen por objeto relacionar las metas de IIRSA con las de otras iniciativas de la región, como por ejemplo la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR).

1. **Regionalismo abierto:** La Iniciativa entiende que todo el subcontinente puede configurarse como una región económica integrada. Para lograr esto, sin embargo, es de vital importancia adoptar los principios del liberalismo económico. “Es preciso reducir al mínimo las barreras internas al comercio y los cuellos de botella en la infraestructura y en los sistemas de regulación-operación que sustentan las actividades productivas de escala regional”³¹.
2. **Ejes de Integración y Desarrollo (EID):** es un principio organizador del esquema integrador de IIRSA. Consiste en dividir el subcontinente en franjas territoriales multinacionales donde supuestamente se concentran los flujos de comercio actuales y potenciales que condensan un conjunto de proyectos y de grupos que tratan de mejorar las situación de la infraestructura en la región.³²
3. **Sustentabilidad económica, social, ambiental y político-institucional:** Según IIRSA, la actualización de la infraestructura solo será viable si prioriza

³¹ IIRSA. *Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2004. p. 5. Accedido el 08/08/2007. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/L/lb04_cartera_de_proyectos_iirsa_2004/lb04_cartera_de_proyectos_iirsa_2004.asp?CodIdioma=ESP.

³² Ídem

la sustentabilidad de estas cuatro variables. Las mismas son interpretadas de la siguiente manera:

“(i) Sostenibilidad económica, proporcionada por la eficiencia y la competitividad en los procesos productivos; (ii) Sostenibilidad social, proporcionada por el impacto visible del crecimiento económico sobre la calidad de vida de la población en general; (iii) Sostenibilidad ambiental, que implica el uso racional de los recursos naturales y la conservación del patrimonio ecológico para generaciones futuras; y (iv) Sostenibilidad político-institucional, que consiste en la creación de condiciones para que los diversos agentes públicos y privados de la sociedad puedan y quieran contribuir al proceso de desarrollo e integración”³³.

4. **Aumento del valor agregado de la producción:** es uno de los principios centrales del esquema de IIRSA. El solo hecho de mejorar, actualizar o crear más infraestructura no implica per se un salto cualitativo en la economía que genere más riqueza para la sociedad. No se trata simplemente de aumentar la cantidad de lo que ya produce la región. Es preciso cambiar el esquema de producción vigente -donde abunda la comercialización de commodities, materias primas y recursos naturales- para generar cadenas productivas que agreguen valor a la producción regional. Por esta razón es necesario la introducción planificada de cadenas productivas a los EID para poder insertarse en el mercado competitivo global³⁴.

5. **Tecnologías de la información:** considera a las tecnologías de las telecomunicaciones y la informática como herramientas transformadoras de los conceptos de “distancia y espacio”. Esto permite superar las distancias y barreras geográficas que separan a la región de una manera innovadora para transformar los sistemas productivos regionales y así generar un mayor dinamismo en la economía³⁵.

³³ IIRSA. “Principios Orientadores” [en línea], sitio web oficial IIRSA, accedido el 08/08/2007.

Disponible en:

http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/p/principios_orientadores/principios_orientadores.asp?CodIdiom a=ESP.

³⁴ IIRSA. *Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004*. Op. cit.

³⁵ Ídem

6. **Convergencia normativa:** consiste en lograr la conformidad de los 12 gobiernos participantes a fin armonizar las normas que regulan los diferentes espacios de este subcontinente³⁶. Este principio es de vital importancia para lograr la implementación de proyectos de infraestructura y fomento de la competitividad multinacional.

7. **Coordinación público-privada:** La implementación de los proyectos que propone la cartera IIRSA requiere muchas veces la coordinación y participación de diferentes actores. Esto se debe al tamaño/costo/implicancias que pueden tener algunos de ellos. La posibilidad de generar una participación compartida entre el sector público y privado es de vital importancia. Ya sea para lograr un cúmulo suficiente de inversiones, para implementar y luego operar proyectos, así como también generar un ambiente adecuado que permita la participación de ambos sectores compartiendo riesgos y beneficios entre ambas partes³⁷.

ÁREAS DE ACCIÓN:

A nivel operativo, IIRSA se divide en tres grandes núcleos. A saber: construcción de una Visión Estratégica de la Integración Física Suramericana (VESA), Ejes de Integración y Desarrollo (EID), Procesos Sectoriales de Integración (PSI).

I. CONSTRUCCIÓN DE UNA VISIÓN ESTRATÉGICA SURAMERICANA:

Todo proyecto de desarrollo a largo plazo que insuma una vasta cantidad de recursos (humanos, naturales, financieros, económicos, tiempo) como IIRSA, la construcción de una Visión Estratégica, o concepción del interés común que sirva de guía y genere consensos, es imprescindible. Esto debería permitir que

³⁶ IIRSA. “Principios Orientadores”. Op. cit.

³⁷ Ídem.

gran parte de la sociedad conozca sobre el proceso y pueda debatir sobre su necesidad, alcance y dirección. Conforme a su sitio Web oficial:

“La Iniciativa IIRSA promueve la identificación de principios básicos para impulsar el crecimiento económico sostenido de la región, concibiendo la integración física como una condición necesaria para el desarrollo pero cuya sustentabilidad está ligada a transformaciones significativas en otras cuatro dimensiones claves: competitividad, calidad social, calidad ambiental y calidad institucional³⁸.”

Siguiendo esta línea de pensamiento, Suramérica se caracteriza principalmente por ser una región vasta en recursos naturales y por la exportación de materias primas sin agregarles demasiado valor. Para revertir esta tendencia, se debería marcar un rumbo no solo para comunicar físicamente todo el continente, sino también para generar políticas de fomento a la competitividad y a las cadenas de valor, equilibrar la desigualdad social, fortalecer las instituciones y asegurar la menor cantidad de impactos ambientales negativos posibles. La Visión Estratégica de Suramérica (VESA) implicaría que los doce Estados cesen de enfrentar los desafíos del desarrollo de forma individual y generen una estrategia común que permita elevar el bienestar de la población.

El documento de IIRSA: “Hacia una Visión Estratégica Compartida para la Integración de la Infraestructura de América del Sur” define como objetivos primordiales el aumento de las tasas de crecimiento, la distribución justa de esta expansión y el incremento de la competitividad regional:

“El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo integral de la región. Es imperativo que la estrategia de mejoramiento de la competitividad, aumento de la productividad y generación de un crecimiento alto y sostenible, sea

³⁸ IIRSA. “*Integración Física y Desarrollo*” [en línea], sitio web oficial IIRSA, accedido el 10/08/2007. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/I/integracion_fisica_y_desarrollo/integracion_fisica_y_desarrollo.asp?CodIdioma=ESP.

acompañada por políticas que aseguren la reducción de la pobreza y la conservación del medio ambiente³⁹.”

Esta estrategia plantea una contradicción al intentar maximizar dos variables: 1. Aumentar las tasas de crecimiento y 2. Conservación del medio ambiente. Modernizar la infraestructura regional para aumentar las tasas de crecimiento implicaría una mayor presión sobre los sistemas naturales del subcontinente. Si bien el objetivo del presente trabajo no es discutir las diferencias entre desarrollo sustentable, crecimiento económico y conservacionismo, es dable mencionar esta aparente discordancia en la planificación de la Iniciativa.

La VESA es una de las áreas de acción que está en constante revisión. Surge como producto de la discusión entre los países integrantes sobre los principios orientadores que van a guiar este proceso. Por esta razón, no es un concepto estático sino que ha ido mutando desde el comienzo de la Iniciativa en el 2000. Su formulación recae en manos de los líderes políticos y de los funcionarios de los diferentes Estados. Según el sitio web oficial IIRSA, el proceso de construcción debe incluir a los gobiernos nacionales, regionales y locales, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Esto es necesario para generar una plataforma compartida sobre la cual se pueda construir un futuro común. La Visión Estratégica de Suramérica debería ser la brújula que oriente la senda hacia el desarrollo y como implementarlo⁴⁰.

En pos de discutir la VESA, el Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) -en su sexta reunión de diciembre de 2004- decidió profundizar las actividades de difusión y participación de IIRSA. Como resultado de esta resolución surgió la primera ronda de Talleres Nacionales sobre la VESA (se realizaron once, es

³⁹ IIRSA. CDE. *Tercera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. ANEXO 3: Hacia una Visión Estratégica Compartida para la Integración de la Infraestructura de América del Sur* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2002. p. 4. Accedido el 29/01/2009. Disponible en: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/anexo%203%20iii%20reuni%F3n%20del%20cde%20vision%20estrategica%20espa%F1ol.pdf>.

⁴⁰ IIRSA. “*Integración Física y Desarrollo*”. Op. cit.

decir uno en cada país excepto Chile) a desarrollarse durante el 2005, cuya responsabilidad recayó en los Coordinadores Nacionales [para una lista completa de los talleres remitirse al anexo]. La idea detrás de los mismos fue reunir a diferentes actores de las comunidades locales para debatir sobre los logros alcanzados por la Iniciativa y establecer un consenso sobre el desarrollo de infraestructura a futuro. Además de los realizados en las capitales de Estado, los gobiernos de Brasil y Perú llevaron la delantera en la concreción de talleres al interior de su espacio geográfico y no solo en sus ciudades principales. El primero lo hizo en Piura, Ayacucho, Trujillo, Tacna, Iquitos y Arequipa; y el segundo en Campo Grande, Foz de Iguazú y Manaus.

Al finalizar el primer año de implementación de dichos talleres, la consultora Rosario Santa Gadea expuso los resultados obtenidos al CDE. Algunas de las conclusiones presentadas sobre las percepciones de ONGs sobre IIRSA fueron:

- Existe un creciente interés de las organizaciones de la sociedad civil sobre IIRSA.
- No hay procesos de comunicación institucionalizados para canalizar las demandas de la sociedad civil en cuanto a infraestructura. Cuando esta comunicación se logra, sus inquietudes no son tomadas en cuenta. No se puede concretizar una iniciativa como IIRSA sin consultar a actores fundamentales.
- Muchos de los proyectos están emplazados en regiones de gran riqueza biológica y cultural. No cumplen con requisitos de estudios de factibilidad (ambiental, económica y social).
- Los proyectos, lejos de lograr una real integración de los pueblos, perjudican su supervivencia⁴¹.

⁴¹ IIRSA. CDE. *Taller Regional VESA: Percepción de las Organizaciones No Gubernamentales sobre IIRSA* [en línea]. Asunción: IIRSA, 2005. p. 3-4. Accedido el 20/11/2007. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/vesa_regional05_ong.pdf.

Si bien el informe recoge las opiniones y conclusiones extraídas de los Talleres Nacionales VESA realizados en el 2005, no aclara la metodología utilizada ni que actores participaron de los talleres. Tras la presentación del informe queda claramente manifestado que los Coordinadores Nacionales están al tanto (a pesar de no conocer la metodología de selección de participantes) de los resultados y la visión sobre IIRSA que plantearon las organizaciones de la sociedad civil. De ellos depende la creación de mecanismos de participación que remedien esta carencia institucional.

Al ser consultada sobre los principios orientadores que guiaron la Visión Estratégica desde un comienzo, la Coordinadora Nacional para la Argentina - Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Arq. Graciela Oporto- manifestó no estar de acuerdo con la actual versión de la VESA. Según ella, “ésta fue concebida en otro momento histórico y por otro gobierno. Es algo que hay que corregir. Sin embargo no creo que por esto u otras falencias o problemas haya que tirar todo lo hecho a la basura. Hay que corregir lo realizado hasta la fecha; IIRSA es un proceso que recién está comenzando”⁴². La funcionaria se refería específicamente en este punto al principio de regionalismo abierto y a los EID este-oeste que muchas veces son definidos por sus detractores como tubos de exportación para la extracción de recursos naturales.

“La integración tiene que ir al encuentro de la gente. De lo contrario, ese tejido social puede impedir el avance del proceso de integración física. Por tanto, hay que contemplar como vamos a integrar a las poblaciones involucradas. No se puede construir una iniciativa como IIRSA simplemente desde la óptica de los expertos en una oficina, hay que consultar a los actores fundamentales.”⁴³

⁴² Graciela Oporto. *Coordinadora Nacional para la Argentina. Ambiente, Participación Pública y Acceso a la Información en IIRSA. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (Audiencia concedida en el marco del decreto Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública). Bs. As., 14/05/2007.*

⁴³ Rosario Santa Gadea. *HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE IDEAS FUERZA DE LA INTEGRACIÓN FÍSICA DE AMÉRICA DEL SUR: Recomendaciones recogidas en los Talleres Nacionales VESA* [en línea]. Asunción: IIRSA, 2005, p. 7. Accedido el 13/12/2007. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cde7_anexo6_recomendaciones_talleres_vesa.pdf

Por definición, VESA es una construcción pluralista y compartida, sin embargo, pese a los resultados de este informe y sus recomendaciones, no hay (o al menos no ha sido publicado) un plan de seguimiento y puesta en práctica de los productos de estos talleres a través del proceso institucionalizado de IIRSA.

Para Paulina Novo, ex coordinadora del Proyecto BICECA del Centro de Información para la Banca Multilateral, “los Coordinadores Nacionales han hecho muy poco para hacer vinculantes los resultados de los talleres VESA o bien aplicar la retroalimentación de la sociedad civil y dar seguimiento a los mandatos de los ministros en cuestiones de mecanismos eficaces tanto en la transparencia de la Iniciativa, su difusión como la participación ciudadana dentro de la IIRSA.”⁴⁴ Esto se debe a un problema estructural ya que los Coordinadores Nacionales no cuentan con formatos estipulados ni la obligación vinculante para llevarlos a cabo. También existe la creencia entre los CN que la participación pública es necesaria pero dificulta y obstaculiza el proceso.

II. EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO:

El diseño del plan de desarrollo de la infraestructura que se propone llevar a cabo IIRSA está estructurado en torno a **Ejes de Integración y Desarrollo** (EID). Estos son porciones de territorio que pueden abarcar varios países. En ellos se concentran diferentes recursos naturales, asentamientos humanos y productivos con flujos de comercio similares. Mediante la división en EID se pretende crear en una región determinada un clima de inversión para que el desarrollo de infraestructura ayude a crear oportunidades de desarrollo sustentable.

⁴⁴ Paulina Novo. “La Estructura IIRSA ¿y la participación ciudadana?” [en línea]. *Boletín Mensual BICECA*. Noviembre 2007, n° 16, p. 9. Accedido el 10/12/2007. Disponible en: <http://www.biceca.org/es/QuarterlyNewsletters.aspx>.

⁴⁵ IIRSA. “G5 – Grupo Energético” [en línea], sitio web oficial IIRSA, accedido el 15/01/08. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/M/mercosur-chile_grupo_5/mercosur-chile_grupo_5.asp?CodIdioma=ESP.

IIRSA propone la actualización de la infraestructura regional bajo diez EID. Estos se enmarcan en un proceso de planificación estratégica que permite asignar a cada eje un conjunto de proyectos para agilizar su diseño e implementación. Para racionalizar el proceso de selección, la Iniciativa creó el método de “*Planificación Territorial Indicativa*”. Éste debería generar sinergias entre los proyectos con objetivos comunes de tal manera que los efectos de los mismos se multipliquen a un menor costo.

Cada EID posee entre tres y cinco **grupos de proyectos**. Esto permite ordenar la cartera de acuerdo a los impactos económicos, sociales y ambientales esperados. De esta manera se pretende generar el mayor impacto positivo posible en términos de desarrollo sustentable. En este sentido, el grupo N° 5 del Eje MERCOSUR Chile o Grupo Energético pretende lograr un: “1- Aumento de la confiabilidad de los sistemas eléctricos y gasíferos de la zona. 2- Consolidación y aumento de la capacidad de generación, transmisión y distribución de energía en un área demográfica y de producción industrial densa. 3- Diversificación de la matriz energética de los países del MERCOSUR”⁴⁵. Por esta razón el grupo incluye la construcción o acondicionamiento de cinco represas hidroeléctricas, dos líneas de transmisión, dos gasoductos, una central nuclear, una planta de regasificación y una central térmica.

Cada grupo de proyectos está articulado en torno a un **proyecto ancla** sin el cual el grupo pierde sentido. El proyecto ancla no es necesariamente el más grande ni el más costoso del grupo, sin embargo su falta impediría el correcto aprovechamiento que genera la sinergia del grupo. Ejemplifica lo expuesto el Grupo 1 del EID Capricornio: Antofagasta-Paso de Jama-Jujuy-Resistencia-Formosa-Asunción. Su función es mejorar las condiciones de abastecimiento del norte argentino, el sur de Bolivia y Paraguay así como facilitar la salida de producción del noreste argentino al Pacífico. Debido a dificultad logística que presenta la Cordillera de los Andes, los Grupos Técnicos

Ejecutivos de IIRSA determinaron que la pavimentación de los accesos al Paso Fronterizo de Jama constituía un proyecto clave para poder lograr el correcto aprovechamiento de todas las obras que pretendían unir la región articulada en torno al trópico de Capricornio.

A fin de cuentas, la estructura de EID pretende generar economías de escala mediante la creación de una visión de negocios, la actualización de la infraestructura y la creación o promoción de cadenas productivas existentes. Para esto se pretende ordenar el espacio geográfico en pos de acercar las porciones de territorio que actualmente se encuentran aisladas.

Diferentes OSC – congregadas en la Cumbre Social para la Integración de los Pueblos en la ciudad de Cochabamba, Bolivia en diciembre de 2006 - objetan esta forma de planificación. El núcleo de la argumentación apunta a resaltar que la creación de los EID se asienta esencialmente en estimular el modelo de productos primarios de antaño en la región. Es decir, solo crea corredores o tubos de exportación que fomentan únicamente la extracción de recursos naturales sin dejar un desarrollo económico y social a la región. Según estas mismas voces, todos los ejes buscan inequívocamente la salida al mar para las mercaderías sin tener en cuenta a la gente. Ante estos planteamientos, los Coordinadores Nacionales de Brasil y Argentina argumentaron:

- Ariel Cecilio Pares, Coordinadora Nacional IIRSA para Brasil: El modelo de IIRSA es uno heredado pero hoy está cambiando porque representa a los gobiernos. El modelo primario exportador no necesita integración para unir las costas con el interior pobre, disperso y aislado. Pude ser que hasta hoy IIRSA fomente “tubos de exportación” pero eso va a ir cambiando con la introducción de cadenas productivas. Lo que hace falta es infraestructura para un desarrollo combinando el capital natural y humano.⁴⁶

⁴⁶ Pares, Ariel Cecilio. Coordinador Nacional y Secretario de Planeamiento e Inversiones Estratégicas, Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil. *IIRSA: la experiencia de Brasil*. Panel de

▪ Graciela Oporto, Coordinadora Nacional IIRSA para Argentina:

“Yo critico los ejes Este-Oeste que solo generan corredores de exportación. Un cambio sustancial frente a esto fue la creación de los ejes norte-sur como el Andino Sur que son una innovación positiva. En relación a este tema, durante este año (2007) se reverá la cartera de proyectos IIRSA. También se están realizando más estudios de prefactibilidad, talleres ambientales y trabajos sobre cadenas productivas a nivel interno de la Iniciativa.⁴⁷”

La discusión en torno a los EID propuestos por IIRSA es una de antaño en nuestra región. Se revive así la discrepancia en torno al modelo de desarrollo entre la exportación de materias primas a otros continentes, el fomento del comercio intraregional y la generación de cadenas de valor agregado.

Así como la discusión sobre el modelo de desarrollo propuesto por IIRSA no es nueva en el continente, tampoco lo son varios de sus proyectos. Muchos de estos tenían hasta décadas de planificación. Algunos se encontraban solo en la etapa de diseño y otros en diferentes grados de implementación cuando nació la Iniciativa.

Hasta diciembre de 2007 IIRSA estaba compuesta por diez EID: 1) Andino 2) Andino Sur 3) Capricornio 4) Amazonas 5) Escudo Guyanés 6) Sur 7) Hidrovía Paraguay-Paraná 8) Interoceánico Central 9) MERCOSUR-Chile 10) Perú-Brasil-Bolivia [por mapas de los EID remitirse al anexo].

III. PROCESOS SECTORIALES DE INTEGRACIÓN (PSI):

Los Procesos Sectoriales de Integración (PSI) son un conjunto de acciones que buscan armonizar entre los doce Estados participantes los marcos normativos, institucionales y operacionales de una determinada área de trabajo

Infraestructura de la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos (exposición). Cochabamba, 08/12/2006.

⁴⁷ Graciela Oporto. Op. cit.

relevante (energía, transporte, telecomunicaciones, etc.) a la infraestructura suramericana. Una característica distintiva de éstos es que son transversales a todos los EID. Cada uno influye en cada eje al proporcionar apoyo técnico relevante a su sector.

Un ejemplo en éste sentido lo constituye el proyecto “Exportación por Envíos Postales para PYMES” que se implementará en toda la región. Su objetivo es promover la inclusión de las micro, pequeñas, y medianas empresas de toda la región en el comercio internacional. Para lograr esto es necesario, entre otras cosas, adaptar el marco normativo aduanero y postal así como también los procesos que hacen a la logística de la exportación. Por esta razón los Estados miembro de IIRSA firmaron un convenio con la Unión Postal de las Américas, España y Portugal a fin de agilizar los procesos. Esta iniciativa involucra a todos los EID y si bien no se deduce claramente de las actas del CDE, debería recibir el apoyo de los PSI: Facilitación de pasos de Frontera y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Los 7 procesos sectoriales vigentes a diciembre de 2007 son los siguientes:

- Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- Sistemas Operativos de Transporte Aéreo
- Facilitación de Pasos de Frontera
- Sistemas Operativos de Transporte Marítimo
- Integración Energética
- Sistemas Operativos de Transporte Multimodal
- Instrumentos de Financiamiento

El trabajo que deben realizar los Procesos Sectoriales de Integración es de vital importancia. Muchas veces constituyen un prerrequisito para la ejecución de proyectos binacionales como se evidenció en el ejemplo anterior. Sin embargo, al finalizar la Novena Reunión del CDE no se registran avances significativos en este sentido para la mayoría de los PSI, a pesar que

previamente el mismo órgano había arribado a la conclusión de la necesidad de clarificar objetivos, instrumentos y un marco temporal orientado a resultados⁴⁸.

Una aclaración interesante es que a pesar que uno de los objetivos primordiales de los PSI es promover el crecimiento sustentable de la región, IIRSA no creó ninguno que se avoque a esta temática. Esto a pesar que los marcos normativos ambientales difieren en los Estados parte y entre las instituciones que conforman el CCT. Tampoco se ha creado un Grupo Técnico Ejecutivo que aborde la temática normológico/operativa a nivel ambiental o del desarrollo sustentable en el desarrollo de la infraestructura suramericana.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL:

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana carece de personería jurídica internacional y no califica como una organización internacional. Sin embargo, este régimen posee una estructura institucional definida que incluye órganos de apoyatura de carácter permanente.

El Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) es el órgano supremo. Está integrado por representantes de nivel ministerial. En un nivel inferior se encuentran los Coordinadores Nacionales (CNs) y el Comité de Coordinación Técnica (CCT), compuesto por los Bancos Multilaterales de Crédito (BMC). De los primeros dependen los Grupos Técnicos Ejecutivos y del segundo depende la Secretaría del CDE [por el organigrama de IIRSA remitirse al anexo].

I. COMITÉ DE DIRECCIÓN EJECUTIVA (CDE):

El CDE es el máximo organismo de la Iniciativa y está compuesto por representantes de nivel ministerial de los Estados parte. Por lo general son los

⁴⁸ IIRSA. CDE. *Sexta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva: Acta de la Reunión* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2004. Accedido el 16/01/2008. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cde6_acta_%20lima_%20espa%F1ol.pdf.

encargados de transportes, planeamiento o infraestructura. Originalmente, el Comité se debía reunir dos veces por año, pero la práctica con el correr del tiempo ha sido una sola reunión, generalmente en los meses de noviembre o diciembre. Entre sus principales actividades se encuentra la toma de decisión en cuanto a las orientaciones de política que deberá seguir el IIRSA, esto se realizará siempre teniendo en cuenta el plan de acción suministrado por los demás organismos técnicos.

Para su funcionamiento el CDE cuenta con una presidencia y dos vicepresidencias pro tempore anuales. Durante en 2008 la misma será ejercida por el representante de Colombia. De acuerdo con sus lineamientos de funcionamiento, las decisiones de éste órgano se adoptarán por consenso. En caso de no ser posible, la Presidencia propondrá un mecanismo alternativo.

El CDE posee una secretaría que es ejercida por el CCT (BID, CAF y FONPLATA). La misma funciona de manera permanente en el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) en la ciudad de Buenos Aires. Entre otras actividades, la secretaría es la responsable de la página web oficial y por lo tanto de la información que se hace disponible a la ciudadanía.

II. COORDINADORES NACIONALES (CN):

Debido a la gran cantidad de países y sectores que componen la Iniciativa, surgió la necesidad de contar con una figura que articulara al interior de cada Estado los diferentes sectores (ministerios) con áreas relevantes relacionadas al día a día de IIRSA. Por ejemplo: energía, comunicaciones, transporte, planeamiento, finanzas, economía, relaciones exteriores.

El Coordinador Nacional (CN) es un delegado directo del representante Nacional ante el CDE. Sirve de ejemplo el caso de Bolivia, en que el representante ante el CDE es el Ministro Obras Públicas, Servicios y Vivienda; la

coordinación nacional esta en manos del Viceministro de Transporte dependiente de dicho Ministerio. Si bien éste es el esquema formal, muchas veces, el CN es el mismo representante en las reuniones del CDE a pesar de carecer de nivel ministerial.

Se podría decir entonces, que el CN es el enlace que coordina la participación del gobierno (nacional y subnacional) como así también, el resto de la sociedad en las diferentes instancias que forman parte de la Iniciativa.

Algunas de las actividades que realizan los CN son:

- Representar IIRSA al interior de su Estado, realizando las actividades pertinentes para lograr la comprensión y difusión en la sociedad de la Iniciativa.
- Articular la participación público-privada en los GTEs y en los mecanismos de financiamiento.
- Generar estudios referidos a los PSI y evaluar la contratación de asistencia técnica junto con el CCT.
- Analizar periódicamente los avances pautados de acuerdo al plan de acción estipulado por el CDE en conjunto con los demás CN⁴⁹.

III. COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA (CCT):

El Comité de Coordinación Técnica (CCT) esta compuesto por tres de los principales Bancos Multilaterales de Crédito (BMC) que operan en la región. Se trata del Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. La tarea principal de este órgano es brindar asistencia técnico/financiera a la Iniciativa

⁴⁹ IIRSA. “*Coordinadores Nacionales*” [en línea], sitio web oficial IIRSA, accedido el 15/02/2008.

Disponible en:

http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/C/coordinaciones_nacionales/coordinaciones_nacionales.asp?CoIdioma=ESP.

para facilitar la concreción de proyectos. Asimismo, el CCT es el encargado de organizar, junto con los CN, la labor de IIRSA.

Debido al gran tamaño de la cartera IIRSA (alrededor de 335 proyectos por un monto estimativo de 38.000 millones de dólares) y a su elevado costo, el CCT es el encargado de armar los “paquetes” de financiamiento necesarios para su ejecución. De esta forma una misma obra o grupo puede ser subvencionado por uno o más miembros del CCT. Del mismo modo, este órgano actúa de nexo para incitar la participación del sector privado en inversiones de infraestructura.

Por otro lado, existen BMC y bancos nacionales que si bien no forman parte del organigrama oficial de IIRSA, subvencionan proyectos de la cartera o por lo menos expresan su interés en las considerables oportunidades de inversión que la Iniciativa presenta. Entre ellos están el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) del Grupo Banco Mundial, el Banco Nacional de Desarrollo Económico de Brasil (BNDES), el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

IV. GRUPOS TÉCNICOS EJECUTIVOS⁵⁰:

Los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs) son órganos de apoyatura técnica en los cuales IIRSA delega el análisis de temáticas específicas para generar la información suficiente y precisa para la toma de decisiones. Están conformados por expertos de diferentes áreas de los países involucrados. Se constituyen en torno a cada PSI y a cada EID, vale decir, existen diecisiete GTEs. Algunas de sus áreas de acción son: evaluación integral de proyectos, conciliación de los marcos normativos, análisis de factores socio-ambientales, detección de acciones que fomenten el desarrollo etc.

⁵⁰ IIRSA. “*Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs)*” [en línea], sitio web oficial IIRSA, accedido el 15/02/2008. Disponible en: <http://www.iirsa.org/gte.asp?CodIdioma=ESP>.

Los GTEs reciben directivas del CDE quien guía su accionar. También trabajan en forma conjunta con el CCT ya que éste órgano es el encargado de financiar los estudios técnicos y de prefactibilidad que proponen los Grupos. Asimismo, éstos pueden solicitar asistencia de organismos especializados regionales o nacionales.

Cabe destacar que los GTEs son organismos temporales. Se crean con el fin de analizar una variable técnica necesaria para el desarrollo de IIRSA. Al finalizar su labor, ponen a disposición sus logros en un informe y cesan en sus funciones. Los grupos cuentan con un gerente que los representa ante el CDE y el CCT. Sus reuniones se realizan cada dos meses en las ciudades más convenientes de acuerdo a criterios logísticos.

La participación de la sociedad civil en este organismo se da en dos momentos. Por un lado, el GTE puede invitar a representantes del sector privado para que participen en el proceso con el objetivo que luego financien proyectos o parte de estos. Por otro lado, la publicación de sus hallazgos supone una acción que promueve la transparencia y la demanda de información por parte de grupos interesados de la sociedad civil.

En cuanto a los criterios técnicos que deben seguir los GTEs de acuerdo al Plan de Acción establecido por IIRSA, estos deberán, entre otras cosas, “ponderar, en base a la información disponible, el grado de sustentabilidad ambiental y social de los proyectos, incluyendo los mecanismos de consulta y participación ciudadana que se consideren pertinentes para cada caso”⁵¹. Este lineamiento incluye la toma de medidas necesarias para que los intereses, consideraciones y opiniones de los “stakeholders” (interesados, involucrados, afectados) sean tenidos en cuenta en el diseño e implementación de los

⁵¹ IIRSA. CDE. *Lineamientos para el Funcionamiento de los Grupos Técnicos Ejecutivos* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2001. p. 4. Accedido el 10/03/2008. Disponible en: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Anexo%204%20Lineamientos%20GTE.pdf>

proyectos. El trabajo de éste órgano concluye con su dictamen sobre las características socio ambientales del proyecto y su viabilidad. La decisión de ejecución recae en los organismos superiores y en los Estados parte.

CONFORMACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS IIRSA⁵²

La conformación de la cartera IIRSA es realizada mediante un proceso denominado “*Planificación Territorial Indicativa*”. El mismo se basa en la obtención de datos de naturaleza técnica que permitan identificar grupos de proyectos que generen la mayor integración o el mayor desarrollo posible. Básicamente se trata de un mecanismo para normalizar la forma en que se incorporan determinadas obras bajo una visión regional compartida.

La Planificación Territorial Indicativa busca generar sinergias entre proyectos. Para lograr esto, se divide en tres grandes etapas:

1. Agrupamiento de los proyectos de cada eje
2. Establecimiento de los factores de análisis
3. Evaluación de los grupos de proyectos

A simple vista, la evaluación de los proyectos comienza una vez que han sido introducidos a la “cadena de análisis”. Sin embargo, estos no nacen en el seno de los grupos técnicos que los analizan bajo los preceptos que guían la Iniciativa, sino que la mayoría de las veces son propuestos a instancias de cada Coordinador Nacional. En otras palabras, IIRSA establece un orden y da prioridad a ciertos proyectos, pero son los países los que deciden cuales se someten a consideración. De acuerdo a lo expuesto podemos inferir que IIRSA es en parte un nuevo empujón para viejas obras paralizadas; sin embargo, esto

⁵² IIRSA. “La Cartera IIRSA” [en línea], sitio web oficial IIRSA, accedido el 15/02/2008. Disponible en: <http://www.iirsa.org/aic.asp?CodIdioma=ESP>.

sería cierto en parte. Si bien es real que muchos de los proyectos son de larga data, incluso varios se encontraban en ejecución en el 2000, a partir de la Cumbre de Brasilia comenzaron a surgir ideas sobre nuevas necesidades de infraestructura en la región. Una aclaración importante constituye el hecho que la inclusión de un proyecto en la cartera no implica su efectiva ejecución y financiamiento.

Toda política pública necesita de resultados concretos en un determinado lapso de tiempo para lograr legitimidad y apoyo por parte de los diferentes actores involucrados. Al promediar el 2004 IIRSA tuvo que replantear su capacidad de coordinar un proceso de semejante escala en la región. Debido a que la cartera de la Iniciativa contaba por aquel entonces con más de 350 proyectos, éste constituyó uno de los primeros grandes retos a su continuidad: Generar resultados visibles a corto plazo. Por éste motivo, en su sexta reunión, el CDE creó la “**Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010**” (AIC). La misma cuenta con una sub-selección de 31 proyectos de la cartera elegidos por consenso entre los Estados parte. Estas obras son consideradas urgentes, de alto impacto y estratégicas para la región.

La creación de la agenda permite la obtención de resultados concretos en un período acotado de tiempo con el objetivo de hacer conocida la Iniciativa y mejorar la percepción de los sectores de la sociedad que ya la conocen. Los proyectos que no ingresaron a la lista de los 31 no serán puestos en lista de espera, pero de hecho no tendrán la misma prioridad [por la lista completa de los proyectos que conforman la AIC remitirse al anexo].

Para poder implementar la AIC, el CCT se comprometió a agilizar el financiamiento y los Estados a habilitar todos los recursos necesarios. Asimismo, se creó una herramienta técnica para gestionar de manera rápida y eficiente la ejecución, el Sistema de Información para la Gestión Estratégica. El mismo permite el monitoreo en tiempo real de la información de un determinado

proyecto. Esto es particularmente relevante para obras de naturaleza binacional donde se deben coordinar acciones entre Coordinadores Nacionales, gerentes de proyectos y demás funcionarios de diferentes gobiernos.

INSTITUCIONALIDAD Y TOMA DE DECISIONES

El catedrático español Sobrino Heredia define las organizaciones internacionales de acuerdo a cuatro criterios. Para calificar como tal la asociación debe poseer: “1. Composición esencialmente interestatal 2. Una estructura orgánica permanente 3. Autonomía jurídica y 4. Una base jurídica convencional”⁵³. De acuerdo a esta clasificación mundialmente reconocida, la Iniciativa IIRSA no podría ser considerada como tal debido a que no cuenta con autonomía, ni una base jurídica convencional a pesar de que si posee una estructura orgánica permanente y una composición esencialmente interestatal.

Esta clasificación es de significativa importancia ya que, al no ser una organización internacional, IIRSA no puede ser considerada como sujeto de derecho. Por ende no puede ser plausible de acciones por responsabilidad internacional ante una situación no deseada ocasionada por sus proyectos. Esta carencia de personería jurídica de la Iniciativa es una característica criticada por actores de la sociedad civil.

Siguiendo el lineamiento establecido en el marco teórico, encuadramos a IIRSA dentro del concepto de régimen internacional. Fue creada deliberadamente por doce Estados suramericanos, a instancias de Brasil, como un mecanismo para fomentar la integración y el desarrollo regional a través de la concreción de obras de infraestructura que unificarán el subcontinente. Al establecer la Iniciativa, los países miembro pretendieron excluir un área temática

⁵³ José Manuel Sobrino Heredia. Las Organizaciones Internacionales: Generalidades. En Manuel Diez De Velasco Vallejo. *LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES*. Duodécima ed. Madrid: Tecnos, 2002, p. 44 – 47.

(el desarrollo de infraestructura física) del ámbito individual de los Estados para que confluya en un proyecto conjunto. Los líderes suramericanos crearon y unificaron expectativas comunes, aumentaron la transparencia y el flujo de información en ésta área con el objetivo de obtener ganancias comunes.

Si se desglosa el concepto de régimen internacional acuñado por John Ruggie, expuesto en el marco teórico, y se aplica a IIRSA, se la puede definir como un conjunto de:

- Expectativas mutuas: Todos los Estados comparten la esperanza de concretar la cartera de proyectos como un mecanismo para contribuir al desarrollo nacional y regional.
- Reglas: Los países concuerdan adoptar las decisiones de consenso, establecer la figura del Coordinador Nacional para canalizar la información y adoptar proyectos de acuerdo al método de Planificación Territorial Indicativa entre otras pautas.
- Regulaciones: Los miembros se comprometen favorecer la armonización de marcos reguladores para facilitar la concreción de proyectos y favorecer el tráfico interregional.
- Planes: IIRSA constituye un mega plan. Es un desafío organizativo por donde se lo analice. Coordinar la identificación, evaluación, ejecución y operación de más de 350 obras de infraestructura constituye sin duda un desafío de planificación. Para llegar a buen puerto deben instaurarse reglas, procedimientos, métodos y programas que encaucen la realización de los proyectos.
- Energías organizativas: No solo en la realización de las obras sino también para coordinar posiciones, efectuar las reuniones de los diferentes órganos, consensuar posiciones con la sociedad civil, etc.
- Compromisos financieros: Como fue expuesto anteriormente, debido a los altos costos que implica la concreción de obras de infraestructura, IIRSA sería irrealizable sin el compromiso financiero de los 12 Estados y los BMC que conforman el CCT.

La conceptualización de los regímenes internacionales resulta particularmente importante para este trabajo a la hora de poder explicar y entender la formación y funcionamiento de un proceso como la Iniciativa IIRSA. En este sentido, algunas de las características que interesan analizar son:

- **Grado de formalidad**

Consideramos que IIRSA es un régimen formal basado en un sistema de división del trabajo racional. La Iniciativa tiene establecido un fin, cuenta con una estructura orgánica y roles definidos. Cada parte tiene establecida una función que debe cumplir y por la cual está obligada a rendir cuentas de su trabajo. Existe un patrón de relación entre el CDE, CCT, los CNs, los GTEs y la Secretaría. Todos tienen el mismo objetivo y realizan diferentes tareas y funciones (para muchas de las cuales existen sistemas de procedimientos definidos) que los llevan a alcanzarlo.

Algunas características de la Iniciativa que permiten divisar cierta formalidad son:

- Frecuencia establecida de reuniones por órgano.
- Publicación de minutas, actas, planes, balances y presentaciones posteriores a las conferencias.
- Posesión de un sistema determinado de toma de decisiones (consenso).
- Existencia de una Secretaría permanente.
- Realización de misiones de promoción para la búsqueda de inversores por el presidente del CDE.

- **Concepción del interés común**

Pensar IIRSA sin una concepción del interés común (a nivel de los Estados nacionales) es imposible. La Iniciativa nace con el propósito de construir un futuro próspero que proporcione los ingresos necesarios para reducir la pobreza y la exclusión social a través de la concreción de obras que unifiquen el continente. La unión de la región mediante carreteras, puentes, tendidos eléctricos y gasoductos implica un consumo sustancial de recursos de toda índole. Constituiría un despropósito llevar a cabo semejante obra sin tener un consenso sobre qué es lo que se quiere lograr ejecutándola.

IIRSA es un medio para lograr un fin común cual es el desarrollo territorial equitativo y sustentable de la región. Por esta razón, cuando en diciembre de 2000 tuvo lugar la primera reunión del CDE, una de sus metas fue “iniciar los trabajos destinados a consolidar una visión global sobre las acciones necesarias para la ampliación y modernización de la infraestructura en América del Sur”⁵⁴. Desde entonces, esa ha sido una de las áreas prioritarias de trabajo mediante la construcción de la VESA como se señaló anteriormente. A lo largo de las reuniones del máximo órgano se fue planteado y discutiendo la necesidad de lograr una visión regional, y no meramente nacional, que promueva la sustentabilidad y permanencia del proceso en el tiempo.

- **El grado de negociación/imposición del régimen**

Desde sus comienzos, el método para la toma de decisiones en IIRSA fue el consenso. Esto suena razonable si se tiene en cuenta que la Iniciativa se autodefine como un “foro de dialogo de las autoridades de infraestructura”.

⁵⁴ IIRSA. CDE. *Acta de la Reunión de Ministros, 4 y 5 de diciembre de 2000, Montevideo, Uruguay* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2000. p. 1. Accedido el 8/3/2008. Disponible en: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Reuni%F3n%20de%20Ministros%20Uruguay%20diciembre%20de%202000.pdf>.

Según el CDE, esta es una de las fortalezas del régimen que genera resultados más resistentes⁵⁵.

Los beneficios de las resoluciones adoptadas por consenso son claros. Por un lado genera bases más sólidas para sustentar las decisiones. Por otro, el hecho que a simple vista ningún actor se oponga implica aunque sea un acuerdo mínimo en la negociación. Sin embargo, este mecanismo puede a veces dilatar en demasía el proceso. La falta de resultados concretos que llevó a la creación de la AIC podría atribuirse en parte a éste sistema.

En una entrevista mantenida en diciembre de 2006, el entonces viceministro de Transporte y Coordinador Nacional de Bolivia para IIRSA, Pablo Rabzuc, expresó con un comentario muy ilustrativo las diferencias de poder o “peso específico” a la hora de negociar en el marco de la Iniciativa a pesar del método del consenso:

“Hay una gran diferencia cuando yo voy solo a las reuniones con mi laptop y Graciela (*por Graciela Oporto, CN de Argentina*) y Ariel Pares (*CN de Brasil*) asisten cada uno con su grupo de colaboradores y sus respectivas computadoras portátiles. Es en síntesis una diferencia del presupuesto. Yo debo seleccionar cuidadosamente las reuniones a las que asisto y solo puedo hacerlo solo. Esto genera cierta intimidación, intencional o no, y diferencia de poder en la exposición y discusión de los temas y decisiones”⁵⁶.

- **Visión de expansión a largo plazo**

IIRSA nace como un proceso con una visión a veinte años; las obras de infraestructura no se realizan de manera inmediata. No se conocen en el mundo antecedentes de planes de integración física de semejante envergadura. Esto sin lugar a dudas plantea desafíos que precisan de cierta proyección en el

⁵⁵ IIRSA. CDE. *Sexta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva: Acta de la Reunión*. Op. cit.

⁵⁶ Rabzuc, Pablo. Ex-Viceministro de Transporte y Coordinador Nacional IIRSA de Bolivia. *Participación en IIRSA* (contacto personal). Cochabamba 09/12/2007.

tiempo que permita no sólo obtener resultados sino también corregir errores sobre la marcha. A la Iniciativa le tomó cinco años organizarse para empezar a concretar obras. En el camino, los Estados miembros celebraron acuerdos con organizaciones internacionales, como la Unión Postal de las Américas, España y Portugal, y la mayoría de los procesos de integración regionales. Si a lo expuesto se agrega la creación de la VESA, se puede inferir que IIRSA es un régimen con una perspectiva a largo plazo.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA AMBIENTAL EN IIRSA

De acuerdo con los principios orientadores del régimen analizados anteriormente, la Iniciativa concibe la sustentabilidad ambiental como un pilar fundamental del desarrollo y una condición necesaria para que el proceso de integración sea duradero. Surge así el reto de lograr un crecimiento que sea perdurable, disminuyendo la tasa de explotación de los recursos naturales. A partir de este requisito se analizará cómo se construye una agenda consecuente con este objetivo.

LA VISIÓN DE LOS LÍDERES SURAMERICANOS AL COMIENZO DEL MILENIO

A principios de septiembre de 2000, cuando se reunieron los mandatarios suramericanos en la cumbre de Brasilia, poco fue lo que se discutió de la relación entre ambiente e infraestructura. En aquel convite IIRSA no fue el tema central de debate sino uno más dentro de la agenda para resolver los problemas que aquejaban a la región. De los catorce líderes presentes (doce jefes de Estado y los presidentes de la CAF y el BID), ocho emitieron declaraciones públicas. Fueron los representantes de los Bancos Multilaterales de Crédito los que hicieron referencia a la temática que nos atañe.

El hilo conductor común a todas las declaraciones fue la pobreza y el atraso en el que estaba sumida la región, su potencial y la gran cantidad de

recursos naturales que la hacen única. Varios mandatarios destacaron la reunión como un punto de partida para revertir ésta situación.

Los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Suriname no hicieron mención en sus exposiciones a la materia ambiental. Fernando Henrique Cardoso, Jefe de Estado de Brasil, fue el único mandatario que definió la biodiversidad y el medio ambiente como una herencia de valor incalculable que debemos utilizar de manera sustentable para generar mayor bienestar para la población. Siempre de manera sustentable y teniendo en cuenta que estos bienes deben transmitirse a las generaciones futuras⁵⁷.

Los últimos representantes en hacer uso de la palabra fueron los presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García. Sus alocuciones fueron sustancialmente más largas que las de los jefes de Estado conforme a su rol de promotores de la Iniciativa. El primero subrayó la necesidad de:

“Incorporar la sustentabilidad del medioambiente como un elemento central y explícito en el manejo de la infraestructura, apoyando las oportunidades de crecimiento sostenido y el mejoramiento del bienestar. El cuidado del medioambiente debe servir para canalizar esfuerzos de inversión y conservación, abandonando la concepción del problema ambiental como una restricción a superar. La región debe darse su propio enfoque ajustado a las demandas de la economía y de la sociedad moderna, a partir de la formulación de criterios y normas propios. Es utópico pensar que en economías abiertas y convergentes en el marco de la globalización, con comunidades crecientemente preocupadas por el medio en que viven, nuestras iniciativas de infraestructura puedan escapar del escrutinio sobre cuestiones que como la ambiental tienen creciente relevancia en el escenario internacional”⁵⁸.

Si bien en aquel momento esta declaración formaba parte sólo del ámbito discursivo, resulta muy comprometida, instalando al medioambiente como un tema nuclear del desarrollo. Hace referencia de manera indirecta al proceso de

⁵⁷ IIRSA. “Declaración de los Presidentes” [en línea], sitio web oficial IIRSA, accedido el 25/03/2008. Disponible en:

http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/D/declaracion_de_los_presidentes/declaracion_de_los_presidentes.asp?CodIdioma=ESP.

⁵⁸ Ídem.

construcción de agenda al afirmar que, es impensable mantener ésta cuestión fuera del proceso IIRSA cuando el monitoreo social del ambiente crece a nivel mundial. Por ende, la participación de la sociedad civil forma un pilar de sustentabilidad de la Iniciativa en términos de validación y legitimidad.

El Presidente de la CAF, Enrique García, señaló la necesidad de crear cinturones de desarrollo sustentable en oposición a corredores de exportación. También resaltó la necesidad de un análisis de variables múltiples que incluya al ambiente y no sólo a la creación de obras per se. Siguiendo sus palabras se extrae:

“La infraestructura debe ser también vista desde la perspectiva de la sostenibilidad, cambiando el concepto que primó en el Siglo XX de la creación de corredores que comunicaban entre si a polos de desarrollo al enfoque moderno de la creación de cinturones de desarrollo sostenible, en los cuales se contemple no únicamente el uso sinérgico de la infraestructura física y la logística, sino también las variables económicas, sociales, culturales y ambientales.”

LA DISCUSIÓN AMBIENTAL EN EL COMITÉ DE DIRECCIÓN EJECUTIVA Y ENTRE LOS COORDINADORES NACIONALES

En diciembre de 2000, el CDE establece su Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur. En él se definió que IIRSA establecería mecanismos “proactivos” para el tratamiento de los aspectos ambientales. Esto implica que la cuestión debe estar presente desde las primeras instancias de planificación para que los proyectos sean concebidos de la forma más benévola, aprovechándose las oportunidades y no concentrándose exclusivamente en la mitigación de impactos. El mismo documento decretó que se armonizarían las políticas y marcos reguladores para garantizar la sustentabilidad del régimen. A pesar de esto, nunca se creo un PSI que abordara ésta temática específica como si se hizo con otras áreas.

Del análisis de los documentos producidos (actas, presentaciones, lineamientos, informes, etc.) durante las reuniones de los dos máximos

organismos de la Iniciativa durante sus primeros dos años de vida, se observa que el CDE y los CN sólo hacen referencia a la sustentabilidad ambiental sin realizar un abordaje en profundidad. La definen como una característica necesaria pero no se incluye como un punto a tratar en la agenda de trabajo. Esto se puede deber a que si bien técnicamente IIRSA se crea a fines del 2000, no existió una metodología organizativa de la integración física hasta 2003 con la Planificación Territorial Indicativa.

En julio de 2003 el CCT sugiere al CDE “la conveniencia de iniciar un proceso de divulgación de los actuales estándares ambientales y sociales de las entidades financieras integrantes del CCT dentro de los proyectos de la Iniciativa”⁵⁹. Se destaca que lo que se buscó fue comunicar la posición del sector financiero y no la del régimen. Ambos el BID y la CAF poseían políticas sectoriales referidas a ésta materia desde más de 10 años atrás.

En su quinta reunión, el CDE estableció que el proceso de Planificación Territorial Indicativa debía llevarse a cabo en un marco de desarrollo sustentable a nivel económico, social y ambiental. De acuerdo a éste lineamiento de política, los CN produjeron el informe “Análisis de la Cartera de Proyectos”. En él se establece la necesidad de generar una metodología que permita una racional selección de proyectos consecuentes con los objetivos del régimen. Según el documento, la sinergia que produce la agrupación de proyectos “optimiza impactos y beneficios y favorece la promoción de las inversiones”⁶⁰. Sin embargo, no se aclara si las repercusiones que potencia son negativas, lo que no sería consecuente en términos de desarrollo sustentable.

⁵⁹ IIRSA. CDE. *Cuarta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva: Acta de la Reunión* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2003. p. 3. Accedido el 24/3/2008. Disponible en:

<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Acta%20Caracas%20Español.pdf>.

⁶⁰ IIRSA. CDE. *Quinta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva: Informe del CCT al CDE* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2003. p. 2. Accedido el 26/3/2008. Disponible en:

<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/informe%20cct%20al%20v%20cde.pdf>.

El mismo documento puntualiza que los programas de medio ambiente (a pesar de que IIRSA no contaba con ninguno hasta la fecha) “pueden ser articulados a los grupos de proyectos de infraestructura, con evidentes beneficios para el desarrollo sustentable del espacio geo-económico donde se localizan las inversiones de infraestructura”⁶¹. Un motivo por el cual no se enumeren ni ejemplifiquen cuáles son estos programas podría derivarse de su consideración como “evidentes”. El informe finaliza con una lista de los factores de análisis a tener en cuenta para la ampliación de la cartera. De los relevantes a la temática analizada podemos mencionar:

1. Generación de empleo y renta.
2. Eco-eficiencia y mitigación de riesgos ambientales:
 - Uso racional de los recursos naturales.
 - Menor cantidad de impactos en comparación con otro proyecto similar.
 - Adaptabilidad de los proyectos a sus ecosistemas.
3. Mejoría en la calidad de vida de la población por igualdad de acceso a servicios básicos⁶².

Durante la única asamblea del CDE en 2004, no hubo mención alguna a aspectos ambientales o de desarrollo sustentable en sus deliberaciones. Los CN por otro lado, comenzaron a delinear una estrategia para difundir IIRSA, sus objetivos y logros. Acordaron que en el material para llevar a cabo ésta tarea se incluirían aclaraciones sobre cómo se aborda la materia en la Iniciativa. La delegación colombiana propuso considerar la posibilidad de articular el régimen con el Plan Puebla Panamá (su homóloga en Centroamérica) para unificar la infraestructura latinoamericana, siempre y cuando se tuvieran en cuenta las consideraciones técnicas, sociales y ambientales.

⁶¹ Ídem.

⁶² Ídem p. 5.

Debido a la falta de resultados concretos y la carencia de sustento técnico que atravesaban muchos de los grupos de proyectos, en 2005 el CDE y los CN se abocaron a mejorar el proceso de planificación de la infraestructura suramericana consistente de dos ejes fundamentales:

1. Aplicar la Agenda de Implementación consensuada 2005-2010 orientada a la concreción de obras en el corto plazo.
2. Llevar a cabo la Planificación Etapa II. Ésta se basa en cinco premisas fundamentales:
 - Integración Productiva.
 - Consolidación de la base de información georeferenciada.
 - Cadenas Logísticas.
 - Capacitación en formulación, preparación y evaluación de proyectos.
 - *Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE)*. Se acordó realizar pruebas piloto en 2006 y validar la metodología. Este cambio supuso un paso importante para el régimen ya que por primera vez establece su propio estándar o metodología para abordar la acción de los proyectos IIRSA sobre el medio ambiente⁶³.

Un objetivo explícito de la segunda etapa de planificación fue la atracción de nuevos interlocutores (Ministros de Planificación y Medio Ambiente) al proceso organizativo. Sin embargo, en los registros de reuniones posteriores y hasta diciembre de 2007 no figuran como participantes de las deliberaciones dichos actores. En el caso de Argentina, el Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios no articula con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación su participación en IIRSA.

A finales de 2005 también se realizó, en la reunión de CN, una presentación sobre las recomendaciones recogidas de los talleres nacionales

⁶³ IIRSA. CN. *VII Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA: Plan de Acción 2006 - Borrador para Discusión* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2005. Accedido el 15/3/2008. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cnr7_plan_de_accion_2006.pdf.

sobre la Visión Estratégica Suramericana (VESA) como un aporte de la sociedad civil sobre su visión de IIRSA. Algunos de los puntos a resaltar de la misma son:

- Se deben incorporar las autoridades medioambientales al proceso de planificación.
- Los ecosistemas no respetan jurisdicciones ni EID. Por ende, los análisis ambientales deben trascender las fronteras nacionales a pesar de las diferencias en los marcos normativos.
- Las EAE deben ejecutarse.
- En la VESA la sustentabilidad ambiental debe ser un paradigma autónomo y no simplemente una consideración lateral.
- Se planteó si es posible lograr la sustentabilidad ambiental en un modelo que exporta recursos naturales. Esto ha producido y continúa generando daños ambientales sustanciales.
- Existe la necesidad de fomentar la producción de productos y servicios ambientales⁶⁴.

Consultada sobre los impactos ambientales de los proyectos de la cartera, la Coordinadora Nacional de Argentina manifestó su conocimiento sobre la existencia de grupos opositores a la Iniciativa debido a estas cuestiones. Sin embargo, no cree que haya mayores inconvenientes en Argentina.

“Donde más problemas puede llegar a haber es en la región amazónica, por sus características geográfico-climáticas, con el tendido de la Carretera Interoceánica Central por ejemplo. Sin embargo, se está trabajando mas profundamente sobre estos temas; se han fijado talleres Ambientales para los grupos técnicos ejecutivos”⁶⁵.

En la octava asamblea de los CN, realizada en junio de 2006 en Buenos Aires, Francisco Wulff, representante de la CAF, presentó un documento de trabajo para la implementación de las EAE y su adaptación al las necesidades de IIRSA. El mismo no esta disponible en el sitio web de la Iniciativa⁶⁶. También

⁶⁴ Gadea, Rosario Santa. Op. cit.

⁶⁵ Graciela Oporto. Op. cit.

⁶⁶ El acceso a la información constituye un pilar fundamental en la gestión del medio ambiente y el desarrollo sustentable como se verá en el capítulo referido a los Bancos Multilaterales de Crédito.

se dispuso realizar experiencias piloto con el Grupo 6 del Eje Andino (Conexión Colombia – Ecuador II) para evaluar su viabilidad y pertinencia.

La novena reunión del CDE celebrada en diciembre de 2007 fue profusa en términos de presentaciones sobre los avances alcanzados por el régimen. La mayoría de los GTE propusieron candidatos a desarrollar las Evaluaciones Ambientales y Sociales con enfoque Estratégico (EASE) que serán elegidos de acuerdo a su criticidad. En el caso del Eje de Integración y Desarrollo Perú-Brasil-Bolivia, su responsable informó la finalización de la evaluación en tres de sus grupos. Las conclusiones de dichos estudios no se encontraban disponibles al público en mayo de 2008.

Se constató en los discursos de los gerentes de los GTE la inclusión de la problemática ambiental en sus alocuciones. Por ejemplo, con respecto al EID Amazonas se dijo: “El gran desafío es proveer un infraestructura compatible con la fragilidad ambiental que enmarca buena parte del Eje”⁶⁷. La mayoría de las exposiciones no fueron muy detalladas a excepción del responsable de la Hidrovía Paraguay-Paraná que enumeró las sensibilidades de su área de influencia y por tanto la necesidad de una adecuada planificación, ejecución y seguimiento de las obras. Por otro lado, hubo casos como el del Eje MERCOSUR-Chile donde no se mencionó nada sobre la temática ni se propusieron candidatos a EASE a pesar de contar con proyectos controversiales incluyendo cinco represas hidroeléctricas de gran tamaño.

LAS EVALUACIONES AMBIENTALES Y SOCIALES CON ENFOQUE ESTRATÉGICO

Las obras de infraestructura de la cartera IIRSA son potenciales fuentes de impactos y oportunidades ambientales. De ello deriva la necesidad de contar con mecanismos científicos probados para gestionar estas situaciones.

⁶⁷ IIRSA. GTE. *Planificación Territorial Indicativa: Resultados y Cartera de Proyectos 2007* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2007. Accedido el 17/3/2008. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cde9_anexo10_documento_cartera_2007.pdf.

Desde un comienzo, la mayoría de los proyectos contaron con *evaluaciones de impacto ambiental* (EIA) requeridas por los marcos normativos de los Estados nacionales participantes. Cada país establece en su ordenamiento legislativo los requerimientos a cumplimentar por estos estudios: Cuándo se deben llevar a cabo y bajo qué criterios, qué acciones de mitigación son exigidas y si existe la obligación presentar alternativas a un proyecto o no.

La implementación de las EIA por país, en la actualización de la infraestructura continental, como único medio técnico de examen medioambiental genera dos tipos de inconvenientes. Por un lado, las regulaciones de cada Estado muchas veces difieren (recuérdese que no fue implementado un PSI en esta materia) en cuanto a los requerimientos exigibles para llevar a cabo una obra. Por el otro, el nivel de análisis propuesto por las EIA es necesario pero insuficiente para un plan de desarrollo de las dimensiones de IIRSA.

Las *Evaluaciones Ambientales y Sociales con Enfoque Estratégico* (EASE) son una de las herramientas introducidas por el Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) en la segunda etapa de planificación. La instauración de esta metodología tuvo como fin contar con mayor información sobre los proyectos y sus áreas de ejecución para así tomar decisiones con implicancias socio-ambientales de manera más fundamentada.

El desarrollo de las EASE fue encargado al CCT por el CDE en su reunión de fines de 2005. La idea primigenia era implementar diferentes pruebas piloto para ahondar el análisis de los grupos de proyectos⁶⁸. Entre los objetivos primordiales de ésta metodología se encuentra: identificar las zonas más sensibles en términos de impactos y oportunidades y; en base a los resultados

⁶⁸ CAF. *Las Evaluaciones Ambientales Estratégicos como instrumento de Planificación Ambiental y Social para IIRSA* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2007. Accedido 9/2/2008. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/plan_quito06_alfredo_paolillo.pdf.

obtenidos, generar planes de gestión socio-ambiental y puesta en acción de procesos de monitoreo que garanticen la correcta ejecución de los mismos.

Los rasgos distintivos de las EASE propuestas por IIRSA son:

- Tomar al grupo como nivel de análisis. Difiere así de las evaluaciones de impacto ambiental que se focalizan en los proyectos.
- Su naturaleza es de carácter preventivo, por lo que deberían realizarse con anterioridad al comienzo de las obras. Sin embargo, los grupos generalmente contienen proyectos en diferentes etapas de desarrollo.
- Deben contar con procesos de participación pública e institucional.
- Se realizan en base a información secundaria.
- Llevados a cabo por profesionales reconocidos con amplia trayectoria en la materia (15 a 20 años).
- Deben ser aplicables en un corto lapso de tiempo (16 a 22 semanas) a un costo “razonable”⁶⁹.

La introducción de esta metodología supone un mejoramiento de la planificación ambiental de la Iniciativa. Las EASE contribuyen a generar un panorama más sistémico de la situación de cada grupo que contemple la realidad y complejidad de las variables que intervienen a la hora de ejecutar un conjunto de proyectos.

Para la CAF, “el ámbito de nivel del Eje de integración definido por IIRSA suele ser demasiado extenso”⁷⁰ como unidad de análisis para una EASE; por lo cual, aplicar ésta metodología sería demasiado complejo y costoso. Sin

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ Yanneth Bagarozza. *Las Evaluaciones Ambientales y Sociales con Enfoque Estratégicos como instrumento de Planificación Ambiental y Social para IIRSA* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2007. p. 9. Accedido el 9/2/2008. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cnr10_esquema_metodologico_%20yanneth_bagarozza.pdf.

embargo puede no dejar de ser necesario dada la magnitud y cantidad de obras propuestas sobre los ecosistemas. Esta posición del organismo multilateral no es cien por ciento consecuente con su estrategia de “internalización” de los costos ambientales que se desarrolla en el capítulo relativo a los bancos multilaterales de crédito.

APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL CON ENFOQUE ESTRATÉGICO: CASO PILOTO

En una primera instancia se seleccionó el Grupo 6 del Eje Andino (Conexión Colombia – Ecuador II) para realizar la prueba piloto. Éste no contaba con ninguna evaluación previa de éstas características. Un aspecto a destacar es que desde el comienzo, esta experiencia que serviría de guía para toda la metodología, no respetó el nivel de análisis. La EASE se realizó únicamente del lado ecuatoriano, que cuenta con un paso de frontera, un aeropuerto y diversas obras viales. Se dejó de lado el análisis del grupo en territorio Colombiano por “diversas limitaciones prácticas”⁷¹.

A través del sistema de información geográfica de la CAF, denominado Cóndor, se superpusieron las localizaciones de los proyectos con los centros urbanos, tendidos viales, características topográficas y áreas protegidas. Así mismo, se realizó una visita de campo de ocho días a la zona donde se entrevistó a dieciséis instituciones públicas y privadas. Tras esta actividad se definieron:

1. Diecinueve tipos de riesgo/impacto.
2. Once oportunidades ambientales.
3. Veintinueve organizaciones relevantes de diversa índole a tener en cuenta para la confección y ejecución de planes y programas de gestión.
4. Seis programas de manejo socio-ambiental.

⁷¹ CAF. *Las Evaluaciones Ambientales Estratégicas como instrumento de Planificación Ambiental y Social para IIRSA*. Op. cit., p. 17.

5. Los costos de la EASE.

En las conclusiones del caso de estudio se propuso elaborar un ranking de prioridad para realizar las EASE de acuerdo a la criticidad del grupo. Esto sería difícil de determinar ya que es la propia evaluación la que permite determinar las características ambientales del área (posibles impactos, zonas protegidas, capacidad institucional para llevar a cabo planes de gestión etc.) y por tanto su sensibilidad.

La introducción de las EASE supone un avance en términos de planificación y de inclusión de la materia ambiental en la agenda IIRSA; sobre todo teniendo en cuenta que en las primeras reuniones de este régimen suramericano estos temas no se discutieron. Sin embargo, la metodología propuesta posee puntos pendientes a ser discutidos. Algunos de ellos son:

1. El otorgamiento de prioridad al costo y al tiempo por sobre el nivel de análisis.
2. La metodología no define el área de influencia directa del grupo. Este es un concepto vital para realizar la gestión ambiental y ya ha ocasionado problemas en proyectos IIRSA. Algunos de las EIA de diferentes tramos de la Carretera Interoceánica Sur consideraron un área de 10 Km. a cada lado de la ruta para relevar los impactos indirectos. La distancia estándar para regiones amazónicas es de 50 Km.
3. Debido a que las EASE constituyen instrumentos preventivos, el hecho que haya obras en ejecución y algunas inclusive terminadas resta credibilidad a los estudios.
4. No se realizan en todos los grupos lo cual le quita consistencia al proceso de planificación integral.
5. A pesar de que la metodología EASE define la participación como una parte de muy importante del proceso, los resultados de las evaluaciones realizadas no han sido publicados en la página web oficial IIRSA.

6. No se mencionan en ningún momento consideraciones con respecto a la capacidad de carga de los ecosistemas. Ésta se entiende como la cantidad de presión que pueden ejercer las actividades antropogénicas sobre el medioambiente sin que éste sufra impactos negativos significativos. La limitación de la sobre explotación debería guiar cualquier intento de planificación territorial sustentable.

IIRSA fue diseñada con la intención de constituir un mecanismo poco estructurado y ágil basado en la coordinación de organismos existentes. A pesar de esto, la discusión ambiental en la Iniciativa es una acción reactiva más que pro-activa. En su nacimiento, las consideraciones sobre la materia fueron escasas. Al régimen le llevo un par de años generar los consensos sobre cuales serían los lineamientos que guiarían el proceso de planificación. Las EASE se instauraron en 2006 y se necesitaron dos años más para ajustar los mecanismos. Si se tiene en cuenta que la Iniciativa es un plan a 20 años, se advierte que, prácticamente, se requirió la mitad del tiempo para generar el único mecanismo propio para gestionar las repercusiones ambientales de sus obras.

Al analizar los documentos resultantes de las reuniones de los órganos de IIRSA, no se evidencia claramente qué actores plantean los temas y por ende quién es el que propone/impone la agenda ambiental. Esto se debe a que no se lleva un registro sobre quién dice qué cosa. Sin embargo, queda claro que fue la CAF la encargada de impulsar, desarrollar y presentar las EASE.

CONCLUSIÓN PARCIAL: LA INICIATIVA IIRSA

Los procesos de integración suramericanos como la CAN, el MERCOSUR, el CARICOM, la ALADI y más recientemente la Comunidad Sudamericana de Naciones, no han logrado concretar su objetivo de producir un adelanto sustancial en las condiciones de vida de la población marginal de la

región. Esto sucedió a pesar de que los acuerdos sí lograron incrementar el flujo del comercio regional y extrarregional. No resulta esclarecedor como una actualización de la infraestructura a gran escala beneficiará a la población suramericana.

Por ser una iniciativa que convoca a doce Estados y más de 37.000 millones de dólares, IIRSA no ha recibido demasiada atención de los medios de comunicación ni de la prensa especializada. En 2004 el Comité de Dirección Ejecutiva decidió emprender una campaña de divulgación orientada a “todos” los sectores de la sociedad civil. Cuatro años más tarde el cambio no ha sido notable. Llama la atención el desconocimiento de la sociedad suramericana sobre una política pública diseñada para modificar las condiciones de vida de todo el subcontinente. La excepción a esta situación parece confirmarse en Perú, donde varios proyectos llevan el mote IIRSA y existe una mayor difusión en la prensa escrita. Resulta paradójica la falta de publicidad cuando el pequeño y mediano empresariado reclama la necesidad de actualizar la infraestructura. Esto demuestra la existencia de limitaciones de diferente índole a la ejecución de las obras. Entre ellas cabe mencionar la falta de fondos, certeza sobre su conveniencia y existencia de grupos opositores.

A la hora de exponer las conclusiones de sus investigaciones, los gerentes de los Grupos Técnicos Ejecutivos expresaron que la planificación en IIRSA implica un desafío ambiental. Aún así, los informes no demuestran un conocimiento de las sensibilidades ambientales que presentan los territorios sobre los cuales se está proyectando. Esto evidencia la inexistencia de criterios orientadores unificados para que los GTE realmente integren la variable ambiental al diseño de los ejes de integración y desarrollo.

La construcción de la Visión Estratégica Suramericana que guíe la planificación de IIRSA es un instrumento válido para cimentar consensos. Sin embargo, éstos deberían contar con dos características inexistentes para ser

efectivos. Por un lado, haberse buscado en instancias previas a la ejecución de los proyectos. Por el otro, reflejar la participación del abanico social de la región y no sólo de algunos actores elegidos a dedo.

La planificación en torno a los Ejes de Integración y Desarrollo constituye un enfoque novedoso de planeamiento. Sin embargo, la mayoría de éstos corren en sentido este-oeste, constituyendo los denominados “tubos” de exportación a través de grandes obras de transporte que vinculan el océano Atlántico con el Pacífico. Al no contar con un acabado sistema de promoción de cadenas productivas se favorece el modelo exportador primario, intensivo en recursos naturales. El resto de los ejes que corren en sentido norte-sur (Andino, Andino Sur y Escudo Guayanés), defendido por funcionarios de la Iniciativa como una nueva contribución al desarrollo interior de la región, se ubican únicamente en las costas, fomentando el desarrollo del sector portuario exportador. IIRSA debería favorecer el desarrollo endógeno a través de obras que vinculen el interior del continente, como también la ejecución de proyectos de energías alternativas y de infraestructura social.

De acuerdo a los principios orientadores de IIRSA, la sustentabilidad del entorno humano es una condición sine qua non para que la Iniciativa sea viable. Por ello resulta sorprendente que no se haya creado un Proceso Sectorial de Integración a nivel ambiental. Así se contribuiría a armonizar los marcos normativos, institucionales y operacionales para que la sustentabilidad se incorpore de manera efectiva y transversal a todos los EID y por tanto al conjunto de los proyectos.

La carencia de personería jurídica internacional de IIRSA es un aspecto que torna más vulnerable su relación con el ambiente. Al no ser una organización internacional, ni los Estados ni los individuos pueden entablar acciones por responsabilidad cuando sus derechos sean vulnerados; entre ellos, el derecho a un medio ambiente sano. De la misma manera, su menuda

estructura institucional y presupuesto operativo juegan contra la creación de órganos específicos encargados de garantizar un desarrollo territorial equitativo y sustentable.

Hasta fines de 2005, el cuidado del medio ambiente no formó parte de la planificación en IIRSA. Sólo se manifestó su necesidad en el ámbito discursivo sin constituir una parte de la agenda de trabajo de su máxima instancia de decisión, el Comité de Dirección Ejecutiva. Recién con la creación y puesta en práctica de las EASE comenzó a generarse un proceso interno de discusión sobre cómo encarar los desafíos que presenta la temática.

En la agenda de IIRSA, la protección ambiental no es una variable de peso. Las autoridades sectoriales de los países miembros no son incluidas en los procesos de planificación. El personal idóneo es convocado sólo para realizar las EIA y las EASE donde priman los principios de tiempo y dinero. Tampoco se han librado los fondos para una adecuada y exhaustiva proyección que contemple impactos, mitigación y alternativas a los proyectos. Esto último no resulta novedoso ya que, si muchas veces los proyectos se ven comprometidos por el financiamiento, es de esperar que menos todavía se dispongan recursos económicos para los requerimientos ambientales.

Por lo expuesto a lo largo del presente capítulo queda de manifiesto que al lanzarse la IIRSA en el año 2000, se trató de un evento de naturaleza política sin demasiado sustento técnico de base. Las diferentes metodologías de incorporación de proyectos a la cartera, de evaluación ambiental y de armonización legal se fueron creando sobre la marcha y a diferentes velocidades. Esto, sumado a la necesidad de mostrar resultados, produjo que no pocas obras se aprobaran sin sus respectivos estudios de impacto ambiental ni los fondos suficientes para implementar las medidas de mitigación. De más está decir que no se contó desde el comienzo con un análisis global de los impactos directos e indirectos que pueden ocasionar el conjunto de proyectos. Esto nos

lleva a afirmar que la variable ambiental no fue considerada una necesidad primordial desde el inicio del proceso de planificación.

CAPÍTULO III: CONDICIONANTES GUBERNAMENTALES PARA LA CONFORMACIÓN DE LA AGENDA AMBIENTAL DE IIRSA

Todo proyecto de desarrollo se conforma en torno a intereses de los gobiernos participantes, demandas de otros actores y condiciones predeterminadas como una dotación de recursos naturales específica. Mediante la interacción de los mencionados factores se configura un juego de poder e influencia donde se negocian posiciones para lograr consensos que viabilicen o no el plan. A continuación, se delinearán los estímulos y restricciones que se avizoran como esenciales para el abordaje, por parte de los Estados, de la agenda ambiental en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

EL CONTEXTO REGIONAL

Como se determinó previamente, en el capítulo referente a los fundamentos de esta investigación, el reconocimiento de la importancia de la agenda ambiental global es un hecho innegable en la actualidad. Los Estados suramericanos fueron parte de su construcción en mayor o menor medida. Brasil jugó un rol preponderante al ser el anfitrión del más conocido de los foros internacionales relativos a la materia, la *Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, mas conocida como Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río.

En los párrafos subsiguientes se describirá, a grandes rasgos, la forma en que fue tratada la cuestión ambiental en los procesos de integración más antiguos y con mayor número de Estados parte en la región. Ellos son el MERCUSUR, la Comunidad Andina de Naciones y la Comunidad Sudamericana de Naciones/UNASUR. Por razones prácticas se excluyen del tratamiento la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y la Comunidad del Caribe.

MERCOSUR

En el ámbito del MERCOSUR, el Tratado de Asunción de 1991 incorporó en su preámbulo la necesidad de conformar un mercado común mediante un efectivo aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente y el mejoramiento de las interconexiones físicas entre otros lineamientos. Ésta constituyó la única referencia explícita al medio humano en todo el instrumento. Sin embargo, puede entenderse como un intento de teñir todo el convenio dada la naturaleza interpretativa de los preámbulos y el hecho que el acuerdo no es específicamente ambiental. Así mismo, sus artículos 1^{ero} y 5^{to} resaltan la meta de coordinar las políticas sectoriales pertinentes que permitan reforzar el proceso de integración.

En 1992, los Estados parte del MERCOSUR y Chile firmaron la *Declaración de Canela* como compromiso predecesor y concomitante a la *Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Su principal logro fue el establecimiento de una posición conjunta entre los signatarios sobre:

“Protección de la atmósfera, la diversidad biológica, la degradación de los suelos y la desertificación, los bosques, los recursos hídricos, los asentamientos humanos, los recursos financieros, el comercio internacional, el medio marino, los residuos peligrosos y el fortalecimiento institucional para el desarrollo sostenible”⁷².

El mismo año, los gobiernos de Argentina y Brasil, en el marco de ALADI, establecieron el *Acuerdo de Alcance Parcial de Cooperación e Intercambio de Bienes Utilizados en la Defensa y Protección del Medio Ambiente*. Su objetivo fue estimular la utilización de medios concretos para la defensa y protección del ambiente por parte de los firmantes.

También en 1992, a instancias del órgano ejecutivo del MERCOSUR, el Grupo Mercado Común (GMC), se creó la Reunión Especializada de Medio

⁷² FARN. “El Medio Ambiente en el MERCOSUR” [en línea], sitio web de FARN, accedido el 15/10/2008. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/docs/p03/publicaciones3-2.html>.

Ambiente (REMA). Su cometido fue “analizar la legislación vigente en los Estados Partes y proponer acciones a emprender en las distintas áreas con el objeto de proteger el Medio Ambiente, a través de recomendaciones al Grupo Mercado Común”⁷³. Durante su corta existencia (1992-1994), la REMA se reunió 5 veces. Entre sus mayores logros se encuentra la aprobación de las “*Directrices Básicas de Política Ambiental*”.

En 1995 y en consonancia con la transformación institucional del bloque instaurada por el *Protocolo de Ouro Preto*, las autoridades ambientales de los Estados Parte solicitaron al GMC que jerarquice el tratamiento de la cuestión ambiental con la creación del *Subgrupo de Trabajo N° 6: Medio Ambiente*. Tras varios años de existencia, su principal producto fue el *Acuerdo Macro sobre Medio Ambiente del MERCOSUR*. Como su nombre lo indica, fue un convenio general que entró en vigor recién en 2004. Si bien amplía los objetivos ambientales del bloque, precisa de posteriores acuerdos de implementación. Así mismo y a diferencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Unión Europea, el instrumento no prevé un mecanismo de solución de controversias. Los resultados de la labor del Subgrupo N° 6 fueron más palpables en temas relacionados al comercio como por ejemplo el eco-etiquetado y aplicación de la norma ISO 14.000.

Paradójicamente, la agencia ambiental del bloque tiene un status y agenda limitados, en concordancia con la afirmación que los países en desarrollo tratarán de limitar las previsiones ambientales que limiten el comercio. Esto se debe también al bajo nivel de institucionalización del MERCOSUR y su escaso presupuesto.

Según Kathryn Hochstetler, el Subgrupo N° 6 ni ninguna otra institución del bloque posee la capacidad para valorar evaluaciones de impacto ambiental,

⁷³ MERCOSUR. GMC. “*Resolución Nro: 22/1992: Creación Reunión Especializada de Medio Ambiente*” [en línea], sitio web oficial del MERCOSUR, accedido el 14/10/2008. Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=775&IdSeccion=0>.

incluso para proyectos transfronterizos. El órgano no estuvo involucrado en la evaluación de una de las obras de infraestructura más importantes del MERCOSUR, la *Hidrovia Paraguay-Paraná*. El proyecto sufrió el retiro del financiamiento por parte del Banco Interamericano de Desarrollo tras la presentación de EIA alternativos por parte de ONGs locales.⁷⁴

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

El Tratado de Cartagena de 1969 que dio origen a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) previó la creación de un proceso de desarrollo integral con miras a la conformación de un mercado común. Su artículo 128 estipuló que: “Los Países Miembros emprenderán acciones conjuntas que permitan un mayor aprovechamiento de sus recursos naturales renovables y no renovables y la conservación y mejoramiento del medio ambiente”⁷⁵. Quince años más tarde se creó Sistema Andino sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Conservación del Ambiente.

Durante la década de los noventa, la CAN estableció el Régimen Común de Protección de los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales, el Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos y el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola. A comienzos del milenio aprobó su Estrategia Regional de Biodiversidad y creó un plan específico para dar seguimiento a la *Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible* de Johannesburgo. Así mismo, en los últimos años publicó volúmenes sobre cambio climático, estadísticas ambientales, uso sostenible de la biodiversidad, mercados de carbono, biocomercio, perspectivas ambientales, recursos genéticos y conocimientos tradicionales.

⁷⁴ Kathryn Hochsteller. “Fading Green? Environmental Politics in the Mercosur Free Trade Agreement” [en línea]. *Latin American Politics and Society*. Miami, 2003, p. 2. Disponible mediante suscripción a ProQuest.

⁷⁵ CAN. “Acuerdo de Cartagena” [en línea], sitio web oficial de la CAN, accedido el 13/10/2008. Disponible en: http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=14.

La CAN cuenta con dos órganos para la planificación ambiental y la ejecución de medidas concernientes a la temática. Por un lado, el *Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM)*, creado en 1998 es el organismo técnico encargado de asesorar, dar seguimiento y aplicar la normativa ambiental. Por otro, *Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina*, instituido en 2004, es el encargado de definir y aprobar las políticas comunitarias referentes a la materia y de coordinar al CAAAM.

Consiente que la subregión andina concentra aproximadamente el 25% de la diversidad biológica del planeta, la CAN aprobó su *Estrategia Ambiental* el año 2007 con el objetivo de armonizar políticas ambientales y de desarrollo sustentable. Resaltando la necesidad de hacer un uso eficiente de los recursos financieros escasos, el instrumento propone no superponer esfuerzos y generar sinergias que permitan la implementación de planes anuales para dar cumplimiento a la Estrategia. El documento está dividido en dos partes. La primera desarrolla ejes temáticos (biodiversidad, cambio climático y recursos hídricos) y ejes transversales (fortalecimiento de capacidad en comercio, medio ambiente y desarrollo sustentable / educación ambiental / producción y consumo Sustentable). La segunda contiene temas propuestos por uno o varios países (residuos sólidos / sustancias, materiales y desechos / plaguicidas peligrosos / calidad de aire / estudios de impacto ambiental) sobre los que aún no se ha alcanzado un consenso.

Nada expresa la Estrategia Ambiental de la CAN sobre la relación entre ambiente y la actualización de la infraestructura. La comunidad delega esta tarea exclusivamente en IIRSA y en el Comité Andino de Infraestructura Vial. A pesar de formar parte de los temas aún carentes de consenso, resulta importante destacar el intento por armonizar la metodología utilizada para realizar los estudios de impacto ambiental, de especial relevancia para iniciativas como IIRSA.

COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES

Apoyada en la estructura existente creada por la CAN, el MERCOSUR y en menor medida el CARICOM, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) fue lanzada en 2004 como un espacio de integración a nivel político, social, económico y cultural. Está compuesta por los mismo 12 Estados que conforman IIRSA. De su tratado constitutivo se desprende que sus prioridades son el diálogo político y la articulación de políticas sociales, educativas, energéticas, infraestructurales, financieras, de telecomunicaciones y medioambientales. A simple vista se configura como empresa de dimensiones colosales.

Para algunos analistas la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), tal como fue rebautizada la CSN en la Cumbre Energética en Isla Margarita en 2007, refleja un acelerado proceso de vinculación entre los dirigentes políticos de la región en los últimos años. Para otros significa simplemente otro acuerdo constitutivo regional más, donde no están claras las atribuciones que la diferencien de las instituciones existentes; por lo tanto se prevé no implicará un salto cualitativo para la estabilidad de los Estados del subcontinente.

Existe entre los Estados suramericanos, al menos en el plano discursivo, un conjunto de intereses compartidos entre los que se destaca la necesidad de incorporar una “consciencia ambiental responsable” en el proceso de integración que pretende alcanzar el desarrollo del subcontinente. En este sentido, la Declaración de Cuzco (2004) de la CSN estipula:

“La convicción de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la

preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.”⁷⁶

En la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones de septiembre de 2005, los mandatarios acordaron una agenda prioritaria de trabajo y un programa de acción. En ellos se resaltó que todos los esfuerzos conjuntos relativos a la infraestructura se canalizarían a través de la Iniciativa IIRSA. Así mismo, se deberían respetar la protección del medio ambiente y los procesos por los cuales se implementaría la participación de las comunidades afectadas. Espacial mención se le otorgó a los recursos hídricos: “Considerando que el agua es un recurso natural soberano de incuestionable importancia estratégica para la región, la Comunidad Sudamericana de Naciones reitera su firme decisión de resguardar su aprovechamiento de manera racional, equitativa y sustentable, preservando la conservación de sus fuentes”.⁷⁷

Con el objetivo de dotar de una mayor profundidad al proceso naciente, los mandatarios suramericanos conformaron en 2005 la Comisión de Reflexión, constituida por representantes personales de los Presidentes. Su misión fue “definir los alcances” de la CSN para beneficiarse de los acuerdos de integración existentes -CAN, MERCOSUR, CARICOM- sin generar superposiciones costosas e improductivas. Cabe destacar la falta de planificación con la que fue creada la CSN ya que la Comisión que debía definir sus alcances se puso en marcha un año después de inaugurada Comunidad. El informe final de esta delegación resaltó la necesidad de garantizar que la actualización de infraestructura sea sustentable, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas. También proclamó la necesidad de establecer los mecanismos

⁷⁶ CAN. “Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones III Cumbre Presidencial Sudamericana” [en línea], sitio web oficial de la CAN, accedido el 14/10/2008. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm.

⁷⁷ CAN. “Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria” [en línea], sitio web oficial de la CAN, accedido el 14/10/2008. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm.

necesarios para asegurar una participación más eficaz de la sociedad civil organizada; al mismo tiempo que recomendaba la utilización de los mecanismos ya existentes en los procesos de integración regionales.

En términos más específicos de protección ambiental, durante la *II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones* llevada a cabo en diciembre de 2006, los mandatarios reconocieron el desempeño fundamental que juegan los bosques en el desarrollo sustentable. Por esta razón decidieron “apoyar” el trabajo realizado por la *Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Esto incluiría la reducción de emisiones por deforestación. Curiosamente una de las críticas más severas que se le realizan al modelo propuesto por IIRSA consiste en que el desarrollo de la infraestructura, tal cual está planteado, fomenta la deforestación con la finalidad de ampliar la superficie de tierra cultivable para la soja.

La página web oficial de la UNASUR (alojada en el portal del internet de la CAN) dispone de un “Observatorio” donde se publican análisis y opiniones en torno a la construcción del proceso de integración. Los mismos versan sobre temas políticos, económicos, militares, socio-culturales y ambientales. La mayoría plantean conclusiones favorables a la Unión aunque algunos tienen posturas bastante críticas para con la nueva organización. Existen artículos de académicos, periodistas, diplomáticos, voceros oficiales y representantes de pueblos indígenas y comunidades originarias. Fueron estos últimos los únicos en exponer sus posturas y propuestas relativas al ambiente y la infraestructura en la región. Esto demuestra la falta de consideración por parte de muchos analistas internacionales de la variable ambiental en la integración sudamericana.

GRUPOS AMBIENTALISTAS

El lobby llevado a cabo por diferentes grupos ambientalistas también constituye un factor condicionante para la construcción de una agenda ambiental por parte de los Estados en la Iniciativa IIRSA. Este movimiento es heterogéneo en sus reclamos, en sus prácticas y en su composición. Siguiendo la clasificación de Eduardo Gudynas⁷⁸, se pueden distinguir, en cuanto a sus reclamos:

- Administradores Ambientales: buscan soluciones técnicas a problemas concretos. No cuestionan el modelo de desarrollo.
- Contra-hegemónicos: Además de lo ambiental, cuestionan los arquetipos de desarrollo vigentes, como por ejemplo, la situación del trabajador en el proceso productivo.
- Los recién llegados: Es un grupo poco homogéneo cuyo rol aún no está bien definido. De él, forman parte ciertas instituciones académicas de investigación y ex-funcionarios públicos.

En cuanto a su composición, están integrados por los más diversos actores. Desde empresarios hasta comunidades aborígenes pasando por obreros, campesinos, funcionarios públicos, estudiantes, profesionales y asociaciones variadas. Tampoco le es aplicable una clase social específica, aunque sus bases provienen mayormente de la clase media y los sectores empobrecidos.

Desde finales de la década del 80, al mismo tiempo que cobraba fuerza el concepto de desarrollo sustentable, las organizaciones ambientalistas lograron que los Estados latinoamericanos comenzaran a incluir la temática ambiental por lo menos desde lo discursivo. De la misma manera, lograron que varios de los bancos multilaterales de crédito, que operan en la región, adoptaran las

⁷⁸ Eduardo Gudynas. *Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano* [en línea]. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 1992. Accedido el 22/08/2008. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2177_1.pdf.

políticas sectoriales pertinentes y fueran más cautelosos al momento de financiar proyectos ambientalmente controversiales.

En la actualidad, los funcionarios públicos no pueden evadir atender problemáticas ambientales que plantean proyectos como las plantas productoras de pasta de celulosa en el Río Uruguay y Valdivia (Chile); las represas del Complejo Madera (Brasil-Bolivia) y Corpus Christi (Argentina-Paraguay), emprendimientos mineros como Pascua Lama (Chile-Argentina) y Famatina (La Rioja), gasoductos como Camisea, las carreteras amazónicas y la contaminación hídrica de cuencas como La Matanza Riachuelo.

Los ejemplos previos grafican la existencia de conflictos ambientales que reclaman la atención de los funcionarios de gobierno. Aunque las gestiones que llevan a cabo los reclamantes ambientales no detengan los proyectos, logran beneficiar su posición, consiguiendo, en el mejor de los casos, un proyecto alternativo que satisfaga los requerimientos de la mayor cantidad de actores. De esta manera, se obliga a los funcionarios públicos a atender el tema y tomar cartas en el asunto.

Por último, resulta determinante el grado de “ruido” que se genere en la sociedad sobre determinado proyecto. Mientras más recursos posean y más creativos sean a la hora de publicitar su causa los activistas, más condicionados estarán los funcionarios del gobierno de turno para atender sus reclamos.

A MAYORES RESTRICCIONES AMBIENTALES, MENORES INVERSIONES

Diferentes comunidades epistémicas concuerdan que para desarrollarse, los Estados deben promover la inversión extranjera. IIRSA no constituye una excepción a esta afirmación. La actualización de la infraestructura requiere de grandes flujos financieros para poder planificar, evaluar y ejecutar los diferentes

proyectos. Por tanto, resulta improbable que los gobiernos suramericanos puedan llevar adelante tamaña iniciativa contando únicamente con los recursos de los bancos multilaterales de desarrollo y sus presupuestos anuales. Es necesaria la participación del sector privado. Por este motivo, funcionarios públicos participantes de IIRSA han recibido capacitaciones, de parte de los miembros del Comité de Coordinación Técnica, sobre como llevar adelante *Public-Private Partnerships* o asociaciones público-privadas para involucrar al sector privado.

La competencia que generan los procesos de re-localización productiva y de atracción de grandes capitales implica un proceso de negociación entre los sectores público y privado. Por lo general, el primero ofrece ciertos beneficios impositivos, tarifarios y de laxitud normativa ambiental y laboral a cambio de inversiones, empleo y producción. El nivel de “hospitalidad” brindada, y por tanto, su capacidad de negociación dependen, entre otros factores, del grado de desarrollo de un país. Ejemplifica lo expuesto la instalación de la productora de pulpa de celulosa Metsä-Botnia en Uruguay, sin adentrarse en el debate por la definición de los posibles impactos que alegan las partes. Para el país oriental implicó la mayor inversión extranjera directa de su historia (1.200 millones de dólares). La empresa finlandesa obtuvo el apoyo total del gobierno uruguayo cuando se desató el conflicto binacional. Por otro lado, empresas argentinas debieron incumplir contratos de provisión con Botnia por “sugerencia” de su gobierno nacional.

En términos de comercio y ambiente, según Diana Tussie, las mayores preocupaciones de los Estados en desarrollo al momento de configurar la agenda, giran entorno a: Como lograr acceso y posicionamiento en los mercados sin degradar en una mayor cuantía el ambiente; y como puede ser protegido éste sin sacrificar las tasas de crecimiento y la liberalización del

comercio⁷⁹ [la traducción es de quien expone]. Esta afirmación puede ser trasladada a la actualización de la infraestructura ya que ella busca como su principal objetivo optimizar los flujos de comercio. Por tanto, se puede afirmar que una de las metas actuales de los Estados suramericanos consiste en atraer las inversiones necesarias para ejecutar IIRSA, minimizando los impactos ambientales, para así transitar el camino del crecimiento económico.

Por lo expuesto, un condicionante para los Estados en la configuración de la agenda implica que, de implementarse medidas más severas de protección ambiental, esto elevaría los costos de los proyectos y haría más lento retorno de la inversión, mermando la participación de la inversión privada necesaria para la realización de las obras.

LIDERAZGO SURAMERICANO

Todo proceso de cooperación/integración siempre es iniciado e impulsado por un líder. En la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, Brasil fue el encargado de influir y apoyar a los demás Estados desde un principio. Fue a instancias del Presidente Cardoso que se celebró la cumbre de Brasilia en 2000 donde los doce países de la región acordaron llevar a cabo la actualización de la infraestructura subcontinental.

A lo largo del siglo XX y principios de éste se pueden distinguir tres modelos de política exterior en Brasil. La primera mitad del siglo XX estuvo caracterizada por una diplomacia al estilo de Gran Bretaña; esto es, de alineación con los Estados Unidos. La segunda, Itamaraty implementó una autonomía cosmopolita o enfocada en todo el globo, a la manera Francesa.

⁷⁹ Diana Tussie. *Introduction. In The Environment and Trade Negotiations: Developing Country Stakes. New York: St. Martin's Press, 2000. p. 1-9. (Citado por Kathryn Hochsteller. "Fading Green? Environmental Politics in the Mercosur Free Trade Agreement" [en línea]. Latin American Politics and Society. Miami, 2003, p. 2. Disponible mediante suscripción a ProQuest.)*

Desde fines de los ochenta y hasta la actualidad lleva a cabo una especie de diplomacia alemana de posguerra centrada en la cooperación regional con los Estados geográficamente próximos. Esto incluye a la infraestructura.

El liderazgo brasilero en el proceso de actualización de la infraestructura regional se manifiesta a través de:

- Más allá de IIRSA, Brasil es el líder regional por excelencia. Argentina ha quedado varios pasos atrás.
- Este Estado suramericano posee alrededor de la mitad del territorio y la población de la región.
- Su inversión necesaria proyectada para realizar los proyectos IIRSA ronda los 20.000 millones de dólares. Esta cifra más que triplica la media suramericana. Por otro lado, sólo Perú lo supera en la cantidad de obras a ejecutar.
- Varias empresas de capitales brasileros poseen intereses en los demás países integrantes de la Iniciativa. Ya sea por la construcción de la infraestructura o para proveerse de recursos. Entre ellas se destacan la Constructora Norberto Odebrecht, Petrobrás, Camargo Correa y Furnas.
- Su Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) es una fuente importante de financiamiento para proyectos IIRSA, con un presupuesto que supera en 10% al del Banco Mundial. Así mismo, el BNDES es un impulsor de las empresas brasileras ya que los créditos que otorga a otros Estados, en su mayoría para la construcción de infraestructura, son condicionales. Esto implica que el banco realiza el préstamo pero la ejecución de las obras solo podrá otorgarse a empresas del Brasil⁸⁰.

⁸⁰ Raúl Zibechi. *Brasil y el difícil camino hacia el multilateralismo* [en línea]. Sin datos: Center for International Policy, 2006. Accedido el 24/08/2008. Disponible en: <http://americas.irc-online.org/pdf/reports/0602brazil-esp.pdf>.

Para Brasil, la expansión hacia el oeste, la conquista de la Amazonía, y la búsqueda de una salida al pacífico fue una prioridad que alcanzó el rango de política de Estado cuando el Barón de Río Branco⁸¹ trazó los lineamientos de la política exterior allá por 1910. “A comienzos del siglo XXI la nación más poderosa de Suramérica va camino de realizar su sueño estratégico, no a través de la conquista militar, sino mediante grandes obras de integración regional y la expansión de sus principales empresas”⁸². La condición de potencia regional de Brasil también se torna palpable en la actualidad con el impulso dado a la creación de la CSN mientras el MERCOSUR se encontraba estancado e IIRSA en plena marcha.

Este liderazgo económico-político brasileiro fue vital para impulsar un proceso como IIRSA. En materia ambiental, según Eduardo Gudynas⁸³, la administración del Presidente Collor de Melo fue una de las primeras en reconocer la relevancia de la cuestión ambiental, por lo menos en el plano discursivo. Fue este mismo gobierno el que hospedó la celebración de la *Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Así mismo, en la *Cumbre de Brasilia* de 2000, el Presidente Fernando Henrique Cardoso recalcó la necesidad de respetar la equidad intergeneracional ambiental.

El gobierno de Brasil, con el objetivo de integrar información y generar conocimiento actualizado para la articulación, planeamiento y coordinación de las acciones globales de gobierno en la Amazonía Brasileira, creó en 1990 el Sistema de Protección de la Amazonía (SIPAM)⁸⁴. Su meta fue procurar la protección, la inclusión social y el desarrollo sustentable de la región. El SIPAM

⁸¹ Historiador, político y diplomático Brasileiro. Ministro de Relaciones Exteriores desde 1902 hasta 1912.

⁸² Raúl Zibechi. Op. cit., p. 1.

⁸³ Eduardo Gudynas. Op. cit., p. 104-115.

⁸⁴ SIPAM. “*Sistema de Proteção da Amazônia*” [en línea], sitio web oficial del SIPAM, accedido el 26/10/2008. Disponible en: <http://www.sipam.gov.br/content/view/13/43/>.

congrega diferentes áreas del Estado, incluyendo las fuerzas armadas, y fue dotado de una amplia capacidad tecnológica para cumplir su misión.

En términos de políticas ambientales, Brasil le lleva la delantera temporal a la mayoría de sus vecinos. En 1973 se constituyó su Agencia Ambiental Nacional que doce años más tarde adquirió rango ministerial. En 1986, el gobierno federal comenzó a requerir evaluaciones de impacto ambiental para proyectos de desarrollo. Sin embargo, al igual que la mayoría de los Estados suramericanos, Brasil continúa teniendo graves problemas ambientales tanto urbanos como rurales. Según Kathryn Hochstetler, “Brasil posee las protecciones ambientales más extensas y profundas, a pesar de sus bien publicitados y serios problemas ambientales (...). Los gobiernos del cono sur integrantes del MERCOSUR han demostrado una fuerte resistencia colectiva a incorporar consideraciones ambientales a los acuerdos comerciales que negocian y firman”⁸⁵ [la traducción es de quien expone].

A pesar de su liderazgo regional y su extensa legislación, la administración del Presidente Lula no tradujo esta condición en la promoción de la agenda ambiental en IIRSA. Más aún ha llevado a cabo actos que indican lo contrario e incluso contribuyen a generar tensiones con Estados vecinos. En 2007, la administración del presidente Lula da Silva aprobó las licencias para la construcción de dos de las represas proyectadas sobre el río Madera contradiciendo opiniones de expertos, su ministra del área y manifestaciones de la sociedad civil. Esto generó roces con el gobierno de Evo Morales, que decidió paralizar la construcción de las represas proyectadas del lado boliviano hasta que se halle solidamente integrada la ecuación ambiental a los proyectos.

En este sentido, el liderazgo ambiental en la actualización de la infraestructura regional parece haberlo asumido Bolivia. Justifica lo expuesto las declaraciones públicas vertidas por el Presidente Evo Morales, en su carta

⁸⁵ Kathryn Hochstetler. Op. cit., p. 3.

abierta a los presidentes y pueblos de la región, en los meses previos la *Segunda Cumbre Suramericana de Naciones* (diciembre de 2006), donde se discutieron cuestiones relacionadas a la infraestructura entre otros temas. En la misiva, llamó a revisar IIRSA para respetar el medioambiente en el proceso de actualización de la infraestructura:

“Tenemos que desarrollar la infraestructura vial, las hidrovías y corredores, no sólo para exportar más al mundo, sino sobre todo para comunicarnos entre los pueblos de Sudamérica respetando el medioambiente y reduciendo las asimetrías. En este marco, debemos revisar la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA), para tomar en cuenta las preocupaciones de la gente que quiere ver carreteras en el marco de polos de desarrollo y no autopistas por las que pasan contenedores para la exportación en medio de corredores de miseria y un incremento del endeudamiento externo⁸⁶.”

En la misma línea de argumentación, la Coordinadora Nacional IIRSA para Argentina manifestó que fueron los funcionarios bolivianos, quienes plantearon la necesidad de arbitrar los medios para una mayor participación de la sociedad civil en la discusión de la Visión Estratégica Suramericana.

El Presidente boliviano también realizó una propuesta de cuatro puntos concerniente al medio ambiente y la naturaleza. En primer lugar, recalcó la necesidad de generar políticas públicas de protección ambiental con participación social que permitan realizar un manejo “alternativo” de los recursos tal cual lo hacen los pueblos originarios. En segundo lugar, propuso crear un órgano regional dedicado exclusivamente generar un marco normativo común y a ejercer el poder de policía en la materia. Como tercera medida, concibió una Convención Sudamericana del Agua que proteja el recurso y garantice su disponibilidad a los pueblos que en la actualidad carecen de él. Por último, llamó a salvaguardar la biodiversidad regional y los conocimientos ancestrales del tráfico genético.

⁸⁶ CAN. “*Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para Vivir bien. Propuesta del Presidente Evo Morales Ayma, Presidente de la República de Bolivia*” [en línea], sitio web oficial de la Comunidad Andina de Naciones, accedido el 12/03/2007. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/csn/propuesta_boliviana.htm.

Brasil, a pesar de ser una potencia regional con un sistema legal de protección ambiental de larga data, no se constituye en un impulsor de la agenda en IIRSA. Argentina, otro líder regional, a través de su Coordinadora Nacional, manifestó que, a nivel ambiental, la Iniciativa no implica mayores inconvenientes para el país. Bolivia, una de las naciones menos desarrolladas del subcontinente, fue la única que públicamente planteo la necesidad de profundizar la discusión. Si bien, estos tres Estados no constituyen el universo de actores IIRSA, contribuyen a comprender como es la dinámica del debate ambiental en la Iniciativa.

EL INTERÉS NACIONAL

En la construcción de la política exterior del Estado moderno, los funcionarios se encuentran ante problemas que comprenden una “multiplicidad de valores e intereses competitivos”. El concepto de interés nacional surge como un criterio orientador que debería facilitar la tarea a los tomadores de decisión sobre el curso de acción más adecuado frente a una problemática determinada. Sin embargo, debido a la complejidad que la determinación de los intereses vitales implica, el interés nacional termina resultando un concepto ambiguo y por tanto controversial.⁸⁷

El interés nacional, además de criterio orientador, sirve muchas veces a los funcionarios encargados de delinear la política exterior como un medio para justificar decisiones ya tomadas. En este sentido, la excusa brindada por el gobierno del Presidente Lula da Silva de continuar con la construcción de las represas brasileras sobre el río Madera a pesar de las numerosas críticas de múltiples actores, incluidos un gobierno extranjero y un miembro del gabinete nacional, estaría basada en la protección de un interés superior: El

⁸⁷ Carlos Eduardo Mena. *Toma de Decisiones y Políticas: Algunas aplicaciones a la política exterior*. Buenos Aires: Programa RIAL, 1989.

aseguramiento de una matriz energética que le permitan al Planalto y a Itamaraty continuar con el sendero de crecimiento económico planificado.

La licuación de la tradicional distinción entre la política interna y externa implica que la resolución de las cuestiones que aquejan al Estado debe llevarse a cabo mediante una articulación de las ópticas internas y externas. Problemas actuales como la provisión de energía, las crisis económicas, la protección del medio ambiente y la escasez de alimentos requieren la búsqueda de denominadores comunes entre los intereses propios, ajenos y colectivos. Carlos Eduardo Mena los define como:

“Intereses Propios: los que tienen que ver con la preservación y obtención de beneficios para ese determinado Estado y para sus ciudadanos. Básicamente, la preservación de la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos de determinados Estados son intereses propios desde el punto de vista del Estado.

Intereses de otros: se refiere a los beneficios que están orientados a otros Estados y a sus ciudadanos, aunque las acciones en representación de éstos pueden producir beneficios indirectos e intangibles para los ciudadanos del primer Estado.

Intereses colectivos: difieren de los dos anteriores, en el sentido de que en este caso los bienes o beneficios no admiten una separación clara entre los beneficios de aquellos mismos y aquellos de otros. Por ejemplo, todos los ciudadanos del mundo pueden beneficiarse (aunque no de manera prioritaria) de la preservación de la sanidad de la atmósfera o de océanos no contaminados.”⁸⁸

Alexander George y Robert Keohane argumentan que “la principal *función* del concepto de interés nacional es especificar un medio por el cual los encargados de trazar políticas puedan hacer elecciones correctas entre intereses y, en consecuencia, entre alternativas políticas.”⁸⁹ Sin embargo, el interés nacional resulta un concepto poco práctico debido a que es una “meta no operativa”, no da un patrón de medida para comparar políticas alternativas. Al mismo tiempo se deben confrontar otros interrogantes: ¿Quién determina los valores que guiarán el interés nacional? El Presidente, los funcionarios de alto

⁸⁸ Carlos Eduardo Mena. Op. cit., p. 55.

⁸⁹ Alexander George y Robert Keohane. *El concepto de interés nacional: usos y limitaciones*. En La decisión presidencial en Política exterior: el uso eficaz de la información y el asesoramiento. Buenos Aires: GEL, 1991. p. 234.

nivel, grupos económicos, sindicatos, la ideología gobernante, etc. ¿A quién beneficia la persecución del mismo? Estas complicaciones han llevado a que se considere muchas veces como interés nacional a un conjunto reducido de valores cuasi universales que todo Estado debería proteger, tales son la sobrevivencia física, la libertad y la subsistencia económica; donde ninguna meta se subordina a la otra. Esto se ha denominado interés nacional irreductible.

En la actualidad, las sociedades de las naciones suramericanas tienen escasa conciencia sobre cuál es el interés nacional de su respectivo país. Existen debates entorno a la política exterior pero no sobre los principios que deberían guiarla. Esta es una discusión importante que se deben los habitantes de la región. Los Estados en desarrollo, además del interés nacional, deben considerar el orden internacional vigente impuesto por las potencias de turno si pretenden resguardar intereses vitales.

En un mundo interdependiente caracterizado por los procesos de cooperación e integración regional y la búsqueda conjunta de soluciones a problemas contemporáneos, es necesaria una articulación de los intereses nacionales con los colectivos. El desarrollo económico y la protección del entorno humano son beneficios ambicionados por todos los Estados suramericanos. En lo relativo al cuidado del ambiente, la persecución de intereses individuales no es una meta viable debido a la interrelación que caracteriza a los sistemas naturales.

El interés nacional no debería constituir un escollo para el cuidado de los recursos naturales. En el pasado se ha utilizado este concepto como justificativo para evadir la aplicación de tratados ambientales. Sin embargo, debido a la necesidad de resguardar un interés colectivo, la Convención de Ramsar sobre protección de humedales, establece que una parte contratante, debido a "motivos urgentes de interés nacional", puede retirar de la lista humedales ya

incluidos o reducir sus límites. Aún así, estas deben compensarse designando otro humedal.

La creación y provisión de la energía necesaria para mantener y propulsar las economías y la calidad de vida de millones de personas es uno de los temas que hoy domina el espacio de las decisiones estratégicas de la política mundial. Suramérica no escapa a este escenario. El mantenimiento e incremento de las tasas actuales de consumo energético que la región demanda está íntimamente relacionado con el cuidado por el medio ambiente y la seguridad alimentaria. La deforestación descontrolada para el cultivo de soja, la construcción de mega represas, la falta de proyectos promotores de energías limpias, el dragado de sistemas hidrográficos enteros y la producción minera sin un adecuado control (entre otros) como consecuencia de la actualización infraestructural generan efectos sobre el entorno humano que no han sido ampliamente debatidos. Hasta el momento, la producción de electricidad, hidrocarburos y biocombustibles va ganando la pulseada.

La noción de sustentabilidad acuñada por la comisión Bruntland, plantea en su seno el conflicto establecido entre la necesidad de desarrollo económico y la preservación de la base de recursos naturales que permiten la vida en la tierra. Palpables desde hace décadas, estos intereses contendientes pugnan por primar en la toma de decisiones presidenciales. La actualización de la infraestructura genera empleo y aumento del comercio por lo que incrementaría la riqueza de las naciones involucradas. Sin embargo, la ecuación no es siempre lineal. Los efectos no deseados de estos procesos encuentran en las ONG, comunidades afectadas y grupos indígenas opositores cada vez más dispuestos a preservar los recursos de los cuales dependen para subsistir.

Un liderazgo suramericano que permita integrar acordemente la variable ambiental a IIRSA deberá contar con consensos y una revisión periódica. En pos de la estabilidad del sistema suramericano, cada sacrificio realizado por una de

las partes no debería implicar un beneficio inmediato para el resto. Brasil, Venezuela y quizás Argentina podrían perseguir sus intereses nacionales de manera aislada para ordenar su política exterior; pero no se estaría logrando el ideal de la integración de la región, quedando el resto de los actores en una situación muy desventajosa que desequilibraría la balanza del sistema regional.

Porque los gobiernos que aplican el interés nacional irreductible están en última instancia más preocupados por la seguridad nacional y el crecimiento económico, es poco probable que puedan dedicarse adecuadamente a tratamiento de las cuestiones ambientales. Los recursos naturales, si bien han formado parte de las consideraciones de seguridad nacional en términos de apropiación desde antaño, parecería no existir una resolución contundente entorno a su agotamiento o deterioro. Una respuesta exhaustiva a los problemas ambientales solo podrá lograrse a través de una cooperación internacional que privilegie los intereses colectivos por sobre los individuales debido a la inexistencia de una autoridad supranacional.

Los Coordinadores Nacionales de IIRSA, aunque en su mayoría no forman parte de los ministerios de relaciones exteriores, son ejecutores de la política exterior al negociar las condiciones en las que se implementará IIRSA. Del análisis de sus intervenciones se desprende que en su concepción del interés nacional individual y colectivo a resguardar, el medio ambiente no figura al tope de la agenda.

El interés nacional debería simplificar la toma de decisiones en política exterior. La complejidad de su puesta en práctica sumada a la incerteza de que los funcionarios IIRSA hayan participado de su construcción genera por lo menos dudas sobre la existencia de un mecanismo implementado que facilite el proceso de toma de decisiones en beneficio de los intereses individuales y colectivos de los Estados de la región. De existir dicho interés nacional, la protección del medio ambiente no forma parte de sus valores primordiales.

CONCLUSIÓN PARCIAL: CONDICIONANTES GUBERNAMENTALES PARA LA CONFORMACIÓN DE LA AGENDA AMBIENTAL DE IIRSA

Desde Colombia y Venezuela hasta Argentina y Chile, en muchas zonas pueden observarse tendencias de deterioro ambiental resultante de un patrón de desarrollo y consumo basado en una explotación insostenible de los recursos naturales. El ascenso de la agenda ambiental a nivel internacional y regional tuvo como consecuencia una mayor concienciación de la problemática. Como resultado el Estado, el sector privado y la sociedad civil han ensayado respuestas a la situación en forma aislada y en conjunto aunque los resultados han sido magros. A comienzos del Siglo XXI Suramérica cuenta con diversos procesos de integración en marcha a diferentes velocidades pero ningún sistema eficaz de gestión del entorno humano para el sub-contiente. Un ejemplo de esto es la proliferación de áreas protegidas y parques nacionales que no cuentan con los recursos necesarios ni con administraciones eficientes.

Tanto la Comunidad Andina de Naciones, el MERCOSUR como la Comunidad Suramericana de Naciones establecieron mecanismos tendientes a instalar la protección del medio humano en su estructura organizativa. Su incapacidad de revertir las tendencias de deterioro ambiental regional está íntimamente relacionada con la fragilidad institucional imperante en los diversos Estados que forman parte de estas organizaciones. A pesar de haberse conformado una agenda internacional ambiental y luego de que ésta permeó sobre varias de las instancias de decisión suramericanas, sobre todo en el plano discursivo, no se han generado cambios rotundos en la forma de implementar modelos donde los tres pilares del desarrollo sustentable -económico, social y ambiental- sean partes iguales en la estructura de planeamiento.

Las tareas de difusión llevadas a cabo por los diferentes grupos ambientalistas han contribuido a generar mayor conciencia social sobre el deterioro del entorno y la relación de las grandes obras de infraestructura con

éste. De la misma manera, el lobby ejercido sobre los funcionarios públicos permitió que se reconozca desde varios Estados los retos que presenta IIRSA con respecto al medio ambiente. Sin embargo, las ONG no lograron condicionar lo suficientemente ni al Comité de Dirección Ejecutiva ni al resto de los decisores de alto nivel suramericanos (presidentes, ministros de medio ambiente) para que se tomaran las acciones correspondientes con el fin de realizar una adecuada planificación de los riesgos y oportunidades que la actualización de la infraestructura presenta.

Otra razón por la cual las consideraciones ambientales no han sido tenidas en cuenta en la planificación IIRSA de la misma manera que los instrumentos de financiación o la velocidad de la ejecución de las obras es la relación inversión/restricción ambiental. Los Estados suramericanos se encuentran de por sí limitados en lo que a presupuesto para infraestructura se refiere. Deben realizar todo tipo de asociaciones para recabar los montos necesarios para implementar las obras como para poner otra “traba” más al financiamiento. La protección del medio ambiente es percibida por la mayoría de la clase política como algo deseable pero poco operativa ya que implica retrasos y restricciones de todo tipo que no concuerdan con el corto plazo de los períodos electorarios.

Brasil ha sido el impulsor de la Iniciativa desde su comienzo. Sin embargo, IIRSA no posee un actor con suficiente peso específico que se comprometa a impulsar a fondo la agenda ambiental del proceso. Si bien la administración boliviana ha paralizado obras controversiales y expresado la necesidad de rever el mecanismo de planificación, el gobierno de Evo Morales carece del liderazgo necesario para que la protección ambiental tome un matiz más relevante. En última instancia todo se reduce a voluntad política y capacidad para tomar decisiones. Sólo Argentina, Brasil y Venezuela poseen esta cualidad, pero a juzgar por los dichos y acciones de sus funcionarios parece poco probable que esto suceda.

Con respecto a la conformación de un interés nacional colectivo, en el último lustro la región ha sido testigo del ascenso de diferentes gobiernos con tendencias políticas que oscilan entre el socialismo y el neoliberalismo. Cada uno opera con enfoques ideológicos y políticos diferentes respecto a la concepción de la integración regional. Por consiguiente IIRSA no se identifica con un ideal común de integración. Esto pone en tela de juicio el discurso oficial de que la Iniciativa responde al “interés suramericano”.

La concienciación de la sociedad internacional sobre los problemas ecológicos globales, regionales y locales, sumada a la creación de un derecho internacional ambiental ejercen ciertos límites sobre los parámetros a tener en cuenta cuando se evalúan y desarrollan proyectos de desarrollo. Estos principios fueron adoptados por los acuerdos de integración de la región. Por lo tanto, la puesta en marcha de IIRSA debería ser acorde a estas reglas. No solo desde el ámbito discursivo sino también desde prácticas realmente sustentables. Sin embargo, los condicionantes a los que se enfrentan los Estados suramericanos y la realidad misma demuestran que esto no ha sucedido.

CAPÍTULO IV: LOS BANCOS MULTILATERALES DE CRÉDITO

Los bancos multilaterales de crédito (BMC) son organizaciones internacionales propiamente dichas. Nacen de un acuerdo de voluntades entre Estados que se vinculan entorno a objetivos comunes. Estos fines pueden ser generales como la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos o pueden ser específicos como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los fines específicos de los BMC suelen incluir reducir la pobreza en su área de influencia y acelerar los procesos de desarrollo sustentable a través de sus operaciones.

El Comité de Coordinación Técnica de IIRSA está compuesto por un BMC regional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y dos sub-regionales, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Este último, por su ajustado presupuesto, es la institución que menos operaciones de la Iniciativa ha respaldado. La mayoría de las veces, su contribución está destinada a la realización de estudios de pre-factibilidad y no a la realización de obras.

El BID, la CAF y FONPLATA solo aportan una porción de los recursos necesarios para desarrollar la cartera de obras propuestas. IIRSA, debido a sus dimensiones, precisa de otras fuentes de crediticias para poder avanzar. En esta búsqueda de fondos se establecen asociaciones público/privadas, mecanismos innovadores de financiamiento y apoyos de otras organizaciones. Entre ellas se encuentran el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil.

Como sujetos de derecho internacional público, las organizaciones internacionales están sujetas a sus tratados constitutivos y al cuerpo normativo que en consecuencia dicten sus órganos pertinentes. Los BMC no constituyen una excepción; sus actividades están enmarcadas en un conjunto de **políticas** que guían sus operaciones. Estas pueden ser *generales* (de adquisiciones, disponibilidad de información etc.) porque rigen todas sus actividades o *sectoriales* (ambientales, infraestructura, reasentamiento, minería etc.) porque estipulan el funcionamiento de determinadas áreas. Así mismo, las instituciones financieras cuentan muchas veces con **estrategias** o planes generales que direccionan las acciones tendientes a la concreción de objetivos determinados.⁹⁰

Tradicionalmente, el individuo ha quedado relegado como sujeto del derecho internacional. Sus principales destinatarios son los Estados, las organizaciones internacionales, los movimientos de liberación nacional, las comunidades beligerantes, la Santa Sede y los pueblos. Sin embargo, con el paso del tiempo, el individuo fue adquiriendo cierto grado de personalidad. Este avance, sumado a la consecución de proyectos que generaron impactos negativos sobre determinadas comunidades y sus entornos jugaron un papel trascendental para que gran parte estas instituciones generaran instancias de recurso donde los afectados pudieran reclamar cuando vieran menoscabados sus derechos por operaciones de los BMC. La creación del Panel de Inspección del Banco Mundial (1993) y el Mecanismo de Inspección Independiente del BID (1994) fueron iniciativas que (si bien pueden ser calificadas de ineficaces) constituyen hitos fundamentales para la participación social en estos organismos.

El acceso a la información, la participación pública y la justicia ambiental tienen una íntima relación con el derecho humano al medio ambiente y la gestión del desarrollo sustentable. El Principio 10 de la Declaración de Río adoptada en

⁹⁰ BID. “*Políticas*” [en línea], sitio web oficial del BID, accedido el 26/04/2008. Disponible en: <http://www.iadb.org/aboutus/III/policies.cfm?language=Spanish>.

el marco de la *Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo* de 1992 establece que:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”⁹¹

Estos principios fueron ratificados posteriormente en la *Convención de Aarhus sobre Acceso a la Información, la Participación Pública en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia Ambiental* de 1998 y en la *Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible* de la Organización de Estados Americanos de 1999. Indudablemente la participación social, desde fines de los ochenta, ha generado un aporte constante en materia de agenda ambiental de los BMC. Esto ha cambiado la forma en que estas instituciones proceden con respecto a la temática.

Si bien los bancos multilaterales de desarrollo son instituciones públicas conformadas por Estados, también están sujetas a las reglas de la competencia de la sociedad capitalista. Estas organizaciones se disputan por otorgar créditos rentables para subsistir y diferenciarse de otras instituciones del sector. De ésta manera corren riesgos cuando otorgan préstamos a tomadores que no manejan correctamente la variable ambiental. Esto puede dificultar la capacidad de pago del prestatario y menoscabar la imagen social del ente financiero. Ejemplo de esto son: la represa Three Gorges en China financiada por capitales públicos y privados canadienses y rechazada por el Banco Mundial debido a aspectos

⁹¹ Organización de Naciones Unidas. “Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo” [en línea], sitio web oficial de la Organización de Naciones Unidas, accedido el 22/05/2008. Disponible en: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>.

ambientales; el gasoducto peruano de Camisea apoyado por el BID y la planta productora de pasta de celulosa de Botnia en Uruguay financiada por el Banco Mundial.

Aunque muchos de los cambios en los BMC relativos a la protección del ambiente se dieron en la década de los noventa con reestructuraciones departamentales, participación pública y acceso a la información; las modificaciones más sustanciales con respecto a instrumentos y marcos normativos en las entidades del CCT no tuvieron lugar hasta después de 2002. Esto se manifestó con la implementación/renovación de políticas sectoriales, estrategias y herramientas como las EASE. A pesar de estos cambios que contribuyen a la generación de agenda ambiental de la Iniciativa, diversas organizaciones de la sociedad civil continúan llamando la atención por las implicancias sobre el entorno humano de IIRSA y el rol de los organismos financieros involucrados.

EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

El Banco Interamericano de Desarrollo fue creado en 1959 y es hoy el banco regional de desarrollo más grande del mundo, tanto por la cantidad de países que lo conforman como por la cuantía de recursos que posee. Su misión es contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo sus miembros en vías de desarrollo. En la actualidad está compuesto por 47 Estados miembros. La mayoría de éstos son de América Latina y el Caribe, pero también los hay de diferentes continentes, bajo el status de miembro no regional, como por ejemplo: Israel, República de Corea y Eslovenia.

Con un capital ordinario de US\$101.000 millones, la institución esta compuesta por tres organismos que proporcionan productos financieros y apoyo de diferentes características a distintos sectores de los Estados prestatarios. Ellos son: el BID propiamente dicho; la Corporación Interamericana de

Inversiones (brinda financiamiento a las PYME y a los mercados de capital); y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Éste último apoya innovadoras iniciativas para el desarrollo del sector privado respaldando proyectos de entidades sin fines de lucro. El FOMIN cooperó con la Universidad Siglo 21 para implementar el Programa de Supervivencia y Competitividad de Empresas Familiares de la Región Centro.

Como sujeto de derecho internacional, los BMD pueden generar su propio marco normativo para reglamentar su accionar. El Banco Interamericano de Desarrollo cuenta con políticas operacionales, o “lineamientos específicos sobre los distintos sectores de actividad”⁹², y estrategias, o “proposiciones más amplias que buscan hacer operativos los mandatos de la Asamblea de Gobernadores para la institución”⁹³. Ambas herramientas conforman el plexo legal que rige sus actividades y que por lo tanto está sujeto a mecanismos de acceso a la justicia.

La relación del BID con el medio ambiente comienza en 1979 cuando su Directorio Ejecutivo aprobó la *Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas*. Así se convirtió en el primer BMC en instaurar una norma que delimita su accionar con respecto a este tema. Tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, el Banco asimiló sus principios de desarrollo sustentable. En 1994 se llevó a cabo el Octavo Aumento de Recursos de la Institución que declaró al ambiente como un área prioritaria a respaldar. En esta época también se establecieron normativas sectoriales de recursos hídricos, costeros y energía entre otros. Así mismo se crearon procedimientos de evaluación y buenas prácticas para el sector.

⁹² BID. “*Políticas*”. Op. cit.

⁹³ Ídem.

En 1995 el BID aprobó su *Estrategia para la Promoción y el Desarrollo de la Infraestructura en América Latina y el Caribe*. Este documento, que consta de 18 páginas, contiene sólo un párrafo donde hace mención al medio ambiente. En él se menciona la necesidad de proteger a los consumidores y la población más pobre cuando se intenta salvaguardar el entorno humano. Así mismo destaca que los préstamos de la Institución deben juzgarse por su “contribución al desarrollo económico y social de la región”⁹⁴. No hay mención alguna a la sustentabilidad.

Comenzado el presente siglo, el BID adoptó los Objetivos de Desarrollo del Milenio elaboradas en el marco de Naciones Unidas. En este sentido se comprometió a fomentar la: “reducción de los procesos de degradación de los recursos naturales; el mejoramiento del acceso a las fuentes de agua pura y segura; y el mejoramiento de las condiciones de vida en zonas marginales”⁹⁵. En el año 2003, la dirección del Banco Interamericano decidió que era necesario generar un documento marco que integrara todas estas variables, así nació la *Estrategia de Medio Ambiente*. Tres años más tarde se modificó la Política sectorial vigente desde hacía 27 años.

LA ESTRATEGIA DEL BID PARA EL MEDIO AMBIENTE

El documento fue aprobado por la dirección del banco en el 2003 y se basa en dos pilares: la **governabilidad** y la **gestión ambiental**. Su meta es lograr una mayor eficacia en el objetivo institucional de contribuir al desarrollo sustentable de los Estados miembros. La característica principal de esta directriz, a diferencia de las demás, es que se aplica de manera transversal a todas las áreas y departamentos de la Organización. Entiende al medio

⁹⁴ BID. *PROMOCIÓN DEL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE* [en línea]. Washington D.C: BID, 1995, p. 6. Accedido el 16/04/2008. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/ifm-GN1884-1s.pdf>.

⁹⁵ BID. *Medio Ambiente: Documento de Estrategia* [en línea]. Washington D.C: BID, 2003, p. 31. Accedido el 06/04/2008. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/doc/sds-Estrategia_Medio_ambiente.pdf.

ambiente en un sentido amplio, incluyendo los entornos geofísicos, bióticos y antrópicos⁹⁶.

La Estrategia parte del presupuesto que la dotación natural de la región “constituye la base de la competitividad, el crecimiento económico sustentable, la reducción de la pobreza y la calidad de vida. [...] Sin embargo, estos recursos son frágiles y en la mayoría de casos se encuentran deteriorados”⁹⁷. El BID atribuye como causas principales de ésta situación a fallas de gobernabilidad y de mercado. Es por esta razón que apostó a generar estos lineamientos sectoriales y más tarde a reformar su política de medio ambiente.

Entre las líneas de diagnóstico situacional de la estrategia, el BID destaca que: **1.** la región viene realizando un consumo no sustentable de sus recursos; **2.** esto sólo se modificará si se incrementa la habilidad que tienen los diferentes actores involucrados en la protección de este capital; **3.** los bienes ambientales y sus servicios son indispensables para lograr un desarrollo sustentable; **4.** a pesar de haberse germinado una agenda sectorial regional, los resultados obtenidos por las instituciones encargadas son magros; **5.** se considera al medio ambiente como una unidad específica y no como una temática transversal; **6.** No se le han asignado un valor económico adecuado a los recursos de acuerdo con su calidad y escasez.⁹⁸ Teniendo en cuenta la situación planteada por los especialistas del BID, la institución prevé dos grandes áreas de acción:

1. Buena gobernabilidad ambiental:

La generación de políticas adecuadas y entidades capaces de gobernar correctamente el marco ambiental es de extrema importancia. Durante la última década del siglo XX se crearon diferentes organismos para proteger y regular la situación pero sus resultados no han sido satisfactorios. Esto se debe muchas

⁹⁶ Ídem.

⁹⁷ Ídem, p. 1.

⁹⁸ Ídem.

veces a debilidades institucionales (como la falta de presupuesto), saboteo de intereses económicos, políticas con metas irreales, etc. Para revertir esta tendencia resulta importante implementar una real participación de la sociedad civil. Los gobiernos deben apoyarse en diferentes organizaciones y comunidades para controlar los procesos y generar modificaciones de conducta en torno al tema.

Existe una relación íntima entre el medio ambiente y el desarrollo social. El deterioro del entorno aqueja en primera medida a los más humildes; ya sea por la contaminación que afecta la salud o por su vulnerabilidad a desastres naturales. Una mejor gobernabilidad contribuye a reducir la pobreza, ordenar el territorio y sus actividades. También tiende a limitar a los intereses económicos fuertes que promueven políticas favorables a su sector en detrimento del ambiente y de los estratos socioeconómicos más bajos de la población.

2. La generación de los incentivos adecuados para la gestión ambiental:

De acuerdo a la Estrategia, el deterioro del entorno humano regional tiene como una de sus causas principales las fallas de mercado que distorsionan la relación ambiente/economía. El BID apuesta a que el cuidado del medio ambiente también puede ser un negocio y, por tanto, tiene una fuerte vocación de integrar al sector privado en el proceso. Según el Banco, el aumento en la competitividad puede disminuir la presión que se genera sobre los sistemas naturales logrando una gestión más eficaz y eficiente.

Entre las medidas que propone el BID para fomentar la competitividad y la buena gestión ambiental se encuentran: la generación de sistemas de información y planificación para la correcta toma de de decisiones; incrementar los valores económicos de los recursos y sus servicios; fomentar los mecanismos de desarrollo limpio como el propuesto en el Protocolo de Kyoto y

la puesta en práctica de sistemas de gestión ambiental como la norma ISO 14000 y demás certificaciones.

MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA

Los procesos de actualización de la infraestructura regional presentan desafíos a nivel ambiental. Es preciso desarrollar marcos normativos homogeneizados y procedimientos estandarizados para que la temática ocupe un lugar central y transversal en estos procesos de desarrollo. Esto también es necesario para poder gestionar las obras de las cuales son parte dos o más Estados con divisiones políticas que no respetan las fronteras de los sistemas naturales. Un ejemplo cabal de esto lo constituye la Hidrovía Paraguay-Paraná (participan Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) para la cual se prevén, entre otras mejoras, el dragado de largas porciones de ríos. Estas acciones, si bien pueden contribuir a aumentar el tonelaje de los buques que por ella navegan, también puede generar considerables impactos negativos sobre el medio, afectando la sustentabilidad de las comunidades que dependen directamente de este recurso.

El BID se compromete a apoyar iniciativas como IIRSA, siempre y cuando sean acompañados y precedidos por componentes de administración efectiva del medio ambiente y los recursos naturales⁹⁹. Entre ellos destaca la necesidad de:

- Procesos transparentes de participación de la sociedad civil en las diferentes etapas.
- Instauración de sistemas de evaluación ambiental (ex-ante) y de control (ex-post).

⁹⁹ Ídem, p. 23.

- En congruencia con las áreas de acción de la Estrategia, propone acciones que fortalezcan la institucionalidad ambiental en los Estados implicados.

A nivel de herramientas concretas, el banco prevé reformular las etapas de programación para que la variable ambiental sea incorporada en todos sus procesos. Sobre todo en el instrumento clave de planificación, la *Estrategia de País*, donde se define la relación de la institución con el Estado prestatario por un período de cuatro años. Para esto se comprometió en asignar personal calificado en la materia en todos sus departamentos y oficinas en los Estados parte.

Según el BID, la fase de ejecución es la más crítica, en términos de impactos, debido a que estos se producen en su mayoría en dicha etapa. Es por esta razón que entre las medidas propuestas por la Estrategia se encuentran: Acrecentar la competencia de sus funcionarios para lograr un mejor control de los proyectos y promover un rol más activo en términos de la participación de la sociedad civil y de las comunidades afectadas por los proyectos. En ésta misma línea se crearon instrumentos financieros para vincular al sector privado con la preservación del ambiente. Entre ellos se pueden mencionar garantías para créditos de carbono, fondos para la promoción de la energía renovable y el manejo de desechos.

La Estrategia finaliza con la propuesta de una serie de indicadores para monitorear el cumplimiento de sus lineamientos. En términos de integración regional, los indicadores claves que vincularían al medio ambiente con el desarrollo de infraestructura serían: “i) grado de fortaleza y capacidad de las instituciones regionales relacionadas con el medio ambiente; y ii) disponibilidad y grado de aplicación de procedimientos, normas, reglas y políticas regionales relaciona-dos con el medio ambiente.”¹⁰⁰

¹⁰⁰ Ídem, p. 31.

POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE Y CUMPLIMIENTO DE SALVAGUARDIAS (PMACS)¹⁰¹

Siguiendo el mandato establecido en la Estrategia sectorial, el BID se embarco en la creación de una nueva Política Ambiental para reemplazar a la (OP 703) vigente desde 1979. El nuevo documento es un instrumento para implementar los lineamientos establecidos en 2003.

La razón primordial para renovar esta herramienta fue posicionar a la Institución en un proceso de mejora continua que promoviese de manera certera la sustentabilidad en la región. Un ejemplo de ello es la adhesión de este instrumento a los Principios del Ecuador¹⁰², hecho que busca sintonizar las operaciones del banco con el sector financiero privado. Así mismo, los BMC han abierto sus puertas, en cierto grado, a la participación de la sociedad civil y demás comunidades afectadas que han ejercido presión para cumplir los estándares ambientales vigentes y para mejorarlos cuando sean insuficientes. También el BID se ha visto envuelto en la financiación de proyectos controversiales como el Gasoducto Camisea y la Represa Yacretá. Estas también constituyen razones de peso para rever el tratamiento que se le da a la temática.

Existen dos consideraciones importantes a tener en cuenta sobre la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (PMACS). Por un lado, no rige para los préstamos otorgados por la Corporación Interamericana de Inversiones ni para el mecanismo IRF (Facilidad de respuesta inmediata a emergencias causadas por desastres naturales e imprevistos). Por otro lado, ésta Política, al igual que todas las del BID, están sometidas al *Mecanismo de*

¹⁰¹ BID. *POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE Y CUMPLIMIENTO DE SALVAGUARDIAS* [en línea]. Washington D.C: BID, 2006. Accedido el 06/04/2008. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=665905>.

¹⁰² Los Principios del Ecuador son una serie de directrices voluntarias aprobadas por bancos para la gestión socio-ambiental de los proyectos que financian. La PMACS adhiere a los principios pero el BI no los ha adoptado.

Inspección Independiente (creado en 1994) por el cual los grupos de personas afectadas por sus proyectos pueden solicitar una investigación que corrobore si la Institución se ha ajustado a sus propias normas.

La PMACS está fundamentada en la Declaración de Río del 92, la Agenda 21 y la Cumbre de Johannesburgo. Su objetivo es “impulsar la misión del Banco en América Latina y el Caribe para lograr un crecimiento económico sustentable y para cumplir objetivos de reducción de pobreza consistentes con la sustentabilidad ambiental de largo plazo”¹⁰³. Al igual que la Estrategia, la PMACS define su objeto como un conjunto de factores geofísicos, bióticos y antrópicos. Tiene en cuenta los impactos sociales, culturales y económicos de sus proyectos en tanto y en cuanto sean consecuencia de alteraciones geofísicas o bióticas.

Al igual que la Estrategia, esta Política toma en cuenta al medio ambiente como un eje transversal, lo que implica que la temática sea considerada por todas las áreas de la Institución de una manera planificada y pro-activa. Cabe resaltar una contradicción ya que en su página web, el BID ubica a la política ambiental dentro de las sectoriales y no como una general “común a todas las actividades de financiamiento”¹⁰⁴.

La PMACS considera que el momento ideal para lograr esta transversalidad es la etapa de delineación de la Estrategia de País. Esta es la oportunidad adecuada donde se pueden establecer tanto los riesgos, las oportunidades así como también las medidas necesarias para la gestión eficaz del entorno. Este nivel de análisis puede ser el adecuado en muchos proyectos, pero a simple vista es insuficiente para IIRSA. En este caso, la planificación debería abarcar sistemas naturales o Ejes de Integración y Desarrollo.

¹⁰³ BID. *Medio Ambiente: Documento de Estrategia*. Op. cit., p. 3.

¹⁰⁴ BID. “Políticas” [en línea], sitio web oficial del BID, accedido el 26/04/2008. Disponible en: <http://www.iadb.org/aboutus/III/policies.cfm?language=Spanish>.

El banco financiará proyectos diseñados para fomentar la buena gobernabilidad, la conservación de recursos y sus servicios, mitigación o compensaciones por daño ambiental. En ningún momento la Política considera no financiar un proyecto por su alto riesgo. A nivel interno, el BID fomenta las buenas prácticas en todas sus oficinas para reducir el consumo de agua, energía y generar la menor cantidad de desechos posibles.

El BID manifiesta que no financiará ningún programa o proyecto que no esté conforme a su política. Además, establece como piso el cumplimiento de la legislación ambiental nacional de cada Estado, incluyendo los tratados internacionales. Los prestatarios serán responsables por la realización de las evaluaciones ambientales (EA, EIA, EASE, y programas de gestión ambiental) necesarias que someterán a consideración de la Institución y que realizarán de acuerdo a estándares específicos estipulados por el Banco. En todos los casos debe llevarse a cabo un proceso de consulta con las comunidades afectadas para buscar su apoyo antes de respaldar la operación.

En cuanto a los impactos transfronterizos de sus proyectos, (tema vital para la agenda ambiental de IIRSA), la Política establece que se deberán abordar los siguientes temas: “(i) notificación al país o países afectados de los impactos transfronterizos críticos; (ii) implementación de un marco apropiado de consulta con las partes afectadas; y (iii) medidas apropiadas de mitigación y/o supervisión, a satisfacción del Banco”¹⁰⁵.

Algunas fallas y puntos grises de la PMACS:

- ◆ No considera la responsabilidad ambiental como componente integral de la responsabilidad social corporativa (interna del BID).
- ◆ No delimita con claridad cuando corresponderá realizar una EIA o una EASE. Este punto es de especial trascendencia para programas como IIRSA o el

¹⁰⁵ BID. *POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE Y CUMPLIMIENTO DE SALVAGUARDIAS*. Op. cit., p. 12.

Plan Puebla Panamá. El BID no estipula qué mecanismo es el que exigirá para éste tipo de iniciativas y cómo gestionará los impactos acumulativos de varios proyectos por EID.

- ◆ Falla en determinar de dónde provendrán los fondos para implementar lo propuesto; sobre todo en términos de reestructuración interna de la institución para cumplir con la política.
- ◆ El deterioro del medio ambiente y la pobreza son procesos que van de la mano. Determinados proyectos afectan a comunidades locales vulnerables. Por ejemplo: la construcción de una mega represa para abastecer de energía a gran parte de la población de un país puede influir severamente sobre la forma de vida de la población aledaña a su zona de construcción. La PMACS no determina como se implementarán mecanismos para salvaguardar los intereses de estos grupos.
- ◆ Debería haber referencia explícita a la no financiación de proyectos en los estados donde se comprueben violaciones al derecho internacional ambiental.

CONTRIBUCIÓN A LA AGENDA AMBIENTAL IIRSA

Desde la Cumbre de Brasilia, el Banco Interamericano de Desarrollo se encontró en una posición conveniente para influir en la construcción de una agenda ambiental para la Iniciativa. Es uno de los BMC más antiguos operando en la región, fue el primero en implementar un marco normativo para el sector, posee políticas de divulgación de información, tiene mecanismos de acceso a la justicia cuando sus propias reglas no son cumplidas y detenta un mayor grado de apertura a la sociedad civil comparado con la CAF y el FONPLATA . Otro hito importante a destacar es que la división relevante a esta área dentro del Banco es el *Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente*. Esto revela que hay una relación importante entre el desarrollo de este tipo de proyectos y el cuidado del entorno.

De acuerdo con documentos oficiales, el Banco Interamericano de Desarrollo e IIRSA privilegian la protección ambiental en sus proyectos. Son concientes de las crecientes preocupaciones de la sociedad civil y comunidades de la región sobre ésta temática. El fomento del transporte fluvial por sobre el carretero es un ejemplo de esta predisposición. La meta institucional no consiste solamente en respetar los estándares nacionales, internacionales y de la Institución sino también en “internalizar” las lecciones aprendidas de proyectos complicados y de la visión de los actores implicados.¹⁰⁶

El BID fue uno de los promotores de IIRSA desde su nacimiento y “contribuye a diseñar e implementar estándares sociales y ambientales de nivel internacional”¹⁰⁷ [la traducción es de quien expone]. Por esta razón se sostiene que parte de su contribución a la agenda, junto con la CAF (son los BMC más activos del CCT), fue el desarrollo de la metodología EASE para la Iniciativa. Además, fueron estas dos instituciones las que le propusieron al CDE llevar a cabo una campaña de difusión para divulgar los estándares ambientales de los BMC que conforman el CCT.

LA CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO

La Corporación Andina de Fomento es un banco multilateral de desarrollo que propicia la integración regional y el desarrollo sustentable. Inicialmente se constituyó con los cinco países andinos: Bolivia, Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador (hasta hoy retienen el control de la CAF a través de acciones diferenciadas); y posteriormente ingresaron 12 Estados latinoamericanos y España (el único miembro extra-regional). A diferencia del BID, la CAF admitió a 15 bancos privados como miembros. Chile fue miembro originario hasta 1977

¹⁰⁶ BID. *Building a New Continent: A Regional Approach to Strengthening South American Infrastructure* [en línea]. Washington DC: BID, 2006. Accedido el 07/01/2007. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=834660>

¹⁰⁷ Idem, p. 6.

cuando solicitó su retiro del Organismo. La sede de la institución fundada en 1968 se encuentra en Caracas.

Con un capital ordinario de US\$ 10.000 millones, su función principal es atender las necesidades de inversión del sector público y privado de la región. Entre 2002 y 2006, la CAF canalizó el 48% del financiamiento otorgado por diferentes BMC a sus miembros¹⁰⁸. Así mismo, ha respaldado más de 40 proyectos de la cartera IIRSA hasta 2007.

En sintonía con su participación como miembro del CCT, la CAF creó en 2006 el *Fondo de Promoción de Proyectos de Infraestructura Sostenible* (PROINFRA). Con un presupuesto de US\$ 50 millones, su objetivo consiste en enriquecer la calidad de las operaciones que se presentan buscando mecanismos novedosos de financiamiento. Algunas de las etapas que pretende apoyar este instrumento son los estudios sectoriales, de pre-factibilidad e impacto ambiental.

La institucionalización del cuidado del entorno humano comenzó en la CAF con la creación de la *Oficina de Coordinación de Desarrollo Sostenible* en 1994. Su misión fue “velar por la evaluación y el seguimiento ambiental de las operaciones”¹⁰⁹. Seis años más tarde, conforme cobraba más importancia la agenda ambiental a nivel internacional y de la Corporación, la oficina se transformó en Dirección. Por último, y con el objetivo de hacer transversal el tema a nivel de la Organización, adquirió el máximo rango posible al alcanzar el grado de Vicepresidencia de Desarrollo Social y Ambiental en 2004.

La CAF pretende ser un formador de agenda ambiental al promover el compromiso de las instituciones crediticias de la región con el desarrollo sustentable. En 2004 presidió el capítulo latinoamericano de la Iniciativa Financiera del Programa de Medio Ambiente de la Organización de Naciones

¹⁰⁸ CAF. “¿Que es la CAF?” [en línea], sitio web oficial de la CAF, accedido el 22/04/2008. Disponible en: <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=34132&ms=17>.

¹⁰⁹ CAF. *Estrategia Ambiental de la CAF* [en línea]. Caracas: CAF, 2007, p. 7. Accedido el 27/03/2008. Disponible en: <http://www.caf.com/attach/18/default/FINAL-small-sinblancas.pdf>.

Unidas. Tiempo más tarde creó el *Programa de Promoción del Desarrollo Sostenible en Instituciones Financieras*. A pesar de esto, la Corporación no ha ratificado los principios del Ecuador.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL DE LA CAF

Instaurada en el 2002, la breve política de la CAF define los lineamientos que en la materia deberán seguir todas las operaciones de la Corporación. Al igual que el BID, exige que todos sus financiamientos cumplieren con la legislación ambiental del país prestatario, aunque en este caso, la hace extensible también a la legislación laboral. En cuanto a las EIA, queda a discreción de sus funcionarios la solicitud de dichos estudios cuando una evaluación previa lo determine necesario. A diferencia del Banco Interamericano no hay un criterio que estandarice que proyectos requerirán diferentes tipos de exámenes. Por otro lado, se reserva el derecho de solicitar investigaciones adicionales cuando lo considere ineludible.

Entre sus salvaguardas principales, la Política establece que los proyectos que financia la Organización deben promover: la conservación de la biodiversidad, el aprovechamiento de los recursos hídricos, el uso de tecnologías limpias, la participación y el respeto de las comunidades afectadas, el fortalecimiento institucional y la difusión de información. El documento cuenta con una mención especial al desarrollo de infraestructura, donde estipula la necesidad de que se realice en concordancia con la sustentabilidad ambiental pero también buscando las oportunidades que en el sector puedan aparecer.¹¹⁰

Uno de los aspectos distintivos de la política es que enumera explícitamente qué tipo de operaciones no financiará. Entre ellas se encuentran las relacionadas con equipos bélicos, sustancias dañinas para la salud o el ambiente, comercio de especies amenazadas, la fragilidad arqueológica, y

¹¹⁰ CAF. *Lineamientos de Políticas para la Gestión Ambiental y Social de las Operaciones de CAF* [en línea]. Caracas: CAF, 2002. Accedido el 21/04/2008. Disponible en: <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17&pageMs=34360>.

comunidades aborígenes en riesgo de supervivencia. Tampoco apoyará “proyectos de infraestructura donde se vean seriamente afectados Parques Nacionales, Monumentos Naturales, áreas de humedales o bosques tropicales declarados como áreas protegidas”¹¹¹.

Resulta necesario hacer un par de salvedades con respecto a este marco normativo. En primera medida, no posee un mecanismo de acceso a la justicia donde las personas o comunidades afectadas puedan reclamar cuando consideren que sus derechos han sido vulnerados por alguna actuación financiada por la Corporación. Otra consideración importante es el grado de divulgación de información, esto está íntimamente ligado con la participación y la construcción de agenda ambiental. La CAF no posee una política sectorial que estandarice el proceso de comunicación de sus actividades. Como resultado, hasta 2007, la Organización no publicaba de una manera sistemática los datos sobre las operaciones que financiaba. Esto se modificó, sin embargo el flujo y la cantidad de información es escasa comparada con otros BMD. A principios de 2008 todavía no se difunden los documentos de proyectos.

En relación a la participación de la sociedad civil, y su integración en todo el ciclo del proyecto, resulta interesante compartir una experiencia recogida en una de las reuniones de la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos realizada en Cochabamba en diciembre de 2006. El propósito de la misma fue debatir el desarrollo de la infraestructura regional. El panel estuvo integrado por los Coordinadores Nacionales de Brasil, Bolivia y por Antonio Sosa, Vicepresidente de Infraestructura de la CAF. El auditorio se encontraba compuesto mayormente por representantes de los pueblos originarios y miembros de diferentes ONGs. Al explicitar las bondades de uno de los proyectos que financiaba la Institución andina, la Carretera Interoceánica Central, su funcionario mencionó como positivo el hecho de que las poblaciones de escasos recursos que viven en la zona selvática, a partir de su construcción

¹¹¹ Ídem, p. 2.

podrán, entre otras cosas, hacer turismo en zonas donde antes no les era posible. Estas palabras irritaron mucho a la audiencia ya que la mayoría de los presentes representaban a comunidades que enfrentan graves problemas de subsistencia. Este hecho demuestra al menos falta de conexión entre los tecnócratas que preparan las operaciones y sectores de la sociedad civil con intereses en los mismos.

ESTRATEGIA AMBIENTAL

La estrategia ambiental de la Corporación Andina fue publicada en abril de 2007, lo cual le resta fuerza como documento relevante para analizar el proceso de construcción de la agenda en IIRSA (2000-2007). Sin embargo, es un documento que recoge las experiencias aprendidas por la Institución a lo largo de su existencia. Así mismo, permite tener un panorama a futuro sobre cómo podría incidir la CAF en la construcción de la agenda sectorial en la Iniciativa.

El objetivo de la estrategia es unificar y publicitar las experiencias y aprendizajes de la Organización en materia ambiental y trazar las directrices que encuadren su accionar para contribuir al desarrollo sustentable frenando el deterioro del entorno. De acuerdo al documento, es una misión de la CAF contribuir a la construcción de una agenda ambiental regional. La estrategia:

“constituye un aporte más de la Institución a la consolidación de una cultura ambiental regional, y al compromiso de las entidades nacionales e internacionales, por la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural de la región”¹¹².

A la hora de precisar su objeto de reglamentación, la definición de la CAF no difiere sustancialmente de la del BID. La Institución Andina entiende al medio

¹¹² CAF. *Estrategia Ambiental de la CAF*. Op. cit., p. 3.

ambiente como el: “conjunto de elementos que integran los componentes geosféricos, hídricos, atmosféricos, bióticos, sociales, demográficos, antropológicos, étnicos, económicos, culturales, arqueológicos, participativos e institucionales”¹¹³.

Como promotora del compromiso de los BMD regionales con el desarrollo sustentable, la CAF aboga por la “internalización” de los costos ambientales de todas las operaciones de la Organización. Con este fin en mente se desarrollaron dos instrumentos:

- *Financiamiento Ambiental propiamente dicho*. Mediante esta herramienta que incorpora diferentes mecanismos de inversión, la Institución promueve proyectos directamente relacionados con: La gestión ambiental urbana e industrial; el uso sustentable de los ecosistemas; y la prevención y manejo de desastres naturales. En 2006 la Organización otorgó préstamos por 50 millones de dólares para ésta cartera.
- *Financiamiento del resto de las operaciones*. La CAF prevé que muchas de sus operaciones puedan originar impactos sobre el entorno. Por ésta razón, parte del financiamiento otorgado a un proyecto específico se consagra a la planificación, prevención, control y mitigación de los mismos. Con este fin se destinaron en el mismo año 102.432.320 de dólares¹¹⁴.

En cuanto a los principios y ejes orientadores, la estrategia es similar a la del Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, un aspecto a resaltar es que “considera un *enfoque de precaución en sus actividades* y, cuando prevé que hay peligro de daño grave o irreversible, promueve la adopción de medidas costo-efectivas para impedir la degradación del medio ambiente”¹¹⁵. Las EIA exigidas por la CAF demandan la presentación de proyectos alternativos cuando

¹¹³ Ídem, p. 12 y 13.

¹¹⁴ CAF. “CAF y Medio Ambiente” [en línea], sitio web oficial de la CAF, accedido el 22/04/2008. Disponible en: <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=18&pageMs=34999>.

¹¹⁵ CAF. *Estrategia Ambiental de la CAF*. Op. cit., p. 12.

los riesgos sean altos e incluso contemplan la no financiación de operaciones peligrosas.

Una característica común de las estrategias del BID y la CAF es que ambas prevén apoyar la mejora en la gestión del entorno así como promover la buena gobernabilidad ambiental de la región. No obstante, el documento de la Organización Andina transluce un sesgo hacia la administración de proyectos orientados al sector privado. Esto puede simplemente ser una apariencia, cuando en realidad ambos componentes se encuentran integrados de manera simbiótica. La estrategia se divide en dos grandes áreas:

- *Gestión Institucional Responsable*. Compuesta por:
 - Plan Institucional de Gestión Ambiental para las operaciones internas de la organización.
 - Sistema de Gestión Ambiental y Social de Operaciones. El cual incorpora:
 - Cumplimiento de Salvaguardas (previamente enumeradas).
 - Una metodología con diferentes enfoques para distintas operaciones. Se destaca la inclusión de un tratamiento sistémico para proyectos de infraestructura que abarcan grandes porciones de territorio y otro característico para procesos industriales.
 - Un conjunto de procedimientos e instrumentos que prevén la introducción de criterios ambientales en todas las fases del ciclo crediticio (origen, evaluación, formalización, desembolsos y administración). Es importante destacar que dispone la no incorporación de determinados proyectos luego del análisis preliminar si bien no aclara según que condiciones.
- *Apoyo a la Gestión Ambiental de la Región a través de:*
 - Financiamiento Ambiental
 - Programas Estratégicos para promover la conservación y el uso sustentable de los ecosistemas en los Estados partes a través de

mecanismos integradores del sector público, privado y la sociedad civil. Ellos son: Programa de Biodiversidad, Programa Latinoamericano de Carbono y Energías Limpias Alternativas, Programa Industrias más Limpias, Programa de Gestión de Riesgos de Desastres y el Programa de Promoción del Desarrollo Sostenible en Instituciones Financieras.¹¹⁶

CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA CORPORACIÓN ANDINA

En el año 2002, la CAF publicó, en conjunto con el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de los Andes de Bogotá y el Centro Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible, un documento titulado *Sostenibilidad Ambiental y Desempeño Financiero*. En él, la Institución aboga por la consideración de la capacidad de carga de los ecosistemas y la tasa de extracción de los recursos naturales en las operaciones que financia:

“Si la apropiación de recursos se hace a un ritmo superior a la capacidad natural del medio ambiente para regenerarlos y si la emisión de desechos se hace a un ritmo superior a la capacidad natural del medio ambiente para absorberlos y neutralizarlos, el ambiente sufrirá un proceso de deterioro que afectará la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus necesidades”¹¹⁷.

Estos conceptos, sin embargo, no fueron incluidos en su estrategia sectorial analizada. De la misma manera, la CAF posee un sub-portal en su sitio web dedicado exclusivamente a IIRSA. En él no hay ningún tipo de mención a los riesgos ambientales que acarrea la Iniciativa y sus planes para gestionarlos.

En relación al papel que juega la CAF en la construcción de agenda ambiental en IIRSA, la gran mayoría de las propuestas y documentación de la Institución con respecto al cuidado del ambiente surgieron a posteriori de la creación de la Iniciativa. Ya sea por presión de la sociedad civil o por principios de racionalidad económica, esto puede indicar que ambas instituciones se han

¹¹⁶ Ídem.

¹¹⁷ CAF. *Sostenibilidad Ambiental y Desempeño Financiero: Cuatro casos de estudio de gerencia del valor en América Latina* [en línea]. Caracas: CAF, 2002, p. 9. Accedido el 19/04/2008. Disponible en: <http://www.caf.com/attach/17/default/0-sostenibilidad-documento-completo.pdf>.

ido aggiornando de acuerdo a los cambios que experimentó la discusión regional sobre el cuidado del entorno.

Como se menciona en el capítulo siguiente, la Corporación Andina ha sido criticada por diversas ONGs que trabajan en temas relacionados a IIRSA y el medio ambiente, sobre todo por su falta de transparencia. Sin embargo, entre los funcionarios gubernamentales encargados de la Iniciativa se percibe a la Institución como muy eficiente. Argumentan que la CAF es muy ágil para otorgar los créditos en comparación con el BID.¹¹⁸ Esto llevaría a pensar que esa facilidad iría en detrimento del análisis adecuado de las operaciones. Sin embargo, los proyectos controversiales no han sido financiados únicamente por ésta organización.

Por último, cabe destacar que el desarrollo de la metodología para la planificación basada en las *Evaluaciones Ambientales y Sociales Estratégicas* fue realizado por la CAF (si bien fue encargada al CCT). Esto fue apenas meses antes que la Corporación presentara su estrategia sectorial.

EL FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA (FONPLATA)

La Cuenca del Plata es una zona muy rica en recursos naturales. Posee uno de los reservorios de agua dulce más grandes del planeta y su cobertura vegetal constituye un elemento fundamental en la captura de dióxido de carbono. Además de esto, la región es la responsable de la mayor parte del PBI y población de los países que la integran. Teniendo en mente estas características y buscando lograr un “desarrollo armónico y la integración física

¹¹⁸ Graciela Oporto. Coordinadora Nacional para la Argentina. *Ambiente, Participación Pública y Acceso a la Información en IIRSA*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (Audiencia concedida en el marco del decreto Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública). Bs. As., 14/05/2007.

la misma¹¹⁹”, los Estados de la cuenca (Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Paraguay) firmaron en 1969 el Tratado de la Cuenca del Plata.

Cinco años más tarde, con el objetivo de fortalecer la alianza y crear un instrumento que facilitara la ejecución de las obras que el desarrollo planteaba, la reunión de cancilleres del tratado decidió crear el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). El objetivo de este BMD es *“apoyar técnica y financieramente la realización de estudios, proyectos, programas, obras e iniciativas que tiendan a promover el desarrollo armónico y la integración física de los países miembros de la Cuenca del Plata”*¹²⁰. Su sede se encuentra en Santa Cruz de la Sierra.

Como se mencionó con anterioridad, FONPLATA es el miembro menos activo en términos de financiamiento de los órganos del CCT. Por esta razón su principal aporte consiste en la financiación de estudios de factibilidad aunque también ha respaldado obras de la Iniciativa sobre el EID Hidrovía Paraguay-Paraná. Posee un capital autorizado US\$ 415.5 millones a diciembre de 2006 de los cuales se han integrado US\$ 375,5 millones. Puede otorgar créditos a entidades públicas y privadas de los países miembros. Entre los sectores prioritarios que financia la institución se encuentran proyectos de infraestructura e integración física, inversiones en sectores productivos y de carácter ambiental. Estos últimos (de acuerdo a su política operativa) deben tender a, impulsar la conservación de la naturaleza, fomentar el manejo y el aprovechamiento integral de los recursos naturales¹²¹ y la promoción de la correcta gestión ambiental entre sus lineamientos sobresalientes.

¹¹⁹ Instituto de la Cuenca del Plata. Facultad de Ciencia y Tecnología, Universidad del Salvador. *“Tratado de la Cuenca del Plata”* [en línea], sitio web de la Universidad del Salvador, accedido el 29/04/2008. Disponible en: <http://www.salvador.edu.ar/cytc/icp/html/tratado.htm>.

¹²⁰ FONPLATA. *“Nuestra Misión”* [en línea], sitio web oficial del FONPLATA, accedido el 26/04/2008. Disponible en: http://www.fonplata.org/www/ver_item.php?accion=ver&pw=8.

¹²¹ FONPLATA. *“POLITICA OPERATIVA”* [en línea]. Santa Cruz de la Sierra: FONPLATA, 1994. Accedido el 26/04/2008. Disponible en: http://www.fonplata.org/www/pdf/POLITICA_%20OPERATIVA.pdf.

FONPLATA ha aportado a IIRSA contratando los gerentes de los EID Capricornio y MERCOSUR-Chile. También supervisó los estudios sobre transporte multimodal para la región. Algunos proyectos de la cartera que ha financiado y que planea respaldar son:

- En ejecución:
 - Participación de FONPLATA en IIRSA.
 - Reconversión del Puerto de Santa Fe.
 - Gestión sustentable recursos hídricos Cuenca del Plata.

- En solicitud:
 - Nuevos puentes sobre el Río Uruguay.
 - Optimización nodo Clorinda – Asunción.
 - Dragado y señalización del río Uruguay.
 - Puerto Multipropósito Pilar.
 - Puente Bermejo – Neembucú.

Un denominador común entre IIRSA, el Tratado de la Cuenca del Plata y FONPLATA es la Hidrovía Paraguay – Paraná. Esta constituye el sistema fluvial principal de la región. Después de realizar un estudio sobre la visión de negocios para la zona, la Iniciativa nombró a uno de sus EID en su honor. Sobre él se planea realizar un conjunto de 98 proyectos para mejorar la navegabilidad y facilitar el flujo productivo de su área de influencia, en su mayoría dominado por la soja, maíz, minería y madera.¹²²

FONPLATA, el BMC más pequeño de IIRSA posee dos políticas generales – una operativa y otra de cooperación técnica- y cinco normas específicas (ambiental, de contratos y solicitudes de préstamo, adquisición de bienes y servicios, y contratación de consultores). No posee, a diferencia del

¹²² FONPLATA. “Hidrovía Paraguay - Paraná” [en línea], sitio web oficial del FONPLATA, accedido el 26/04/2008. Disponible en: http://www.fonplata.org/www/ver_item.php?accion=ver&pw=63.

BID, políticas de divulgación de información, de reasentamiento involuntario ni de pueblos indígenas. Al igual que la Corporación Andina, tampoco cuenta con centros de información pública y los datos sobre sus proyectos que hace disponible en su sitio web son escasos.

Publicadas en 2006, las *Normas Ambientales de la FONPLATA* son una revisión de viejos lineamientos, estos sin embargo no se encuentran publicados para poder compararlos. Su objetivo es garantizar la sostenibilidad del entorno humano en todos los proyectos que financie, en la integridad de sus etapas. Establece un criterio *preventivo* por el cual solo apoyará operaciones que hayan tenido en cuenta la temática desde su concepción así como “internalizado” los costos de protección ambiental al presupuesto del proyecto¹²³.

Al igual que los otros miembros del CCT, FONPLATA establece que sus operaciones deben respetar la legislación de los países donde se localice el proyecto aunque no hace especial referencia al derecho ambiental internacional. A prima facie no existe otro requisito. Sin embargo deja abierta la puerta para la discrecionalidad cuando sus funcionarios (pueden solicitar estudios y acciones complementarias) lo consideren vital para cumplir con los objetivos de la política. No explicita el documento como se gestionará el ambiente en operaciones binacionales o de recursos compartidos como la Hidrovía Paraguay-Paraná.

FONPLATA observa el cumplimiento de la ley ambiental vigente en el país de ejecución y realiza estudios de diversa índole para corroborar que se cumplan los objetivos de la política. También puede modificar las condiciones del proyecto para que se ajuste a las directrices de su política.

¹²³ FONPLATA. *Normas Ambientales de FONPLATA: Revisión y Actualización* [en línea]. Santa Cruz de la Sierra: FONPLATA, 2006. Accedido el 21/04/2008. Disponible en: <http://www.fonplata.org/www/pdf/NORMAS%20Y%20POLITICAS%20AMBIENTALES%20DE%20FONPLATA.pdf>.

CONCLUSIÓN PARCIAL: LOS BANCOS MULTILATERALES DE CRÉDITO EN IIRSA

Como promotores y financistas de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, los miembros del CCT poseen la influencia para impulsar diversas agendas. Su participación posibilita la ejecución de las obras; por tanto sus condicionantes en materia ambiental tienen grandes posibilidades de ser implementados. Sin embargo, los estándares que instauraron sus marcos normativos para la protección del medio humano no son satisfactorios aún cuando se cumplan a rajatabla, cosa que no siempre ocurre. El conjunto de sus políticas, estrategias y estructura institucional ejecutora no están plenamente integradas y completas como para lograr los objetivos de la “transversalidad” propuesta.

Ni el BID, ni la CAF, ni FONPLATA hacen explícita mención a los grandes desafíos ambientales planteados por IIRSA, ya sea en sus documentos oficiales como en sus sitios web. A la luz de la existencia de grupos opositores a la Iniciativa y los retos que ésta plantea para el desarrollo sustentable, es entendible que no deseen exponer las debilidades de los proyectos que financian por cuestiones obvias. A pesar de ello no se vislumbran cambios profundos que traten de subsanar los inconvenientes que presenta en plan.

Los bancos multilaterales de crédito otorgan préstamos a tasas más benévolas que las disponibles en el mercado de capitales. Aun así, sería ingenuo pensar en ellas como entidades de beneficencia. Todas las instituciones de esta naturaleza que operan en la región, deben otorgar prestamos para subsistir, rendir cuentas a sus accionistas y sufragar su extensa plantilla de funcionarios. Esto hace que exista una competencia por colocar fondos en los más diversos sectores. De esta manera, a veces se omiten ciertas restricciones y se aprueba el financiamiento de proyectos con serios retos ambientales o donde las inversiones en mitigación requeridas no son respetadas.

De acuerdo a una visión de la CAF, el aumento en la competitividad puede disminuir la presión que se genera sobre los sistemas naturales logrando una gestión más eficaz y eficiente. Esto es cierto, sin embargo, es altamente probable que una mayor competitividad generará un incremento acelerado de la producción que debilitará la base de recursos disponibles para satisfacer la demanda.

Como parte de su contribución a la protección ambiental, los BMC han desarrollado iniciativas específicas para temas concretos como son los programas de carbono, de industrias limpias y de biodiversidad que reciben mucha publicidad. Desafortunadamente, si estos no son acompañados con una adecuada planificación ambiental de las grandes obras de infraestructura, su viabilidad estará en jaque por los impactos directos e indirectos derivados de la ejecución y funcionamiento de las obras de energía y transporte.

La Corporación Andina pretende ser un formador de agenda ambiental entre la comunidad financiera. A pesar de ello no ha adherido a los Principios del Ecuador. Al rechazar pedidos de audiencia y de información no está incluyendo a determinados actores en la discusión del modelo de actualización de infraestructura propuesto; más si está cumpliendo con una de las características de los formadores de agenda, expuestas en el marco teórico, cual es la capacidad de mantener ciertos temas y actores fuera del proceso de construcción de agenda.

Un real compromiso con el desarrollo sustentable implica, de acuerdo a numerosos tratados internacionales, hacer pública la información para que todos los actores sociales puedan de alguna manera conocer sobre los proyectos y sus detalles para poder así opinar sobre las inversiones que modificarán sus vidas. Este es otro punto donde los BMC, principalmente la CAF y el FONPLATA, fallan a la hora de construir una agenda ambiental inclusiva para

IIRSA. De la misma manera, los mecanismos institucionales que garantizan la participación no son siempre respetados. Numerosas son las quejas de diferentes sectores de la sociedad civil sobre el tratamiento de los temas que a ésta le interesa en las reuniones anuales del BID. Ejemplos como éste demuestran que no pocas veces los principios instaurados por las políticas operacionales no se cumplen. Es cierto también que la participación es costosa en términos de tiempo y dinero a corto plazo pero se constituye en la única manera de alcanzar un desarrollo verdaderamente consensuado: Condición sine qua non de la sustentabilidad.

En relación a IIRSA y el ambiente, detectamos tres cambios, por parte de los bancos multilaterales, que contribuyeron a la conformación de una agenda ambiental en la Iniciativa. Por un lado, su sugerencia al Comité de Dirección Ejecutiva para divulgar sus estándares ambientales de los miembros del CDE, lo cual se acerca más a una estrategia de marketing que a la real implementación de políticas. Por otro, la puesta en marcha de las Evaluaciones Ambientales y Sociales con Enfoque estratégico, cuyas bondades y limitaciones fueron expuestas con anterioridad. También se destacan los cambios institucionales y de marcos normativos a partir de 2002 en todas las instituciones con relación al ambiente.

Por las razones expuestas argumentamos que los bancos multilaterales de crédito tienen la indudable capacidad de influir en la construcción de agenda en IIRSA. La discusión ambiental, sin embargo no tiene la misma prioridad que otras áreas de trabajo como el transporte, los pasos de frontera, la energía y los instrumentos de financiamiento. Si realmente se desea promover la protección del entorno humano, se debe profundizar la participación, el acceso a la información, la evaluación de alternativas y aumentar los porcentajes de financiamiento destinados a la mitigación de los impactos ocasionados por los proyectos de desarrollo que estas instituciones patrocinan.

CAPÍTULO V: LAS VOCES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Sociedad civil es un término que nace con el Estado mismo, cuando los contractualistas avizoraron en una sociedad política la forma de abstraer al hombre del estado de naturaleza. Si bien ha cobrado diferentes significados a lo largo de los siglos, referirse a la sociedad civil hoy implica contraponerla al Estado. Se entiende por sociedad civil el conjunto de relaciones establecidas entre los más diversos actores de la vida privada. Es el terreno donde se dirimen los conflictos sociales no resueltos por el Estado.

Referirse a la sociedad civil implica inmiscuirse con una gran multiplicidad de individuos y organizaciones. Algunas de ellas son: Sindicatos; la escuela; las ONGs; las instituciones religiosas, educativas, deportivas y culturales; colegios profesionales; organizaciones barriales; los medios de comunicación y las asociaciones empresariales entre otras. Dependiendo de la corriente de pensamiento que se siga, el concepto incluirá o excluirá a la empresa capitalista dentro del ámbito de la sociedad civil.

La articulación de individuos en torno a la sociedad civil también se da en las más variadas temáticas. Algunas de ellas son: Medio ambiente, derechos humanos, discapacidades, desarrollo local, deuda externa, integración de los excluidos, alimentación, energía, género, HIV/SIDA, violencia familiar, etc. La asociación de individuos en torno a determinadas problemáticas pretende generar los consensos necesarios para regularlas y lograr su resolución. Esto puede darse en articulación con el Estado o por sus propios medios. En otras palabras, las funciones de la sociedad civil incluyen: Colaborar con el Estado en la ejecución de determinadas políticas, suplir sus carencias, oponerse a situaciones no deseadas y llamar la atención sobre variables no tenidas en cuenta por el sistema.

La consideración de voces “marginales” en el análisis de la construcción de agenda ambiental de procesos como IIRSA resulta importante. Su trascendencia radica en que fueron en su mayoría ONGs de diferentes países del mundo, las que llamaron primeramente la atención a la comunidad internacional sobre los impactos que el crecimiento económico estaba ocasionando sobre el medio ambiente humano. Así mismo, éstas no suelen ser un interlocutor incluido en la construcción de políticas públicas de la magnitud de IIRSA. Sin embargo, se observa un creciente interés, por parte de estas organizaciones, de participar de estas instancias.

Son varias las agrupaciones de distinta extracción que se ocupan de los temas relacionados a IIRSA, como por ejemplo las comunidades originarias y las asociaciones sindicales. Por razones metodológicas se acotará el concepto de sociedad civil a las ONGs ambientalistas que trabajen sobre la Iniciativa y, en un nivel más específico, a las que forman parte de la *Articulación Frente a IIRSA*.

Se entiende por ONG una asociación de carácter privado que puede adoptar diferentes formas jurídicas. Teniendo en cuenta una tipología ideal o pura sería una entidad de base voluntaria, independiente de la esfera estatal, encargada de contribuir a la solución de problemas irresueltos por el sistema.

De la sociedad civil se analizará cuál es su visión sobre IIRSA y su participación en el proceso. También se observará, qué mecanismos implementan para incluir los temas que consideran relevantes en la agenda ambiental.

LA ARTICULACIÓN FRENTE A IIRSA

La Articulación Frente a IIRSA nace en julio de 2005. Ante la creciente preocupación sobre la sustentabilidad del modelo propuesto en la Cumbre de

Brasilia, veintinueve ONGs de Estados Unidos, Europa y mayoritariamente de América Latina se reunieron en la ciudad de Lima. Algunas de las características que advirtieron en la Iniciativa fueron la falta de información, transparencia, alternativas y participación de la sociedad civil en la vasta cartera de proyectos. De esta manera, al agruparse en torno a una red informal, pretendieron aunar fuerzas y diagramar estrategias comunes frente a los proyectos que consideraban más controversiales. También se propusieron generar modelos alternativos al desarrollo infraestructural actualmente en curso.

La Articulación tiene por objetivo: “develar y detener la forma errada en que se viene llevando la IIRSA, contribuyendo en la construcción política y social de una conciencia crítica frente a IIRSA, potenciando las capacidades de incidencia, y generando procesos alternativos sustentables sobre otra integración posible.” ¹²⁴[Por una lista completa de las organizaciones que componen la Articulación remitirse al Anexo].

A mediados de 2007, la Articulación estaba compuesta por más de 35 organizaciones. Provenientes de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Estados Unidos y Holanda, dichas ONGs decidieron establecer una red que les permitiera intercambiar ideas, establecer posiciones comunes y generar sinergias para poder incidir en la agenda de la Iniciativa.

La gran mayoría de las ONGs ambientalistas que se ocupan de asuntos relacionados a IIRSA son parte de la Articulación. Por ello se centra el análisis en ésta. Lo anteriormente expuesto no implica que todos sus miembros tengan la misma visión sobre la cuestión ambiental en torno a la Iniciativa y sobre los mecanismos de construcción de agenda, o como en su jerga denominan “incidencia”.

¹²⁴ BICECA. “*La Articulación frente a IIRSA: Una Red Transnacional*” [en línea], sitio web oficial del proyecto BICECA, accedido el 20/04/ 2008. Disponible en: <http://www.biceca.org/es/Page.IirsaArticulation.aspx>

No es objetivo del presente trabajo realizar un mapeo de las diferencias entre las ONGs que forman parte de la Articulación. Sin embargo se debe tener en cuenta que existen algunas más radicales que otras. El abanico oscila entre las que pretenden detener completamente el proceso, las que abogan por una mayor participación de la sociedad en la construcción de la Visión Estratégica Suramericana y las que proponen mecanismos económicos para “internalizar” los costos ambientales y así aminorar los impactos negativos.

LA VISIÓN DE IIRSA DESDE LA ARTICULACIÓN

Como su nombre lo indica, la Articulación es una agrupación detractora de IIRSA. En términos generales, la Agrupación cuestiona la dudosa sustentabilidad del modelo de desarrollo de infraestructura. Argumenta que los proyectos, individualmente considerados, tendrán impactos negativos sobre el medio humano debido a la carencia de normas ambientales y socioculturales efectivas. También llama la atención sobre los efectos que puede tener el conjunto de obras una vez finalizadas. Entre ellos podemos mencionar: deforestación a gran escala, pérdida de biodiversidad, deterioro de los ecosistemas, aumento de la contaminación, debilidad de la soberanía alimentaria, deuda externa incrementada, aumento de la concentración de la riqueza, deterioro de la calidad de vida y violación de los derechos humanos de las generaciones de suramericanos presentes y futuras.

CORRELACIÓN ENTRE INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO

Los miembros de la Articulación destacan que no existen correlaciones claras y probadas, a través de estudios científicos, entre los proyectos propuestos por IIRSA y el logro de sus objetivos. Por lo tanto no estaría garantizada la concreción del desarrollo sustentable ambicionado por la Iniciativa. Dos obras de infraestructura que demuestran esto y que forman parte

de la cartera IIRSA son la *Terminación del Complejo Hidroeléctrico Yacyretá* y la *Interconexión eléctrica Venezuela – Brasil* que atraviesa la región de la Gran Sabana, de alta debilidad ecológica. En ambos casos, muchas de las poblaciones aledañas a las construcciones, y principales afectados por las mismas, carecen de servicio eléctrico domiciliario. Los beneficios suelen llegar pero son reducidos y tardíos.

Siguiendo la línea de pensamiento expuesta, aunque en términos más decisivos, la ONG paraguaya Sobrevivencia razona que:

“Existen sólidos argumentos que demuestran la mentira encubierta de los supuestos beneficios sociales y económicos de estas mega obras, que en realidad solo han acentuado aún más el proceso de destrucción de nuestros bienes sociales, ambientales y culturales, beneficiando la economía de algunos pocos a expensas de la miseria de pueblos enteros y de territorios devastados”¹²⁵.

Otra de las críticas realizadas por las ONGs que integran la Articulación versa en torno a la ausencia de alternativas a los proyectos cuando estos entrañan altos riesgos ambientales. Esto sin duda plantea desafíos de planificación. Por ejemplo: Las grandes ciudades como Buenos Aires y San Pablo precisan de considerables cantidades de energía para funcionar. Así mismo, las mega represas creadas para satisfacer esa demanda presentan serios conflictos medioambientales. Algunos miembros de la Articulación destacan como alternativa la construcción de represas de menor tamaño que aminoren el impacto antropogénico sobre el medio.

INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA A GRAN ESCALA

La IIRSA sólo se ocupa de la **infraestructura económica**, es decir de las obras que pretenden mejorar las condiciones de transporte, energía y telecomunicaciones para hacer menos costoso y más eficiente la producción de bienes y servicios, así como el comercio internacional. La Iniciativa no fomenta

¹²⁵ Sobrevivencia. “IIRSA: Integración en riesgo” [en línea], sitio web de Sobrevivencia, accedido el 25/4/2008. Disponible en: http://www.sobrevivencia.org.py/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=68

la **infraestructura social**, como la construcción de hospitales, escuelas y viviendas, ni la **infraestructura ambiental** como las áreas protegidas, los parques nacionales o plantas de tratamientos de residuos. Por otro lado, sólo se planifican obras en función de grandes corredores de exportación relegando interconexiones intra-regionales que fomenten la real integración de los pueblos sudamericanos.

IIRSA prioriza la actualización de infraestructura a gran escala, en la forma de extensos gasoductos e hidrovías, mega represas y carreteras de varias vías, que son funcionales a la concentración del capital y a la explotación de los recursos naturales. La Articulación brega por otro tipo de integración posible. Una que sea sustentable y que priorice las necesidades de las diferentes comunidades respetando el medioambiente, entre ellas: “Ríos navegables, hidrovías naturales; ríos libres, ríos vivos; puertos propios, ecológicamente adecuados al servicio de pueblos soberanos; rutas que unen pueblos y comunidades; fuentes generadoras de energía limpias, sustentables. Obras genuinas de infraestructura que NO destruyan territorios, que No enajenen los bienes naturales, que NO desplacen comunidades y culturas, que NO excluyan a la gente...”¹²⁶.

PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El acceso a la información es un derecho ciudadano que debe permitir el control de la gestión pública contribuyendo a la generación de transparencia y al mejoramiento de las instituciones del Estado. Para ser una iniciativa de semejante envergadura y costo, IIRSA no posee un mecanismo propio, que efectivice este derecho, ni tampoco una política de transparencia. La Secretaría del CCT centraliza la información sobre los proyectos y su marcha. Ésta es luego vertida en el lado privado del sitio web para la consulta de los funcionarios sin que sea visible para el resto de los navegantes.

¹²⁶ Ídem.

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo relativo al funcionamiento de IIRSA, son los Coordinadores Nacionales los encargados de, entre otras cosas, poner a disposición de la sociedad civil la información pública. En junio de 2006, la Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) realizó un pedido de información a la CN de Argentina relativo a los proyectos de la cartera que propone la Iniciativa en el país. La solicitud fue enmarcada bajo el decreto pertinente (1172/03) y versaba en torno al financiamiento, costos, contratos, evaluación de impacto ambiental y mecanismos de participación implementados en los proyectos. En su respuesta, la Arquitecta Oporto manifestó no poseer la información primaria de proyectos, la que debe requerirse al organismo sectorial competente. Por este motivo, CEDHA procedió a trasladar dicho requerimiento a cada una de las secretarías ministeriales. A pesar que todas cumplieron al proporcionar respuestas, las mismas fueron insatisfactorias debido a la escasez de los datos suministrados.

Con respecto a la participación pública, tal cual se expuso en capítulo II, IIRSA desarrolló los talleres regionales sobre la Visión Estratégica Suramericana. Sin embargo, todos los integrantes de la Articulación concuerdan en que la Iniciativa carece de procesos participativos efectivos. No se disponen los fondos suficientes que permitan la realización de dichas instancias, ni si quiera en las Evaluaciones de Impacto Ambiental. Por ello se preguntan: ¿Cómo puede beneficiar una integración de estas características, a los pueblos de la región, si ni siquiera nos han consultado y no sabemos realmente de que se trata? ¹²⁷. La IIRSA carece de personería jurídica internacional, por lo tanto los reclamos legales sólo pueden realizarse a nivel de los Estados Nacionales.

Diversas ONGs resaltan que la Iniciativa IIRSA se viene desarrollando bajo un “manto de oscurantismo”. Solo unos pocos conocen sobre ésta. La paradoja resulta que a pesar de ser un proceso de integración continental a nivel

¹²⁷ *VÍCTIMAS DEL DESARROLLO* [dvd]. Realización Beatriz Bermúdez y Germán Castañeda. Cámara Armádo Hernández. Graficación Armando Santos. Edición Willberth González. Bogotá: Puntocomplices, 2006, digital video disc (dvd) (23 min.). Distribuida por ILSA.

subregional que afectará la vida de millones de personas, es insignificante su relevancia mediática.

PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y BANCOS MULTILATERALES DE CRÉDITO

Los miembros de la Articulación enmarcan a IIRSA dentro de la expansión de los procesos de integración regional, la liberalización del comercio y las inversiones y la influencia creciente de grandes corporaciones que muchas veces poseen activos superiores a los de varios Estados nacionales. En 2003, el Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo (FOBOMADE) calificaba a la Iniciativa y a su homóloga centroamericana, el Plan Puebla Panamá, como las venas por donde circularía el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Argumentaba que afectaría mayormente a las poblaciones más vulnerables de su país, los aborígenes y las comunidades campesinas que se sitúan sobre zonas de gran riqueza natural¹²⁸. El acuerdo continental quedó paralizado pero IIRSA continúa su proceso de expansión.

La sociedad civil organizada en torno a la Articulación, por lo general, es muy detractora de los BMC participantes en IIRSA. Cuestionan su participación desde diferentes ópticas. Por un lado, estiman que los miembros del CCT promueven la actualización de la infraestructura debido a un exceso de liquidez del sistema internacional que necesita ser colocado. Las obras la Iniciativa son el destino perfecto debido a su alto costo. Por otro lado, respecto a la concreción de los proyectos, llaman la atención que en muchas ocasiones terminan costando varias veces lo presupuestado, aumentando aún más la deuda externa de los Estados suramericanos.

Al BID, la CAF y FONPLATA, por financiar IIRSA, se les acusa de falta de compromiso, tanto con su propia normativa, como con la legislación

¹²⁸ FOBOMADE. *LAS VENAS DEL ALCA: INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA (IIRSA)*. Bolivia, un país de tránsito y de extracción de recursos. La Paz: FOBOMADE, 2003.

internacional ambiental. Se crítica particularmente de sus políticas, el sistema de país, que estipula que cada estado debe seguir su propia legislación para atender la gestión ambiental de los proyectos. Esto genera conflictos normativos cuando se llevan a cabo obras en las que participa más de un Estado. La Articulación también esgrime que ya financiaron proyectos con serios problemas ambientales previos a IIRSA, como el Gasoducto Camisea en Perú financiado por el Banco Interamericano.

Para la Articulación, los bancos multilaterales de crédito no poseen adecuados mecanismos independientes de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas que permitan proteger a las personas y comunidades afectadas por proyectos que éstos financien. De esta manera, se pone a los circunstanciales damnificados por un proyecto en una situación de vulnerabilidad, impidiendo que se subsanen los incumplimientos a las políticas operacionales de los miembros del Comité de Coordinación Técnica. Esto ocurrió en el caso del Proyecto Hidroeléctrico Yacyretá subvencionado por el BID y el Banco Mundial. Debido a sus impactos ambientales y sociales desplazó directamente a más de 50.000 personas. Diferentes ONGs sostienen que la participación pública, las remuneraciones y las relocalizaciones fueron deficitarias. Esto fue confirmado por órganos de los bancos multilaterales, sin embargo, los problemas continúan hasta la actualidad.

En relación al acceso a la información entre los organismos integrantes del Comité de Coordinación Técnica, la Corporación Andina de Fomento es una de las instituciones más criticadas por la sociedad civil. Es descrita como una “caja negra”¹²⁹ debido a que los detalles sobre las operaciones que financia no son publicados. La Articulación realizó una campaña para “abrir” la Corporación y así poder obtener más información y más participación en el planeamiento de proyectos. Sus resultados no han sido fructíferos.

¹²⁹ Lyra Spang. *La Corporación Andina de Fomento: La Caja Negra de las Instituciones Financieras Internacionales* [en línea]. Córdoba: Centro de Derechos Humanos y Ambiente, 2006, p. 3. Accedido el 09/08/2008. Disponible en www.cedha.org.ar/docs/corporacion-andina-fomento-gtong.doc.

IIRSA Y LOS RECURSOS NATURALES

De acuerdo a Héctor Moncayo, investigador del Instituto de Servicios Legales Alternativos (Colombia), miembro de la Articulación, “IIRSA le hace la guerra a la geografía¹³⁰”. En pos de fomentar y liberalizar el comercio, la fisonomía natural del continente se convierte en una barrera, un obstáculo. El ejemplo obligado de esta afirmación es la “traba” que implica la cordillera andina para la ejecución de los corredores bioceánicos. Los ríos, que son fuente de vida para tantas especies, deben ser dragados para que las barcazas de soja o minerales, que ya circulan por ellos, los puedan hacer con mayor intensidad.

El esquema IIRSA plantea el aumento de la producción basada en la explotación de la naturaleza. Los EID atraviesan zonas de gran diversidad biológica y cultural así como ricos en hidrocarburos y minerales. El FOBOMADE se pregunta si IIRSA promueve el desarrollo o explotar esos recursos para otros. Recalca que “en una zona tan rica en minerales como Potosí, esto no ha impedido que allí se encuentren los peores índices de pobreza del país¹³¹”. Esto es cierto para la mayoría de las economías “mono-productivas”. A mayor dependencia del petróleo como producción nacional, menores son los índices de desarrollo humano.

Las sociedades modernas precisan grandes cantidades de energía para incrementar su producción y sostener el crecimiento económico/poblacional. En los últimos años ha cobrado relevancia la discusión, entre los mandatarios suramericanos, sobre la necesidad de tomar medidas concretas para paliar la crisis energética regional. En este contexto se enmarca la planificación del complejo hidroeléctrico e hidroviario de los ríos Madeira – Mamoré – Beni – Madre de Dios entre Brasil y Bolivia. Con un costo superior a los US\$ 11 mil

¹³⁰ Héctor Moncayo. Investigador del Instituto de Servicios Legales Alternativos. *IIRSA y la intervención del continente suramericano*. . Panel de Infraestructura de la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos (exposición). Cochabamba, 08/12/2006.

¹³¹ FOBOMADE. *LAS VENAS DEL ALCA: INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA (IIRSA)*. Bolivia, un país de tránsito y de extracción de recursos. La Paz: FOBOMADE, 2003, p. 16.

millones, se pretende, entre otras obras, construir una serie de grandes represas para generar más de 11.000 MW de electricidad y una hidrovía industrial con más de 4,100 Km. Hasta fines de 2007 y debido a la fuerte oposición de comunidades locales sólo fueron aprobadas dos de las represas del lado brasilero. Esto generó una crisis política en el gabinete del Presidente Lula por la renuncia de la Ministra de Medio Ambiente ante las presiones para aprobar las licencias ambientales de las obras. El gobierno de Evo Morales paralizó las obras en su territorio y trata de negociar con Brasil por los supuestos impactos trans-fronterizos que causarían las represas.

Algunos de los impactos negativos asociados a la construcción de grandes represas son los sobre-costos; aumento del endeudamiento; desplazamiento de comunidades y alteración de su capacidad de auto-subsistencia; destrucción de ecosistemas y recursos pesqueros e inequitativa distribución de los costos y beneficios de las obras. Desde la segunda mitad del siglo XX Estados de todo el mundo vienen desarrollando este tipo de infraestructura para satisfacer sus necesidades energéticas, de irrigación, suministro de agua y control de inundaciones. En la actualidad existen en el mundo 45.000 embalses de estas características. Esto ha convertido a las grandes represas en uno de los temas más controvertidos en la discusión del desarrollo sustentable. Por lo expuesto, el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA) creó, en 1998, un organismo ad hoc para que estudiara la temática. Así nació la **Comisión Mundial de Represas**. Compuesta por 12 expertos de los sectores académicos, políticos, miembros de ONGs y corporativos, la comisión comenzó sus actividades en 1997 y concluyeron en 2000 con la publicación del informe Represas y Desarrollo: *Un Nuevo Marco para la Toma de Decisiones*.

El mencionado informe se basó en los principios de equidad, sustentabilidad, eficacia, toma de decisiones participativas y responsabilidad. Definió una “gran represa” como aquella que poseen una altura superior a los 15

metros o la que siendo superior a los 10 metros embalsa más de 3 millones de m³ de agua. Entre sus conclusiones más sobresalientes podemos mencionar:

- Una mega represa merece ser apoyada sólo si es el mejor modo de incrementar la calidad de vida humana sustentablemente.
- Los embalses han contribuido al desarrollo humano de forma considerable pero se ha pagado un costo demasiado alto en términos socio-ambientales.
- El desarrollo de este tipo de proyectos debe incluir a todos los implicados para asegurar que los conflictos entre intereses contrapuestos se resuelvan positivamente. Esto incrementará la efectividad de su desarrollo¹³².

Miembros de la sociedad civil llaman la atención que IIRSA parece no haber considerado las conclusiones de este amplio y legítimo estudio. Incluso aunque fue auspiciado por la mayor coordinadora de política ambiental a nivel mundial: el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente. También objetan la promoción de la hidroeléctrica Corpus Christi en la frontera Argentino-Paraguaya sobre el río Paraná, entre los embalses de Yacyretá e Itaipú, debido a que en 1996, un plebiscito vinculante en Misiones rechazó la obra por un 88.6%.

LA VISIÓN DE OTRAS ORGANIZACIONES Y EXPERTOS

CONSERVATION INTERNATIONAL

En 2007, la ONG Conservation International publicó su informe titulado: Una Tormenta Perfecta en la Amazonía. Timothy Killeen, su autor, argumenta que la falta de consideración de los impactos ambientales de IIRSA podría

¹³² Comisión Mundial de Represas. *Represas y Desarrollo: Un Nuevo Marco para la Toma de Decisiones – Una Síntesis* [en línea]. Earthscan Publications: Londres, 2000. Accedido el 07/04/2008. Disponible en: http://dams.org/docs/overview/wcd_sintesis.pdf.

resultar en la desaparición de la selva tropical amazónica. Esto se debe a que si bien individualmente, siempre siguiendo la opinión del autor, los proyectos están bien planificados, no ha habido una consideración macro de los efectos que pueden producir en conjunto:

“Lamentablemente, IIRSA se ha concebido sin prestar debida atención a sus posibles impactos ambientales y sociales, y debería incorporar medidas para garantizar que los recursos naturales renovables de la región se conserven y que las comunidades tradicionales se fortalezcan. Si no se prevé el impacto total de las inversiones de IIRSA, en particular en el contexto del cambio climático global y los mercados globalizados, se desencadenará una combinación de fuerzas que conllevarían a una tormenta perfecta de destrucción ambiental¹³³.”

Killeen, Doctor en Biología, también resalta la importancia de considerar las “fuerzas motrices” que afectarán la región una vez que los proyectos estén concretados. Entre ellas se encuentran la agricultura, el manejo forestal, minerales, hidrocarburos y biocombustibles. No existen estudios que evalúen como se comportarán estos sectores de la economía ante un cambio en las condiciones de transporte o producción energética por ejemplo. Esto teniendo en cuenta que la mayoría de los EID IIRSA atraviesan regiones vulnerables en términos de biodiversidad.

FUNDACIÓN ECOSUR

En su libro, *Región Centro: transnacionales, agronegocios y consolidación del modelo sojero en la próxima década*, el economista de la Fundación Ecosur y de la Central de Trabajadores de la Argentina, Alberto Sánchez, realiza un análisis del sector agroindustrial de dicha región abordando conceptos como el “derrame sojero” y capacidad de carga de los ecosistemas. Para el autor, “el modelo exportador argentino es extremadamente dependiente del monocultivo

¹³³ Timothy Killeen. *Una Tormenta Perfecta en la Amazonía: Desarrollo y conservación en el contexto de la Iniciativa IIRSA* [en línea]. Arlington: Conservation Internacional, 2007, p. 8. Accedido el 05/06/2008. Disponible en: http://www.conservation.org/publications/Documents/AABS.7_Perfect_Storm_English.low.res.pdf

de soja y del sector primario”¹³⁴. Por este motivo, las empresas y las bolsas de comercios promueven una actualización de la infraestructura que permita maximizar la producción.

Sánchez no relaciona la actualización de la infraestructura exclusivamente a IIRSA. Para él, ésta prioriza el corredor Mendoza – Valparaíso por el Pacífico relegando el eje Capricornio, el Paso de Jama y la Región Centro. Ésta última, estaría fomentada por el ascenso de China e India. En su análisis geopolítico, el autor enmarca el desarrollo del sector primario agroindustrial en la “guerra económica y comercial contra la naturaleza” que impone el sistema capitalista y el conflicto norte-sur.¹³⁵

El actual esquema de actualización de la infraestructura motorizado por la soja transgénica implica la tendencia al monocultivo (con su consecuente inestabilidad económica) y la ampliación de la frontera agrícola. Entre los impactos ambientales de este patrón de desarrollo, el autor resalta:

“Este modelo tiene un impacto ambiental sobre las pequeñas explotaciones dado que las obliga, para sobrevivir, a realizar soja sobre soja mientras que los medianos grandes y grandes pueden rotar con maíz, con trigo e incluso con ganadería. Además, los grandes y medianos afectarían el suelo y el agua del ecosistema de pastizales (Pampa Húmeda) pero sobre todo los ecosistemas más frágiles del norte y del noreste del país.”¹³⁶

PROGRAMA URUGUAY SUSTENTABLE

El Programa Uruguay Sustentable, miembro de la red Amigos de la Tierra Internacional, produjo un extenso trabajo analizando la Iniciativa IIRSA. La inscribe dentro de la lógica de la expansión del modelo capitalista que promueve la explotación del subcontinente. Las necesidades de recursos naturales que poseen los Estados industrializados sumado a la insuficiencia de sus sistemas

¹³⁴ Alberto Sánchez. REGIÓN CENTRO: TRANSNACIONALES, AGRONEGOCIOS Y CONSOLIDACIÓN DEL MODELO SOJERO EN LA PRÓXIMA DÉCADA. Argentina: Fundación Heirinch Böll, 2006, p. 43.

¹³⁵ Ídem.

¹³⁶ Ídem p. 49.

naturales se traducen en altas tasas de extracción en regiones como Suramérica. El estudio acuerda la necesidad de renovar la infraestructura pero no de la manera en que la plantea IIRSA. Habría que definir, mediante procesos participativos, las obras necesarias para que no se produzcan las consecuencias socio-ambientales que implica la Iniciativa.

El informe resalta el desconocimiento de la gran mayoría de la población suramericana de una iniciativa de semejante envergadura, ya sea por su costo, sus implicancias para el desarrollo y la sustentabilidad o por la cantidad de actores y proyectos involucrados. En muchos casos, la población está al tanto de las obras que se ejecutan en lugares cercanos a su residencia o por publicidad mediática como Yacyretá o las Represas del Río Madera. Rara vez se conoce que dichos proyectos forman parte de un plan continental. Esta falta de conocimiento es una de las principales causales, según el estudio, de la ausencia de participación y discusión social del modelo propuesto por IIRSA.

En cuanto a los impactos de la Iniciativa, el Programa Uruguay Sustentable resalta que habrá implicancias positivas como aumento de la producción por reducción de costos (abaratamiento del transporte, la energía y las comunicaciones), aumento de la demanda laboral temporal y, en síntesis, mayor crecimiento económico regional. Sin embargo cuestiona la “sucesión lineal y mecánica” que generalmente se plantea a nivel teórico entre el aumento de la producción, incremento de la demanda de trabajo y mejora de la calidad de vida. En el medio de ésta progresión muchas veces se producen fenómenos como la concentración de capital y tierras, condiciones salariales y laborales paupérrimas y deterioro ambiental que de ninguna manera contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población. Esto sumado a la abultada deuda que generará¹³⁷.

¹³⁷ Programa Uruguay Sustentable. *Integración de Infraestructura Regional Sudamericana: otro paso en la explotación de los pueblos y territorios sudamericanos* [en línea]. Montevideo: Programa Uruguay Sustentable, 2006. Accedido el 07/05/2006. Disponible en: http://www.redes.org.uy/modules/UpDownload/store_folder/Material_para_Descargar/IIRSA2.pdf

En cuanto a los impactos ambientales, el informe resalta la pérdida de biodiversidad, degradación de ecosistemas, incremento de las desigualdades sociales y riesgo por la tasa de renovación de los recursos [por una matriz de los impactos de IIRSA realizada por el Programa Uruguay Sustentable ver el anexo]. La lógica detrás de estas consecuencias sería la mentalidad capitalista centrada en el corto plazo del retorno a la inversión que produce una presión muy fuerte sobre el capital natural. Así mismo, el estudio resalta coincidencias entre la ubicación de los EID propuestos por IIRSA y los depósitos de hidrocarburos, agua dulce, bancos de biodiversidad genética y bases militares de Estados Unidos¹³⁸.

Si bien el documento no propone mecanismos de “incidencia” o construcción de agenda, destaca que: “de acuerdo al contexto en el cual está inmersa América Latina, creemos que la capacidad de acción de la totalidad de los actores sociales está seriamente comprometida y limitada, existiendo una clara diferenciación en la toma de decisiones¹³⁹”. El estudio no ahonda en definir que considera por actores sociales. Claramente se cree que la capacidad de la totalidad de los actores este comprometida. Existen obviamente diferencias en la posibilidad de influir de distintas personas, instituciones y funcionarios para lograr que ciertos temas sean considerados relevantes en su tratamiento.

AGENDA SETTING DE LA SOCIEDAD CIVIL

De acuerdo a lo expuesto, la sociedad civil posee, como únicos mecanismos institucionales de participación, los talleres VESA y las audiencias públicas de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (cuando se realizan). Por esta razón, diferentes organizaciones miembros de la Articulación y de otras extracciones, han desarrollado un conjunto de actividades para llamar la

¹³⁸ Ídem.

¹³⁹ Ídem p. 32.

atención al resto de la sociedad sobre IIRSA. Además, llevan a cabo trabajos de “incidencia” con el objetivo de influir en los tomadores de decisión y así poder moldear la construcción de la agenda de IIRSA. Algunas de estas tareas son:

1. EL PROYECTO BICECA: LA NECESIDAD DE INFORMACIÓN RELEVANTE

Al reunirse por primera vez las organizaciones participantes de la Articulación, llegaron a la conclusión que para poder realizar un proceso de incidencia deberían contar con información oportuna y relevante sobre IIRSA. Por esta razón, el Bank Information Center, miembro de la red, creó el *Proyecto BICECA* (Construyendo Conciencia Cívica Informada Para la Incidencia y la Conservación en la Amazonía Andina –por sus siglas en inglés-) a finales de 2005. Junto con seis ONGs suramericanas -Amigos de la Tierra Amazonía (Brasil), Asociación Civil Labor (Perú), CEDHA (Argentina), ECOLEX (Ecuador), FOBOMADE (Bolivia), ILSA (Colombia)- BICECA “apoya a las organizaciones de sociedad civil en el análisis, como herramienta para ejercer influencia en los proyectos y políticas de integración económica de la Amazona-Andina, esto con el objetivo de proteger la diversidad biológica y cultural de la región” ¹⁴⁰

BICECA recolecta y difunde información sobre las instituciones financieras, los gobiernos sudamericanos, las comunidades implicadas en las actividades de IIRSA, el avance de los proyectos y el sector corporativo. Estos datos son sistematizados y difundidos en su portal en Internet (www.biceca.org) de acceso público. Igualmente, se realizan estudios de caso y talleres a nivel local y regional para informar a la sociedad suramericana y discutir el modelo de desarrollo deseado.

¹⁴⁰ BICECA. “*Proyecto BICECA: Una Respuesta de la Sociedad Civil a la Integración Regional*” [en línea], sitio web del Proyecto BICECA, accedido el 16/04/2008. Disponible en: <http://www.biceca.org/es/Page.About.Biceca.aspx>.

Algunas otras actividades que desarrolla BICECA relacionada a las obras de infraestructura son evaluaciones iniciales de proyectos, investigaciones de campo, dialogo y apoyo a comunidades posiblemente afectadas, interacción con expertos locales, estudio de los riesgos socioambientales, monitoreo de las actividades de IIRSA. También se asegura que las obras cumplan con las normas de los BMC que las financian y realiza recomendaciones en el diseño e implementación de proyectos. Otra de sus actividades, de especial relevancia para la incidencia y la construcción de agenda es el mapeo de las relaciones de poder a nivel de los gobiernos nacionales involucrados en IIRSA.

Varias de las ONGs firmantes de la Declaración de Lima no trabajan directamente relacionadas con IIRSA. Sus áreas de acción pueden estar relacionadas con temas de comercio, agronegocios, soja, seguridad alimentaria, cuestiones de género, cambio climático, biodiversidad, etc. Sin embargo, colaboran directamente con BICECA contribuyendo con información que vincule estas temáticas.

2. SUPERPOSICIÓN DE ACTIVIDADES

Al momento de influir sobre los tomadores de decisión para lograr instalar un tema en la agenda o modificar la forma en que éste es tratado, a mayor cohesión de los actores, se esperarán mejores resultados. Como afirma el dicho popular “la unión hace la fuerza”. Sin embargo, pensar a la sociedad civil como un todo homogéneo es un error. Las diferencias de visión y la superposición de actividades entre actores detractores de IIRSA contribuyen a debilitar su capacidad de influencia frente los gobiernos participantes.

En septiembre de 2006 el Comité Suramericano de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN –por sus siglas en inglés-) junto con la Fundación Proteger (Argentina) y ECOLEX (miembro BICECA) crearon el *Observatorio Ambiental sobre IIRSA*. Sus actividades son muy similares a las

que realiza el proyecto predecesor. Entre sus objetivos se encuentran generar información oportuna y objetiva que *será de enorme utilidad para* la sociedad, para *los sectores gubernamentales* y privados que toman decisiones en torno a la infraestructura sudamericana, y para otros interesados en participar, enriquecer y eventualmente reorientar los proyectos¹⁴¹.

El Observatorio propone explícitamente, a diferencia del proyecto BICECA, ser una fuente de información para los tomadores de decisión. Por esta razón, y debido a la composición de IUCN¹⁴², se valen de un discurso más moderado, acaso más consonante con los oídos de los funcionarios que pretenden influenciar. Justifica la previa afirmación la siguiente cita:

“IIRSA propone una serie de mega-proyectos de *alto riesgo*, que *pueden acelerar* alteraciones a gran escala de los paisajes y formas de vida, y el endeudamiento en la región. En el marco conceptual de IIRSA, los bosques, ríos, humedales e incluso las montañas *pueden ser transformados*. La gente, la industria y los gobiernos, se supone, serán los beneficiarios”¹⁴³[el resaltado es de quien expone].

En septiembre de 2006, el Observatorio organizó el *Foro Electrónico: Perspectivas de la Sociedad Civil sobre IIRSA*. El mismo contó con la participación de 310 académicos y personal de ONGs de América y Europa. Entre sus conclusiones novedosas a lo previamente expuesto se pueden resaltar:

1. La integración real de los pueblos suramericanos es necesaria.
2. La actual propuesta de la Iniciativa fomenta la integración de los centros de producción por sobre la de los pueblos.
3. IIRSA es parte de un modelo de desarrollo neoliberal que no ha funcionado.
4. Los planes de prevención y mitigación ambiental fueron erróneamente concebidos y/o mal difundidos.

¹⁴¹ IUCN. *¿Qué es el Observatorio Ambiental sobre IIRSA?* [en línea]. Quito: IUCN, 2006. p.3. Accedido el 20/05/2008. Disponible en: <http://www.proteger.org.ar/doc547.html>

¹⁴² Forman parte de IUCN 82 Estados, 111 agencias de gobierno, más de 800 ONGs y 10.000 científicos de 181 países.

¹⁴³ Ídem.

5. Al modificar los ecosistemas, IIRSA afectará la capacidad de muchas comunidades que dependen del entorno natural para su supervivencia.
6. Existen proyectos que han sido cuestionados por informes de inviabilidad social-ambiental, sin embargo se siguen ejecutando.
7. Aparentemente, el proceso de inclusión de proyectos a la cartera IIRSA se basa en consideraciones políticas más que técnicas¹⁴⁴.

El gerente del programa latinoamericano del Bank Information Center, Vince McElhinny, en su análisis del *Segundo Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Áreas Protegidas*, realizado en Bariloche en octubre de 2007 expone dos visiones encontradas sobre IIRSA por parte de ONGs ambientalistas. Al referirse a Tim Killeen de Conservación Internacional expone:

“el autor percibe a IIRSA como una iniciativa necesaria y visionaria y al mismo tiempo, representa un potencial riesgo elevado para las iniciativas de conservación (...). Killeen considera que la integración de la infraestructura constituye un elemento inevitable de la globalización y centra sus recomendaciones sobre como mitigar las amenazas. Las principales recomendaciones abarcan opciones tradicionales centradas en establecer áreas protegidas, así como también “estrategias no-tradicionales,” tales como premiar a los pueblos locales de bosques que no cortan árboles a través de sistemas de pago por servicios medioambientales¹⁴⁵”.

En contraposición se encuentra Eduardo Gudynas, del Centro Latino Americano de Economía Social, quien destaca que IIRSA forma parte de los elementos injustos de la economía global. Para el uruguayo, la sustentabilidad debería estar basada en un cambio cultural que replantee las relaciones de consumo¹⁴⁶.

¹⁴⁴ IUCN. “Conclusiones del Foro” [en línea], portal sobre Conservación y Equidad Social de IUCN, accedido el 21/05/2008. Disponible en:

http://portalces.org/component/option.com_fireboard/Itemid,30/func.view/id,15/catid,6/lang.spanish/

¹⁴⁵ McElhinny, Vince. *Segundo Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Áreas Protegidas* [en línea]. BICECA: Washington, 2007. p. 6. Accedido el 20/05/2008. Disponible en <http://www.biceca.org/es/Article.578.aspx>.

¹⁴⁶ Ídem.

3. PEDIDOS DE INFORMACIÓN

Para poder incidir en la construcción de la agenda IIRSA, los miembros de la Articulación, deben conocer exactamente qué se propone lograr con cada proyecto, cuál es su factibilidad y qué impactos positivos y/o negativos puede acarrear. Consecuentemente realizan pedidos de información a los BMC, los Coordinadores Nacionales, Ministerios Federales, gobiernos locales etc. Los mismos versan sobre:

- Financiamiento: composición, estado, monto, contratos de préstamo.
- Proyecto: estado de implementación, descripción de las obras propuestas.
- Medidas de participación pública implementadas.
- Evaluaciones de impacto ambiental.

De acuerdo al país del que se trate varían los resultados que se suelen obtener a través de los procedimientos institucionales. Son escasas las ocasiones donde se obtienen los datos completos solicitados. Otra forma de adquirir los documentos requeridos es por medio de contactos internos en estas instituciones que colaboran brindándolos aunque de manera no oficial.

Las instituciones que conforman la Articulación también trabajan en conjunto que con varios miembros de los poderes legislativos de la región. IIRSA no prevé en su estructura organizativa la participación directa de éstos en el proceso de planificación, ejecución ni rendición de cuentas. Parlamentarios de diferentes países se han interesado por conocer sobre IIRSA y su evolución. En este sentido, las diputadas nacionales de Argentina, Marta Maffei y Susana García impulsaron, en 2004, pedidos de informes al gobierno federal que fueron aprobados por los procedimientos formales. Hasta agosto de 2007 la respuesta todavía se hacía esperar.

4. REUNIONES CON LAS AUTORIDADES DE IIRSA Y LOS BANCOS MULTILATERALES DE CRÉDITO

El contacto directo con los encargados de tomar las decisiones relativas a la selección y ejecución de proyectos es una de las tareas más importantes que realizan las ONGs relacionadas con IIRSA. Ellas permiten un acercamiento entre los actores. Implican la exposición de opiniones muchas veces contrapuestas y la búsqueda de posiciones comunes para lograr consensos. Justifican los encuentros la necesidad de incorporar, al proceso de toma de decisión, las posturas de los stakeholders de los proyectos. Actividades de este tipo, cuando son realizadas de manera seria, responsable y periódica, son instrumentos efectivos de dialogo democrático que permiten lograr transparencia, calidad institucional, rendición de cuentas y estrategias comunes de desarrollo sustentable.

El BID celebra reuniones anuales con la sociedad civil donde se intercambian posiciones sobre las diversas materias que financia la institución. En febrero de 2006, miembros de la Articulación le manifestaron al flamante Presidente, Luís Alberto Moreno, la necesidad de incorporar las Evaluaciones Ambientales Estratégica para poder analizar los impactos de IIRSA de una manera más efectiva. Como se argumentó en el segundo capítulo, las EASE comenzaron a implementarse a fines de 2007 aunque sólo a un par de casos testigo y no a todos los grupos de proyectos.

Otra instancia de participación más local, en el BID, la constituyen los *Consejos Asesores de la Sociedad Civil*. Se crean por país pero no todos los tienen. Son un espacio de interacción más reducido y frecuente que las reuniones anuales conformados con criterios de pluralidad y flexibilidad. El FONPLATA y la CAF no poseen este tipo de mecanismos participativos.

En cuanto a los Coordinadores Nacionales y demás autoridades estatales, la situación es muy diferente. Estos son los encargados de articular la

participación de diferentes actores en IIRSA. La mayoría de las veces depende de la buena voluntad de los funcionarios la concreción de dichos espacios. La responsable de Argentina, ha recibido en varias ocasiones a miembros de distintas agrupaciones preocupadas por la forma en que avanza IIRSA. Dichos encuentros fueron útiles para conocer su opinión que no es publicada por otro medio. Algunas de las conclusiones extraídas de los mismos se pueden resumir en los siguientes puntos:

- El CCT no expresa ningún liderazgo. Los BMC asesoran y asisten solamente. Existe una predilección por la CAF debido a que es más flexible para otorgar financiamiento.
- Bolivia planteó la cuestión del respeto al medio ambiente por primera vez en una reunión de CNs.
- Se están evaluando mecanismos de participación más inclusivos.
- Esta al tanto de la existencia de movimientos sociales opositores a la manera en que IIRSA es desarrollada.
- La funcionaria no coordina la participación de la Secretaría de Ambiente de la Nación con las demás áreas interventoras.

Por último, pero no por ello menos importante, los miembros de la sociedad civil también le hacen llegar a los mandatarios regionales y de los BMC, a través de comunicaciones escritas, su posición sobre la temática y proyectos IIRSA en particular. Los resultados de estas acciones son, la mayoría de las veces, ineficaces. Sin embargo, como se expresó en capítulos anteriores, solo el Jefe de Estado boliviano ha hecho una declaración pública sobre la necesidad de revisar los aspectos ambientales, entre otros, de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

En contraposición, si bien excede el marco temporal de esta investigación, en mayo de 2008 renunció la Ministra de Medioambiente de Brasil, Marina Silva. La funcionaria se vio presionada cuando su área comenzó a demorar los permisos ambientales de grandes obras de infraestructura, situadas

en regiones ecológicamente frágiles como la amazonía, previstas por el *Programa de Aceleración al Crecimiento*. Entre ellas se encontraba el controversial sistema de represas en el Río Madera.

CONCLUSIÓN PARCIAL: LAS VOCES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La contribución realizada por la sociedad civil en torno a la construcción de una agenda ambiental para la Iniciativa resulta valiosa. Es evidente a estas alturas resaltar que las ONG se constituyen como actores de limitado peso específico a la hora de incidir sobre los destinos del proceso regional. Sin embargo, su accionar ha producido ciertos cambios, algunos atribuibles directamente a su participación y otros de forma indirecta.

Uno de sus primeros éxitos fue la conformación de redes y alianzas de instituciones que trabajan en la temática. Esto posibilitó compartir información, generar estrategias conjuntas de incidencia y cooperar en la búsqueda de financiamiento para sus actividades. El trabajo en red sin duda engendró beneficios. Al hacer lobby frente a varios de los gobiernos participantes se produjo un diálogo entre los funcionarios IIRSA sobre la existencia de movimientos que poseen por un lado, una visión diferente sobre la Iniciativa, y por el otro, deseos de abrir la discusión sobre el modelo a un mayor número de actores.

La promoción del diálogo entre las comunidades afectadas y la divulgación de mayor información relevante al público fueron dos de los mayores logros. Al realizar talleres con las poblaciones implicadas de menores recursos se contribuyó a lograr un más amplio conocimiento de la sociedad civil en general sobre IIRSA. Sin embargo, queda un largo camino por recorrer. Resulta poco probable que se genere una discusión de la sociedad civil regional sobre la planificación territorial del subcontinente.

Un hecho directamente atribuible a la labor de las ONG es el requerimiento del Comité de Coordinación Técnica de publicar sus estándares ambientales. Al incrementar el monitoreo del cumplimiento de las políticas de salvaguardia socio ambiental de los Bancos Multilaterales de Crédito; y al comenzar a pedir explicaciones a estas instituciones sobre su participación en IIRSA y la relación con el cuidado del ambiente (entre otras cuestiones) se generó la necesidad publicitar la forma en que los bancos resguardan el entorno humano en sus operaciones. Aunque esto puede parecer un cambio cosmético, revela una demanda social por transparencia y cuidado del ambiente.

Una de las transformaciones más importantes que sufrió IIRSA en términos de planificación ambiental fue la incorporación de las Evaluaciones Ambientales y Sociales con Enfoque Estratégico. No se puede establecer una correlación directa entre los reclamos de la sociedad civil y la implementación del sistema. Sin embargo, uno de los primeros requerimientos formulados por las ONG fue un sistema de planeación más exhaustivo. Las EASE suben un escalón con respecto a las EIA pero son incompletas para evaluar la complejidad de un Eje de Integración y Desarrollo y sus sistemas naturales.

Como actores de las relaciones internacionales contemporáneas, las ONG ambientalistas han adquirido cierta capacidad de lobby que les permitió instalar determinados tópicos en las agendas de los más diversos Estados y organismos. Sin embargo, a nivel de incidencia en IIRSA, la superposición de actividades y la falta de consensos sobre las posiciones y los mecanismos a implementar disminuyeron su capacidad y eficacia. Esto sin duda está relacionado con la complejidad del tema y la diversidad de actores implicados, lo que dificulta cualquier proceso de negociación.

Cuatro años han transcurrido desde que la sociedad civil comenzó a trabajar sobre la Iniciativa IIRSA en forma directa. Sus logros están a la vista. La participación social, aunque a veces costosa, no debería reducirse a la periódica

concurrancia al cuarto oscuro; especialmente a la hora de trazar los lineamientos de un proceso de integración que afecta de manera directa e indirecta a millones de latinoamericanos.

CONCLUSIÓN

Desde la introducción y a lo largo del desarrollo, el presente trabajo abordó el proceso de construcción de la agenda medioambiental en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Distinguiendo los actores relevantes se examinó el modelo propuesto, sus mecanismos internos, los condicionantes a los cuales se enfrentan los Estados miembros, la participación de los bancos multilaterales de crédito y la sociedad civil. Esto bajo el razonamiento de que la sustentabilidad ambiental no es considerada una variable de peso dentro de la agenda de la Iniciativa IIRSA.

Durante las últimas cuatro décadas, la agenda ambiental internacional creció de manera exponencial. Este despliegue se vio reflejado también en el plano regional. En Suramérica, la agenda estuvo dominada principalmente por negociaciones, firma de tratados y creación de organismos e instituciones ineficaces con escaso margen de maniobra. Poco fue lo que se logró en relación a la ejecución de políticas conservacionistas y al cambio del paradigma de desarrollo. Esta es la realidad que impregnó desde su nacimiento a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

IIRSA careció de planificación ambiental desde su comienzo. Resulta paradójica esta insuficiencia en un proceso que se caracteriza por ser el “planificador” del desarrollo territorial suramericano. Causales de esta condición, desde un comienzo, fueron la falta de voluntad política, las restricciones presupuestarias/temporales y una muy deficiente organización. Los intereses políticos y económicos primaron por sobre la sustentabilidad.

Por su naturaleza de régimen internacional IIRSA carece de un marco jurídico que viabilice los principios y responsabilidades de la integración. Esto juega en contra a la hora de ejecutar una infraestructura equitativa y sustentable. A nivel técnico, la región cuenta con los elementos necesarios para una correcta

protección del entorno humano. Sin embargo, al no existir una sola autoridad central encargada de los destinos de la Iniciativa, los deberes y competencias muchas veces se diluyen.

En IIRSA, muchos de los proyectos de transporte y en menor medida los energéticos avanzaron a una velocidad mayor que la planificación estratégica. Esto es, se ejecutaron pese a Estudios de Impacto Ambiental incompletos e inapropiados, cuando los hubo. Igualmente, las Evaluaciones Ambientales y Sociales con Enfoque Estratégico fueron una respuesta tardía y poco desarrollada. La construcción de la Visión Estratégica Suramericana tampoco cumple su función si se implementa de manera expost y con una reducida concurrencia de actores sociales diversos.

La incorporación de obras a la cartera IIRSA no responde siempre a métodos consensuados de integración regional. Cada país elige sus proyectos y los propone su Coordinador Nacional. Esto se asimila más a un rejunte de infraestructuras (que pueden o no ser articuladas) que a un proceso centralizado de planificación que unifique criterios y sea consecuente con los objetivos de integración propuestos.

La información ambiental de los proyectos puesta a disposición del público por IIRSA es casi nula. Ni si quiera existen en su sitio web descripciones acabadas y actualizadas de los proyectos que permitan tener un panorama de qué se pretende lograr con la obra, cuáles son sus costos financieros y qué impactos podrá ocasionar sobre el ambiente. La falta de información y por ende de transparencia debilita las instituciones y favorece el deterioro del medioambiente. La Iniciativa podría beneficiarse de contar con un departamento de relaciones públicas que mejore la comunicación sobre los aspectos fundamentales de la integración.

Las tendencias de deterioro ambiental en la región han puesto de manifiesto que Suramérica no cuenta con un sistema eficaz de gestión del entorno humano. La frágil institucionalidad ambiental que caracteriza a los Estados del subcontinente se ha manifestado también en los procesos de integración de la región (CAN, MERCOSUR, UNASUR e IIRSA). Estos no logran concretar sus objetivos constitutivos de crecimiento y desarrollo económico, por ende resulta poco probable que canalicen parte de sus recursos a la protección del ambiente.

A nivel Estatal, ni el lobby ambientalista, ni el sector privado, ni los bancos multilaterales de crédito han demostrado capacidad y/o voluntad efectiva para condicionar y coordinar a los doce gobiernos participantes para la conformación de una agenda de desarrollo para IIRSA donde la sustentabilidad cobre real relevancia. No se avizora ningún actor con el peso específico suficiente ni la disposición para generar cambios sustanciales a la tendencia del desarrollo infraestructural de la región.

La reticencia de la inversión a someterse a estándares de sustentabilidad y la gran cantidad de recursos financieros que se requieren para la actualización de la infraestructura genera grandes inconvenientes a la hora de planificar un desarrollo territorial sustentable. Esto sumado a la creencia generalizada entre los funcionarios públicos de que la protección ambiental es un activo deseable pero limitante son factores que condicionaron la agenda ambiental de IIRSA donde prima la discusión por el aumento de las tasas de crecimiento económico.

Brasil, como potencia regional impulsora de la Iniciativa, no ha demostrado un liderazgo en torno a la conservación del entorno humano. La administración Lula ha señalado que su principal preocupación es la disminución de la pobreza y el aumento del PBI, dándole prioridad a la PAC (política de aceleración al crecimiento) y sus grandes proyectos energéticos. Bolivia ha

ensayado una tímida propuesta de cambio en la forma de evaluar los beneficios y debilidades de las obras propuestas, sin embargo carece del peso específico para promover el cambio. Si bien pareciera existir un consenso regional sobre la necesidad de la actualización de la infraestructura regional, no se manifiesta un pensamiento unificado sobre los principios y valores que deben guiar el proceso.

Parecería que los tomadores de decisión de la región son concientes de la interrelación entre ambiente, pobreza y seguridad nacional. La población más excluida es la que sufre en mayor medida las consecuencias del deterioro ambiental, que a su vez pondrá a prueba la subsistencia de los Estados y por ende la seguridad nacional. La falta de consensos sobre un interés nacional colectivo entre los países de la región no favoreció la materialización de valores integrativos que propicien un desarrollo sustentable.

El Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, como promotores de IIRSA a través del Comité de Coordinación Técnica disponen de cierta influencia para incluir determinados tópicos en el proceso de toma de decisión. Sin embargo no se han adueñado de la agenda ambiental; esto a pesar de sus marcos normativos, su longevidad y su experiencia en relación al medioambiente y la infraestructura. Dos hechos primordiales explican esta actuación. Por un lado, la competencia entre las entidades de crédito para subsistir, genera que se haga una vista gorda en términos de requerimientos ambientales. Por el otro, la carencia de una real capacidad para influenciar sobre los destinos ambientales de doce Estados suramericanos.

Los miembros del CCT se han visto envueltos en la financiación de proyectos ambientalmente controversiales previos a IIRSA. Como consecuencia, desde 2000 en adelante han actualizado sus políticas sectoriales. Sin embargo, al igual que la Iniciativa, los bancos multilaterales tienen deficiencias de participación y transparencia. Es poco probable que se conviertan en impulsores

de un cambio en la planificación del entorno humano en la actualización de la infraestructura. El riesgo ambiental de las operaciones cada vez más implicará mayores probabilidades de cesación de pagos. Como consecuencia pueden retirar su financiamiento o aplicar estándares más exigentes.

Durante el período de creación y ascenso de la agenda ambiental internacional, muchas ONG conservacionistas adquirieron sin duda el rol de actores de las relaciones internacionales contemporáneas. Su contribución a la protección del entorno humano en los procesos de actualización de infraestructura ha sido valiosa aunque sin duda limitada. Esto es acorde a su tamaño y capacidad. Han asumido un rol que le corresponde al Estado como garante de la paz y la sustentabilidad social.

Como motores de cambio en IIRSA, las ONG ambientalistas lograron promocionar el dialogo entre las comunidades afectadas, divulgar en mayor medida información relevante y la implementación de las Evaluaciones Ambientales y Sociales con Enfoque Estratégico entre otros resultados. A pesar de su limitada capacidad y humildes éxitos, seguramente, esta porción de la sociedad civil organizada continuará reclamando y oponiéndose a los modelos de desarrollo que no incluyan la variable ambiental desde su seno.

En el proceso de construcción de agenda ambiental en IIRSA, las demandas de diferentes grupos de interés compiten por la atención de los gobiernos y los bancos multilaterales de crédito. Si bien el tema ya está instalado en la agenda, los tomadores de decisión detentan poder al moldear su tratamiento de acuerdo a sus creencias, intereses y posibilidades. Las ONG ambientalistas no logran, la mayoría de las veces, que sus consideraciones sean aplicadas. La notoriedad que ha adquirido el concepto de sustentabilidad en los últimos tiempos ayuda al tratamiento de la problemática. Sin embargo, la falta de vinculación de la Iniciativa con sus implicancias ambientales en los medios de

comunicación masiva dificulta su debate público y por tanto el ejercicio de influencia.

Por lo expuesto a lo largo del desarrollo del presente trabajo y en esta conclusión, se afirma que la sustentabilidad ambiental no es considerada una variable de peso dentro de la agenda de IIRSA. Esto pone en duda la viabilidad y objetivo de la Iniciativa ya que uno de sus principios básicos es la sustentabilidad ambiental. El deterioro del entorno humano incide directamente sobre la calidad de vida de la población afectando en primera medida a las personas más pobres. Sus efectos indeseados como inundaciones, reasentamientos, pérdida de biodiversidad, concentración de la riqueza, endeudamiento y desempleo pueden truncar el objetivo IIRSA de lograr un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable. La infraestructura física es necesaria pero debe planificarse de acuerdo a criterios de desarrollo local inclusivo y respetuoso del medio ambiente.

Tendencias y recomendaciones

La Iniciativa, en su versión actual, no es un mecanismo efectivo de planificación territorial para Suramérica si se persigue un desarrollo equitativo y sustentable. Hechos concretos permiten vislumbrar un futuro incierto para la IIRSA:

- Los impactos negativos de los escasos proyectos ejecutados hasta el momento y su deficiente planificación debilitan la legitimidad de IIRSA y contribuyen a que no se consolide como un mecanismo de cooperación eficaz para el desarrollo de infraestructura.
- Funcionarios del BID condicionan la participación de la institución como líder financiero una vez vencida la primera etapa marcada por la Agenda de Implementación Consensuada para 2010.

- El nacimiento de estructuras de integración análogas con mejores condiciones y mayor capacidad para relanzar la infraestructura, como la UNASUR, condiciona aún más la viabilidad de la Iniciativa.
- El principal desafío es rediseñar IIRSA para construir un régimen u organización regional eficiente, en una región en la cual predominan las instituciones nacionales frágiles.
- Incertidumbre internacional. Debilitamiento de los consensos regionales. Desafíos ante el cambio de rumbo de Estados que oscilan entre el regionalismo y la internalización.

Con o sin IIRSA, el desarrollo de infraestructura a gran escala sin profundos miramientos socio-ambientales es probable que tienda a continuar. Las necesidades de consumo de una población creciente, la competencia comercial internacional, el atraso infraestructural relativo de la región y la premura por evidenciar resultados, entre otros factores, contribuyen a que las condiciones de fondo no cambien.

Debido a la naturaleza y limitaciones de esta investigación exploratoria, de proceder IIRSA en su sendero de expansión, estudios posteriores tendrían que considerar otras importantes variables y actores que influyen en la agenda ambiental de la Iniciativa. Entre ellas podemos distinguir: El rol de otras fuentes de financiamiento público y privado; la puesta en marcha del Banco del Sur, cuyo objetivo primordial sería la promoción infraestructural; la función que desempeñan grandes empresas como Odebrecht, Andrade Guitérrez, Petrobras, etc. Sin duda, los esfuerzos más destacados deberían realizarse en torno a la detección de actores con suficiente peso específico y voluntad política para impulsar la agenda ambiental de IIRSA; y/o desarrollo de competencias en la construcción de agenda.

Lograr un equilibrio entre los tres pilares del desarrollo sustentable - económico, social y ambiental- es una de las deudas pendientes y desafíos de la sociedad moderna. Este es uno de los debates vigentes en las Relaciones

Internacionales desde hace algún tiempo. Sin lugar a duda, el mismo continuará siendo eje de discusiones a lo largo del Siglo XXI y la actualización de la infraestructura regional no debe estar ausente.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos Impresos

- Barbé, Esther. La sociedad internacional en la era de la globalización. En su *Relaciones Internacionales*. 2ª ed. Madrid: Tecnos, 2003. p. 280-352.
- Beder, Sharon. "Agenda Setting for Environmental Protection Policies", en *Green Governance: From Periphery to Power*, editado por Simon Kerr, Ton Buhrs y Christine Dann. Christchurch: Lincoln University, 2002. p. 22-25.
- BOTH ENDS et.al. *EL RETORNO DE LOS GIGANTES. La política de la infraestructura a gran escala. Impactos ambientales y exclusión social*. Santa Fe: Inercia Comunicaciones, 2006. p. 18.
- Del Arenal, Celestino. Problemática de las relaciones internacionales. En su *Introducción a las Relaciones Internacionales*. 3ª ed. revisada y ampliada. Madrid: Tecnos, 1994. p. 1-36.
- Dougherty, James y Pfaltzgraff, Robert. Teorías Sistémicas de la Política y de las Relaciones Internacionales. En su *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: GEL, 1993. p. 147-196.
- Dourojeanni, Marc. *Estudio de Caso sobre la Carretera Interoceánica en la amazonía sur del Perú*. Lima: Centro de Información para la Banca Multilateral, 2006. p. 103.
- Eco, Humberto. *Cómo se hace una tesis*. Barcelona: Gedisa, 2001. p. 233.
- Fassio, Adriana et al. *Introducción a la Metodología de la Investigación: Aplicada al saber administrativo y al análisis organizacional*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2004, p. 176.
- FOBOMADE. *LAS VENAS DEL ALCA: INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA (IIRSA)*. Bolivia, un país de tránsito y de extracción de recursos. La Paz: FOBOMADE, 2003. p. 63.
- Fundación M'Biguá. *EL DOBLE ROSTRO DE LA INTEGRACIÓN: IIRSA* [folleto]. Entre Ríos: Fundación M'Biguá, 2006. p. 4.
- George, Alexander y Keohane, Robert. *El concepto de interés nacional: usos y limitaciones*. En *La decisión presidencial en Política exterior: el uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires: GEL, 1991. p. 234.
- Hasenclever, Andreas et al. "Intergrating Theories of International Regimes". *Review of International Studies*. Nueva York, 2000, v. 26, nº 1, p. 3-33.

Kay, David y Skolnikoff, Eugene. “*Internacional Institutions and the Environmental Crisis: A look Ahead*”. *International Organization*. Nueva York, v.26, n^o. 2, 1972. p. 469-478.

Mena, Carlos Eduardo. *Toma de Decisiones y Políticas: Algunas aplicaciones a la política exterior*. Buenos Aires: Programa RIAL, 1989.

Pérez Llana, Carlos. Agenda internacional: cuánto de nuevo y cuánto de viejo. En su *El Regreso de la Historia: Política Internacional durante la Posguerra Fría 1989-1997*. Bs. As: Sudamericana, 1998. p. 300-365.

Quivy Raymond y Van Campenhoudt, Luc. *Manual De Investigación En Ciencias Sociales*. México, D.F: LIMUSA, 2000, p. 191.

Saideman, Stephen. “International Organizations and Secessionist Crises: The Relevance of Agenda Setting”. *Studies in Conflict & Terrorism*. Filadelfia, 1994, v. 17, n^o 3. p. 275-291.

Sánchez, Alberto. *REGIÓN CENTRO: TRANSNACIONALES, AGRONEGOCIOS Y CONSOLIDACIÓN DEL MODELO SOJERO EN LA PRÓXIMA DÉCADA*. Argentina: Fundación Heirinck Böll, 2006, p. 63.

Sanderson, Steven. “North-South Polarity in Inter-American Environmental Affairs”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Miami, 1994, v. 36, n^o 3, p. 25-46.

Sobrevivencia. *NO MÁS DEUDAS IMPAGABLES. NO MÁS DAÑOS IRREPARABLES: MEGA- REPRESAS NUNCA MÁS* [folleto]. Asunción: Sobrevivencia, 2004. p. 4.

Sobrinó Heredia, José Manuel. Las Organizaciones Internacionales: Generalidades. En Diez De Velasco Vallejo, Manuel. *LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES*. Duodécima ed. Madrid: Tecnos, 2002, p. 37- 56.

Stancich, Elba. *Ríos para la vida: Construyendo propuestas social y ambientalmente justas*. Rosario: Inercia Comunicaciones, 2006. p. 22.

Documentos en línea

Bagarozza, Yanneth. *Las Evaluaciones Ambientales y Sociales con Enfoque Estratégicos como instrumento de Planificación Ambiental y Social para IIRSA* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2007. p. 18. Accedido el 9/2/2008. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cnr10_esquema_metodologico_%20yanneth_bagarozza.pdf.

- Bank Información Center. *Otra integración es posible y está en marcha. La iniciativa de los gobiernos y las instituciones financieras internacionales para la integración de la infraestructura regional suramericana: una crítica preliminar de la sociedad civil* [en línea]. Washington: Bank Information Center, 2004. p. 17. Accedido el 12/03/2008. Disponible en <http://www.pymeser.com.ar/foroecologista/documentos/iirsa.pdf>.
- BID. *Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur* [en línea]. Washington D.C: BID, 2000. p. 82. Accedido el 10/03/2008. Disponible en: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITD_I E_2000_infraestructura_bid.pdf.
- BID. *Building a New Continent: A Regional Approach to Strengthening South American Infrastructure*. Washington D.C: BID, 2006. p. 52. Accedido el 07/01/2007. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=834660>.
- BID. *Medio Ambiente: Documento de Estrategia* [en línea]. Washington D.C: BID, 2003. p. 47. Accedido el 06/04/2008. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/doc/sds-Estrategia_Medio_ambiente.pdf.
- BID. *POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE Y CUMPLIMIENTO DE SALVAGUARDIAS* [en línea]. Washington D.C: BID, 2006. p. 21. Accedido el 06/04/2008. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=665905>.
- BID. *PROMOCIÓN DEL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE* [en línea]. Washington D.C: BID, 1995. p. 22. Accedido el 16/04/2008. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/ifm-GN1884-1s.pdf>.
- CAF. *Estrategia Ambiental de la CAF* [en línea]. Caracas: CAF, 2007. p. 31. Accedido el 27/03/2008. Disponible en: <http://www.caf.com/attach/18/default/FINAL-small-sinblancas.pdf>.
- CAF. *Las Evaluaciones Ambientales Estratégicos como instrumento de Planificación Ambiental y Social para IIRSA* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2007. p. 46. Accedido 9/2/2008. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/plan_quito06_alfredo_paolillo.pdf.
- CAF. *Lineamientos de Políticas para la Gestión Ambiental y Social de las Operaciones de CAF* [en línea]. Caracas: CAF, 2002. p. 3. Accedido el 21/04/2008. Disponible en: <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17&pageMs=34360>.

- CAF. *Sostenibilidad Ambiental y Desempeño Financiero: Cuatro casos de estudio de gerencia del valor en América Latina* [en línea]. Caracas: CAF, 2002, p. 134. Accedido el 19/04/2008. Disponible en: <http://www.caf.com/attach/17/default/0-sostenibilidad-documento-completo.pdf>.
- Comisión Mundial de Represas. *Represas y Desarrollo: Un Nuevo Marco para la Toma de Decisiones – Una Síntesis* [en línea]. Earthscan Publications: Londres, 2000. p.46. Accedido el 07/04/2008. Disponible en: http://dams.org/docs/overview/wcd_sintesis.pdf.
- FONPLATA. “POLITICA OPERATIVA” [en línea]. Santa Cruz de la Sierra: FONPLATA, 1994. p. 20. Accedido el 26/04/2008. Disponible en: http://www.fonplata.org/www/pdf/POLITICA_%20OPERATIVA.pdf.
- FONPLATA. *Normas Ambientales de FONPLATA: Revisión y Actualización* [en línea]. Santa Cruz de la Sierra: FONPLATA, 2006. p. 8. Accedido el 21/04/2008. Disponible en: <http://www.fonplata.org/www/pdf/NORMAS%20Y%20POLITICAS%20AMBIENTALES%20DE%20FONPLATA.pdf>.
- Gadea, Rosario Santa. *HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE IDEAS FUERZA DE LA INTEGRACIÓN FÍSICA DE AMÉRICA DEL SUR: Recomendaciones recogidas en los Talleres Nacionales VESA* [en línea]. Bs. As.: IIRSA, 2005. p. 23. Accedido el 13/12/2007. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cde7_anexo6_recomendaciones_talleres_vesa.pdf.
- Gudynas, Eduardo. *Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano* [en línea]. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 1992. p. 104-115. Accedido el 22/08/2008. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2177_1.pdf.
- Hochsteller, Kathryn. “Fading Green? Environmental Politics in the Mercosur Free Trade Agreement” [en línea]. *Latin American Politics and Society*. Miami, 2003, p. 1-32. Disponible mediante suscripción a ProQuest.
- IIRSA. *Fichas del Eje MERCOSUR-Chile* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2004. p. 81. Accedido el 05/04/2007. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/mcd_fichas_merco_surchile.pdf.
- IIRSA. CCT. *Lineamientos para el funcionamiento del Comité de Dirección Ejecutiva* [en línea]. Buenos Aires, 2001. p. 4. Accedido el 5/3/2008. Disponible en: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Anexo%203%20Lineamientos%20CDE.pdf>.

- IIRSA. CDE. *Acta de la Reunión de Ministros, 4 y 5 de diciembre de 2000, Montevideo, Uruguay* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2000. p. 7. Accedido el 8/3/2008. Disponible en: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Reuni%F3n%20de%20Ministros%20Uruguay%20diciembre%20de%202000.pdf>.
- IIRSA. CDE. *Cuarta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva: Acta de la Reunión* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2003. p. 6. Accedido el 24/3/2008. Disponible en: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Acta%20Caracas%20Español.pdf>.
- IIRSA. CDE. *Lineamientos para el Funcionamiento de los Grupos Técnicos Ejecutivos* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2001. p. 4. Accedido el 10/03/2008. Disponible en: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Anexo%204%20Lineamientos%20GTE.pdf>.
- IIRSA. CDE. *Quinta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva: Informe del CCT al CDE* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2003. p. 12. Accedido el 26/3/2008. Disponible en: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/informe%20cct%20al%20v%20cde.pdf>.
- IIRSA. CDE. *Sexta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva: Acta de la Reunión* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2004. p. 11. Accedido el 16/01/2008. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cde6_acta_%20lim_a_%20espa%F1ol.pdf.
- IIRSA. CDE. *Taller Regional VESA: Percepción de las Organizaciones No Gubernamentales sobre IIRSA* [en línea]. Asunción: IIRSA, 2005. p. 7. Accedido el 20/11/2007. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/vesa_regional05_ong.pdf.
- IIRSA. CDE. *Tercera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. ANEXO 3: Hacia una Visión Estratégica Compartida para la Integración de la Infraestructura de América del Sur* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2002. p. 6. Accedido el 29/01/2009. Disponible en: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/anexo%203%20iii%20reuni%F3n%20del%20cde%20vision%20estrategica%20espa%F1ol.pdf>.
- IIRSA. CN. *VII Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA: Plan de Acción 2006 - Borrador para Discusión* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2005. p. 8.

Accedido el 15/3/2008. Disponible en:
http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cnr7_plan_de_accion_2006.pdf.

IIRSA. GTE. *Planificación Territorial Indicativa: Resultados y Cartera de Proyectos 2007* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2007. p. 94. Accedido el 17/3/2008. Disponible en:
http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cde9_anexo10_documento_cartera_2007.pdf.

IIRSA. *Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004* [en línea]. Buenos Aires: IIRSA, 2004. p. 191. Accedido el 08/08/2007. Disponible en:
http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/L/lb04_cartera_de_proyectos_iirsa_2004/lb04_cartera_de_proyectos_iirsa_2004.asp?CodIdioma=ESP.

IUCN. *¿Qué es el Observatorio Ambiental sobre IIRSA?* [en línea]. Quito: IUCN, 2006. p.4. Accedido el 20/05/2008. Disponible en:
<http://www.proteger.org.ar/doc547.html>.

Killeen, Timothy. *Una Tormenta Perfecta en la Amazonía: Desarrollo y conservación en el contexto de la Iniciativa IIRSA* [en línea]. Arlington: Conservation Internacional, 2007, p. 102. Accedido el 05/06/2008. Disponible en:
http://www.conservation.org/publications/Documents/AABS.7_Perfect_Storm_English.low.res.pdf.

LeCompte, Margaret. *Un matrimonio conveniente: diseño de investigación cualitativa y estándares para la evaluación de programas* [en línea]. Sin datos: Relieve, 1995, p. 9. Accedido el 03/08/2008. Disponible en:
<http://www.uv.es/RELIEVE/v1/RELIEVEv1n1.htm>.

McElhinny, Vince. *International Financial Institutions, IIRSA and the Andean Amazon* [en línea]. BICECA: Washington, 2007. p. 100. Accedido el 20/08/2008. Disponible en: <http://www.biceca.org/es/Article.480.aspx>.

McElhinny, Vince. *Segundo Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Áreas Protegidas* [en línea]. BICECA: Washington, 2007. p. 20. Accedido el 20/05/2008. Disponible en <http://www.biceca.org/es/Article.578.aspx>.

Novo, Paulina. "La Estructura IIRSA ¿y la participación ciudadana?" [en línea]. *Boletín Mensual BICECA*. Noviembre 2007, n° 16, p. 7-17. Accedido el 10/12/2007. Disponible en:
<http://www.biceca.org/es/QuarterlyNewsletters.aspx>.

Programa Uruguay Sustentable. *Integración de Infraestructura Regional Sudamericana: otro paso en la explotación de los pueblos y territorios*

sudamericanos [en línea]. Montevideo: Programa Uruguay Sustentable, 2006. p. 69. Accedido el 07/05/2006. Disponible en: http://www.redes.org.uy/modules/UpDownload/store_folder/Material_para_Descargar/IIRSA2.pdf

Soldatelli Paim, Elisangela. *IIRSA: É esta a integração que nós queremos?* [en línea]. Porto Alegre: Amigos de la Tierra Brasil, 2003. p. 37. Accedido el 20/05/2008. Disponible en: http://www.natbrasil.org.br/Docs/instituicoes_financeiras/iirsa%202003.pdf.

Spang, Lyra. *La Corporación Andina de Fomento: La Caja Negra de las Instituciones Financieras Internacionales* [en línea]. Córdoba: Centro de Derechos Humanos y Ambiente, 2006, p. 4. Accedido el 09/08/2008. Disponible en www.cedha.org.ar/docs/corporacion-andina-fomento-qtong.doc.

Urquidi, Víctor. *From Rio to Johannesburg in Perspective – Will Strategies of Sustainable and Equitable Development Arise in Practice?* [en línea]. Hamburgo: Club de Roma, 2002, p. 7. Accedido el 11/05/2008. Disponible en: http://www.clubofrome.org/archive/publications/Urquidi_Abridgement_Rio-Joburg.pdf.

Zibechi, Raúl. *Brasil y el difícil camino hacia el multilateralismo* [en línea]. Sin datos: Center for International Policy, 2006. p. 1-8. Accedido el 24/08/2008. Disponible en: <http://americas.irc-online.org/pdf/reports/0602brazil-esp.pdf>.

Comunicaciones personales:

Oporto, Graciela. Coordinadora Nacional para la Argentina. *Ambiente, Participación Pública y Acceso a la Información en IIRSA*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (Audiencia concedida en el marco del decreto Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública). Bs. As., 14/05/2007.

Pares, Ariel Cecilio. Coordinador Nacional y Secretario de Planeamiento e Inversiones Estratégicas, Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil. *IIRSA: la experiencia de Brasil*. Panel de Infraestructura de la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos (exposición). Cochabamba, 08/12/2006.

Rabzuc, Pablo. Ex-Viceministro de Transporte y Coordinador Nacional IIRSA de Bolivia. *Participación en IIRSA* (contacto personal). Cochabamba 09/12/2007.

Moncayo, Héctor. Investigador del Instituto de Servicios Legales Alternativos. *IIRSA y la intervención del continente suramericano*. . Panel de Infraestructura de la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos (exposición). Cochabamba, 08/12/2006.

Material Audio Visual

VÍCTIMAS DEL DESARROLLO [dvd]. Realización Beatriz Bermúdez y Germán Castañeda. Cámara Armádo Hernández. Graficación Armando Santos. Edición Willberth González. Bogotá: Puntocomplices, 2006, digital video disc (dvd) (23 min.). Distribuida por ILSA.

Sitios de Internet

- Argentina. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación: <http://www.ambiente.gov.ar>.
- Asociación Civil Labor: <http://www.labor.org.pe>.
- Asociación Latinoamericana de Integración: <http://www.aladi.org>.
- Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org>.
- Banco Mundial: <http://www.worldbank.org>.
- Bolivia. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente: <http://www.agrobolivia.gov.bo>.
- Brasil. Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br>.
- Coalición Ríos Vivos: <http://www.riosvivos.org.br>.
- Comunidad Andina de Naciones: <http://www.comunidadandina.org>.
- Corporación Andina de Fomento: <http://www.caf.com>.
- Ecolex: <http://www.ecolex-ec.org>.
- El Club de Roma: <http://www.clubofrome.org>.
- FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales): <http://www.farn.org.ar/farn/index.html>
- FOBOMADE: <http://www.fobomade.org.bo>.
- FONPLATA: <http://www.fonplata.org>.
- Friends of the earth USA: <http://www.foe.org>.

- Iniciativa IIRSA: <http://www.iirsa.org>.
- Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos: <http://ilsa.org.co:81>.
- International Rivers Network: <http://www.internationalrivers.org>.
- MERCOSUR: <http://www.mercosur.int>.
- Organización de Naciones Unidas: <http://www.un.org>.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente: <http://www.pnuma.org>.
- Proteger: <http://www.proteger.org.ar>.
- Proyecto BICECA: <http://www.biceca.org>.
- Sistema de Proteção da Amazônia: <http://www.sipam.gov.br>.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN): <http://www.sur.iucn.org>.

ANEXO

ORGANIGRAMA DE LA INICIATIVA IIRSA



Figura 1. Fuente: Proyecto BICECA.

TALLERES SOBRE LA VISIÓN ESTRATÉGICA SURAMERICANA

Talleres Nacionales VESA realizados durante 2005		
País	Ciudad	Fecha
Venezuela	Caracas	17 de mayo
Paraguay	Asunción	25 de mayo
Perú	Lima	17 de junio
Colombia	Bogotá	7 de julio
Suriname	Paramaribo	8 de septiembre
Ecuador	Quito	20 de septiembre
Bolivia	La Paz	23 de septiembre
Uruguay	Montevideo	12 de octubre
Guyana	Georgetown	4 de noviembre
Argentina	Buenos Aires	15 de noviembre
Brasil	Río de Janeiro	23 de noviembre

Tabla 1. Fuente: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO



Mapa 1. Fuente: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

PROYECTOS DE LA AGENDA DE IMPLEMENTACIÓN CONSENSUADA 2005-2010:



Figura 2. Fuente: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

CANTIDAD Y COSTO TOTAL APROXIMADO DE LOS PROYECTOS IIRSA

País	Número de proyectos IIRSA	Ejes de Integración por país	Costo total aproximado en millones de US\$
Argentina	65	5	6.600
Bolivia	47	3	7.800
Brasil	71	6	20.200
Chile	32	4	7.800
Colombia	33	2	2.4000
Ecuador	61	2	7.000
Guyana	1	17	SIN DATOS
Paraguay	26	3	2.900
Perú	78	4	6.700
Surinam	8	1	1.200
Uruguay	1	10	8.8
Venezuela	21	1	4.400

Tabla 2. Fuente: Proyecto BICECA.

MIEMBROS DE LA ARTICULACIÓN FRENTE A IIRSA

FIRMANTES DE LA DECLARACIÓN DE LIMA

- Amigos da Terra – Amazônia Brasileira (Brasil)
- Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) (Argentina)
- CERDET- Pueblos del Chaco (Centro de Estudios Regionales de Tarija – Pueblos del Chaco / Amigos de la Tierra-Bolivia) (Bolivia)
- Ecoa – Ecologia e Ação (Brasil)
- Foro Ecologista de Paraná (Argentina)
- Grupo Género y Economía – REMTE
- Friends of the Earth – (US)
- International Rivers Network (USA/Brasil)
- Núcleo Amigos da Terra (Brasil)
- Trópico Seco (Perú)
- Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui (Perú)
- PROBIOMA (Bolivia)
- Grupo de Trabalho Amazonia (Brasil)
- Coalición Ríos Vivos (Ríos vivos) Internacional
- Rede Pantanal (Brasil)
- BIC – Bank Information Center

COMPAÑEROS REGIONALES

Bolivia

- Productividad Biosfera Medio Ambiente (PROBIOMA)
- Foro Boliviano Medio Ambiente y Desarrollo (FOBOMADE)
- Colectivo de Estudios Aplicados al Desarrollo Social (CEADES):

Brasil

- Rede Brasil
- Ríos Vivos
- Núcleo Amigos da Terra / Brasil
- ECOA Ecologia e Ação

Colombia

- Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA)
- COLECTIVO DE ESTUDIOS PANGEA
- Asociación Centro Nacional Salud, Ambiente y Trabajo (CENSAT)
- WWF Colombia

Ecuador

- Centro de Derechos Económicos y Sociales/Center for Economic and Social Rights (CDES)

EE.UU.

- La Alianza Amazónica
- Friends of the Earth US
- Environmental Defense
- Red Internacional de Ríos
- World Wildlife Fund

Holanda

- Both Ends

Paraguay

- Sobrevivencia – Amigos de la Tierra

Perú

- Asociación Civil Labor
- WWF-Perú
- Tierra Vida
- Sociedad Nacional del Ambiente (SNA)

Lista 1. Fuente: Proyecto BICECA.

Matriz de Impactos IIRSA

Dominios	Categorización	Antes	En construcción	En funcionamiento	Abandono
Físico – Biológico	Agua	No existe un manejo adecuado pero aún no hay un gran impacto	Aumento de la explotación y consumo del recurso	Disminución progresiva de la calidad y cantidad del agua	Pérdida de reservas de agua
	Biodiversidad	Sustitución progresiva de ecosistemas naturales por agrosistemas y aumento del conocimiento de la biodiversidad sudamericana	Destrucción de ecosistemas y pérdida de biodiversidad; determinación de áreas protegidas para la conservación de ecosistemas.	Utilización de la diversidad genética de los ecosistemas sudamericanos e incremento de la sustitución de ecosistemas naturales por agrosistemas	Patentes y privatización de la biodiversidad
	Fuentes energéticas fósiles	Explotación en aumento	Incremento de la explotación de nuevas reservas	Mayor incremento de su explotación, disminución acelerada y progresiva de las reservas	Pérdida total e irreversible de reservas
	Minerales	Explotación limitada a áreas accesibles	Actividades de prospección y aumento de la explotación minera	Disminución progresiva y acelerada de las reservas	Degradación de ecosistemas y pérdida de reservas
Socio – Económico	Grandes productores, terratenientes y agroindustrias	Tendencia progresiva a la concentración e incremento del capital	Incremento del capital y de las ganancias	Obtención de grandes beneficios, por reducción en costos de producción y continuismo de la tendencia a la concentración de su capital	Pérdida de rentabilidad en la actividad rural y abandono del medio
	Pequeños y medianos Productores campesinos	Tendencia a la disminución, pasaje a la clase asalariada rural y migración a los centros urbanos	Incremento de venta de tierras y migración hacia los centros urbanos y pasaje a la clase asalariada	Disminución acelerada y progresiva hasta la desaparición del medio rural	
	Asalariados	Tendencia a la disminución, incremento de su explotación y deterioro de la calidad de vida	Incremento de la migración hacia las periferias de los centros urbanos. Aumento de la tasa de ocupación	Tendencia a la disminución por migración	Regreso al medio rural
	Fuera del sistema	Autoabastecimiento, perturbación y expulsión de sus tierras	Incremento de la perturbación y expulsión de sus tierras	Ingreso al sistema capitalista y desaparición, pérdida y homogeneización de culturas	
	Burguesía local	Capacidades de crecimiento limitadas	Aumento de las ganancias y de capital por los beneficios de la infraestructura	Obtención de mayores beneficios de la infraestructura	
Medio Urbano	Clase media	Tendencia al decrecimiento	Tendencia a la disminución	Decrecimiento acelerado	
	Clase Trabajadora	Aumento cuantitativo y disminución de la calidad de vida	Creación de empleos coyunturales	Mayor incremento cuantitativo	Pérdida de fuentes laborales
Político	Político	Pérdida progresiva de competencia y poder por parte del Estado	Incremento de la presión y de la influencia de los organismos multilaterales y de las empresas capitalistas en la gestión del Estado	Pérdida total de la soberanía de los Pueblos y Estados sudamericanos	Endeudamiento

Tabla 3. Fuente: Programa Uruguay Sustentable.

