Bogotá, 17 y 18 de mayo de 2012

Seminario Internacional: «Todos los caminos conducen al Brasil. La geopolítica del plan de Integración de Infraestructura Regional Suramericana —IIRSA— en la región andina»

Bogotá, 17 y 18 de mayo de 2012

Anne-Lucie Jarrier

Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/bifea/677>

DOI: 10.4000/bifea.677

ISSN: 2076-5827

Editor

Institut Français d'Études Andines

Edición impresa

Fecha de publicación: 1 julio 2012

Paginación: 303-307

ISSN: 0303-7495

Referencia electrónica

Anne-Lucie Jarrier, « Seminario Internacional: «Todos los caminos conducen al Brasil. La geopolítica del plan de Integración de Infraestructura Regional Suramericana —IIRSA— en la región andina» », *Bulletin de l'Institut français d'études andines* [En línea], 41 (2) | 2012, Publicado el 01 diciembre 2012, consultado el 26 noviembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/bifea/677> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/bifea.677>

Les contenus du *Bulletin de l'Institut français d'études andines* sont mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

SEMINARIO INTERNACIONAL: «TODOS LOS CAMINOS CONDUCEN AL BRASIL. LA GEOPOLÍTICA DEL PLAN DE INTEGRACIÓN DE INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA —IIRSA— EN LA REGIÓN ANDINA»

Bogotá, 17 y 18 de mayo de 2012

El 17 y 18 de mayo se llevó a cabo en la Universidad de los Andes en Bogotá, una reflexión acerca de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana —IIRSA—. Este seminario fue organizado por el Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA, UMIFRE 17, CNRS-MAE) en colaboración con el departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes y contó con el apoyo del servicio cultural de la Embajada de Francia en Colombia, así como de la Cooperación Regional francesa para los Países Andinos. Se trató de un evento pluridisciplinario que reunió a expertos en derecho, economía, ingeniería civil y trabajo social con el fin de presentar una mirada integral del programa IIRSA. Gracias a la participación de especialistas colombianos, ecuatorianos y peruanos se pudo avanzar hacia la caracterización del programa IIRSA y dibujar un balance del desempeño de la iniciativa en la región andina.

COLOQUIO INTERNACIONAL

IIR-SA

INVITADO ESPECIAL:
DR. YVES SUREL
UNIVERSIDAD PANTHÉON-ASSAS, PARÍS

TODOS LOS CAMINOS CONDUCEN AL BRASIL:
LA GEOPOLÍTICA DEL PLAN DE INTEGRACIÓN DE INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA – IIRSA – EN LA REGIÓN ANDINA

17-18/05/12

Fecha: Jueves 17 de mayo: 8:00 a.m. - 5:00 p.m.
Viernes 18 de mayo: 8:30 a.m. - 1:00 p.m.

Lugar: Universidad de los Andes
Salón W 101 - Calle 19A N° 1 - 37 Este

JUAN ESTEBAN GALLEGO - UNIVERSIDAD EXTERNO DE COLOMBIA
ALEJANDRO GAVIRIA - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
ANNE - LUCIE JARRIER - INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS
SALOMÓN JAYA - UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR (QUITO)
VIRIGINIE LAURENT - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
MICHEL LEVI - UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR (QUITO)
GERMÁN OSPINA - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
ANGELIKA RETTBERG - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FEDERICO SUÁREZ - CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
YVES SUREL - UNIVERSIDAD PANTHÉON-ASSAS (PARÍS)
ROBERTO URRUNAGA - UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (LIMA)

PREVIA INSCRIPCIÓN EN:
<http://eventos.uniandes.edu.co/s/iirsabrasilia>

Organizan: IFEA
Aspician: Universidad de los Andes República Peruana Ministerio de Transportes

A modo de introducción, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) se plantea como una política pública innovadora en el sentido en que es el primer proyecto que busca un desarrollo coordinado de las políticas nacionales de infraestructura de los 12 países de América del Sur. Oficialmente implementado por el Comunicado de Brasilia, acto decisorio firmado el 1 de septiembre de 2000 durante la primera cumbre de presidentes suramericanos en Brasilia, la IIRSA quiere promover la construcción de una red integrada al nivel del continente en los sectores energéticos, de transporte multimodal y de telecomunicaciones. Su discurso fundacional hace énfasis en la existencia de un déficit estructural en América Latina, en términos de infraestructura, que conforma a su vez *un cuello de botella*. Dicho de otra manera, la falta de infraestructura provoca una alteración en la cadena productiva por la lentitud del transporte de los bienes. Como consecuencia, se aumenta el costo de los bienes y se perjudica el desarrollo del comercio internacional en Suramérica. Por ende, las economías de la región no crecen a la velocidad deseada.

Además del aspecto económico, América Latina y, sobre todo, la región andina se caracteriza por ser un espacio discontinuo y fragmentado en donde la comunicación

entre los diferentes espacios regionales ha sido compleja. Estudiar el desempeño de la IIRSA en los países andinos permite abarcar los diferentes escenarios geográficos que siempre han generado un obstáculo al desarrollo de las redes de infraestructura. Es decir, la región andina cuenta con los obstáculos naturales más significativos del continente: la división de los Andes en tres cordilleras y la Cuenca Amazónica. En consecuencia, la región andina permite analizar la IIRSA a través de sus facetas institucionales, sus retos tecnológicos y los problemas generados por su desempeño en entornos de alta biodiversidad.

Estas jornadas de estudio han querido indagar sobre la IIRSA desde una perspectiva de políticas públicas y proponer una evaluación de sus diez primeros años de funcionamiento. El encuentro se centró en resaltar los aportes y las dificultades

encontradas por la iniciativa en la región andina. De esta manera, la discusión buscó conformar opiniones acerca de la capacidad de la IIRSA para generar una integración regional efectiva.

Teóricamente, el objetivo del evento era la calificación de la IIRSA. En efecto, desde su nacimiento y *a fortiori* cuando se incorpora a Unasur, la IIRSA se autoproclama como proyecto de integración. Sin embargo, no se pudo encontrar ningún rasgo característico de una estructura integrativa: el proceso de decisión es meramente intergubernamental, la iniciativa no cuenta con alguna institución propia y tampoco dispone de un presupuesto autónomo. Así, se pueden observar lógicas de aprovechamiento nacional del marco financiero de la IIRSA. En este orden de ideas, se propuso a los panelistas una reflexión acerca del concepto de «política pública transnacional» en la introducción para generar un cuestionamiento de políticas públicas a lo largo del evento.

Para preceder con un análisis sistemático de la IIRSA como «política pública transnacional», se dividió el coloquio en tres paneles que siguen la formación secuencial de las políticas públicas (Jones). El primer módulo buscó cuestionar la formulación del *problema público* del déficit en infraestructura y los objetivos de la política pública IIRSA. En efecto, el fundamento central de la IIRSA es la relación positiva entre integración física regional y desarrollo económico. Luego, el segundo módulo se interesó por la cuestión de los retos ligados a la *puesta en marcha* del proyecto. Se trató de analizar los retos tanto técnicos como administrativos que se presentan en la planeación de una política pública a nivel regional. El último módulo presentó las dificultades que encuentran los proyectos de infraestructura diseñados regionalmente a la hora de *implementarse* en los territorios.

En el primer panel, la reflexión acerca de la relación entre infraestructura y desarrollo económico, bajo la moderación del profesor Mauricio Zorro del CIDER de la Universidad de los Andes, fue iniciada por el Prof. Alejandro Gaviria, Rector de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes de Bogotá. Él demostró la existencia de una relación sólida entre la calidad de la infraestructura física y el crecimiento económico, recalando que la región, y *a fortiori* Colombia, necesitaba inversión en el sector para poder cumplir con mayores estándares de comercio internacional y de productividad.

Desde luego, el Prof. Germán Ospina, del departamento de Ingeniería Civil de la Universidad de los Andes presentó el desarrollo histórico de las iniciativas de fortalecimiento de la infraestructura regional durante el siglo XX, con el fin de determinar las continuidades e innovaciones de la propuesta IIRSA.

En fin, el Prof. Roberto Urrunaga de la Universidad del Pacífico de Lima comentó su análisis de los beneficios de las carreteras interoceánicas-IIRSA que ya están operando en el Perú. Según él, los beneficios económicos superan por amplio margen la inversión pública y compensan el daño ambiental que este tipo de obra podría generar. El gran aporte de este tipo de proyectos reside en la generación de oportunidades de negocio para insertar las regiones marginalizadas a la economía peruana y permitir el comercio con los países vecinos (en este caso con Manaus en Brasil).

Bajo la moderación de la Prof. Angelika Rettberg, directora del departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes, el segundo panel presentó una reflexión acerca de los retos de elaboración de una política que trasciende los Estados.

Intervinieron el Dr. Juan Esteban Gallego del departamento de Derecho de la Universidad Externado de Colombia y el Prof. Salomón Jaya, del departamento de Ingeniería Hidráulica de la Universidad Central del Ecuador en Quito. Ellos demostraron las limitaciones de la IIRSA como política pública.

El Dr. Gallego desarrolló una argumentación fundamentada en el hecho de que existen los marcos jurídicos propicios para una gestión transnacional en proyectos de infraestructura, pero que no se puede observar un uso de estos mecanismos por parte del Estado colombiano. En realidad se puede observar un desinterés de Colombia por el plan IIRSA a pesar del contexto favorable a su desempeño.

El Prof. Jaya, en calidad de ingeniero hidráulico demostró que los proyectos de mayor alcance de la IIRSA en la región andina correspondían a trazados de hidrovías en la Cuenca Amazónica. Sin embargo, las condiciones de navegabilidad de los ríos, en específico del río Napo, no son compatibles con un transporte de carga masivo debido a la poca profundidad y la imposibilidad de realizar dragados. En esta medida, la planeación de la IIRSA se revela inoperante y los trazados actuales irrealizables.

En conclusión, tanto a nivel presupuestal y jurídico (Dr. Gallego) como en términos de navegación fluvial (Prof. Jaya) se encontraron una serie de inconsistencias que pueden fomentar dudas acerca de la factibilidad del programa.

Finalmente se pusieron en evidencia los dilemas relacionados con la obras en la escala local. En el panel 3, se propuso una reflexión acerca de la participación de las comunidades locales en la realización de los proyectos. El Dr. Federico Suárez, abogado sustanciador en la Corte Constitucional de Colombia y la Dra. Amanda Poveda, consultora ambiental, presentaron el desbalance que existe entre el marco normativo y la realidad de la participación ciudadana en la negociación e implementación de los proyectos de infraestructura en los territorios.

La exposición del Dr. Suárez, después de un desglose de la normatividad colombiana en el tema, hizo énfasis en la importancia de la consulta previa en un contexto en el cual las políticas de gobierno se orientan hacia una promoción de las inversiones en infraestructura y economía extractiva. Por ende, tienden a multiplicarse los conflictos acerca del uso de los territorios. En esta materia, la legislación colombiana y la jurisprudencia de la corte obran hacia la defensa de los derechos de las poblaciones autóctonas mientras que las políticas gubernamentales optan por una práctica más empresarial.

La exposición de la Dra. Amanda Poveda resaltó que los problemas fundamentales residen en las modalidades de obtención del consentimiento de las comunidades, la definición de las afectaciones y la definición del concepto de territorio que resulta muy controversial. Se desarrollaron apuntes específicos acerca de la participación de las comunidades nativas en el marco de la consulta previa (convenio 169 de la OIT).

Évènements

En complemento, Anne Lucie Jarrier, del Instituto Francés de Estudios Andinos, presentó las repercusiones en materia del precio de la tierra que genera la realización de infraestructura. La existencia de una nueva vía de circulación contribuye a la valorización de la tierra, al cambio de las actividades productivas y a la creación de nuevos frentes pioneros. Estas dinámicas territoriales generan conflictos sociales y ambientales que resultan muy difíciles de resolver.

Para concluir el evento, se hizo una propuesta teórica a cargo del Prof. Yves Surel de la Universidad Panthéon-Assas de París, concretado por los comentarios del Prof. Michel Levi de la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito acerca de la incorporación de la IIRSA a la Unasur. Finalmente, el conjunto de las ponencias permitieron argumentar que la IIRSA no puede ser caracterizada como un proceso de integración regional en la medida en que no disponía de un marco institucional propicio a generar dinámicas de supranacionalidad. En efecto, la toma de decisión es meramente nacional y la realización o no de las obras es decidida según los intereses de cada país y bajo su normativa particular. Además, la IIRSA tampoco dispone de un presupuesto autónomo y de un cuerpo de funcionarios propio. Sin embargo, la planeación unificada de la IIRSA y la existencia de instrumentos de gestión comunes permite sustentar la propuesta analítica de «política pública transnacional». La IIRSA se caracterizaría entonces como un embrión de acción pública en la escala regional.

Anne-Lucie JARRIER