

# ORIGEN, TRAYECTORIA Y ESTRUCTURA DE IIRSA-COSIPLAN

(Documento de trabajo)

Elizabeth Jiménez Cortés  
Colectivo El Kintral<sup>1</sup>

La iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), es una plataforma de carácter multilateral, que materializa la territorialidad neoliberal en Sudamérica. A partir del análisis de su trayectoria, podemos establecer dos etapas en su implementación: La primera (2000-2006), está asociada a la propuesta del ALCA, en un contexto de clara hegemonía neoliberal; la segunda (2006-2014), al desarrollo de UNASUR, en un escenario político diversificado, que cuestiona el neoliberalismo. A continuación, presentamos la trayectoria de esta plataforma, sus fundamentos y estrategias de operación.

## 1. IIRSA al amparo del BID y el ALCA: El origen neoliberal de la iniciativa

La IIRSA surge de la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, que se realizó el año 2000 en Brasilia. Esta reunión fue convocada por el presidente Fernando Henrique Cardoso en el contexto de la conmemoración de los 500 años del ‘descubrimiento’ de Brasil, y contó con la participación de los presidentes de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. También estuvieron presentes representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

En este escenario, el BID asumió un rol protagónico en tanto promotor de las reformas estructurales, asociadas al consenso de Washington. A partir de la evaluación positiva de ese proceso, este organismo destacó la integración regional como dimensión complementaria a la liberalización de las economías nacionales. Efectivamente, tras dar cuenta de la trayectoria y limitaciones de las estrategias de integración desarrolladas en el siglo XX, Enrique Iglesia (Presidente del BID) señaló que la reducción de la intervención estatal y las facilidades para la

---

<sup>1</sup> Antropóloga. Mg. Estudios Latinoamericanos (Mención lingüística). Doctora en Ciencia Política. Investigadora Colectivo El Kintral. [contacto@colectivoelkintral.cl](mailto:contacto@colectivoelkintral.cl). Si usa este trabajo, por favor cite la fuente.

inversión privada habilitaban condiciones propicias para una nueva etapa de integración regional:

“El proceso de reforma de las estructuras económicas en los países de América Latina y el Caribe, que el Banco viene apoyando activamente, ha hecho que nuestras economías sean más receptivas a la integración regional, a partir de condiciones macroeconómicas más estables, la apertura unilateral de nuestras economías, la reducción de la intervención directa estatal en los mercados y un ambiente más favorable a la iniciativa privada. La democracia y la paz en nuestras fronteras también han contribuido enormemente a mejorar las condiciones para la integración y la cooperación regionales. Puede asegurarse que el proceso de integración regional ha complementado y reforzado el proceso de reforma estructural y de hecho forma parte integral de este proceso” (Enrique Iglesias, 2000).

En términos concretos, en este encuentro fundacional, el BID enfatizó la relación directa entre las proyecciones comerciales de la región y el desarrollo de infraestructura para la integración. La evaluación del BID, enfatiza el rol de las reformas estructurales en la facilitación de obras de conexión/comunicación, consecuentemente, les atribuye el logro de la ‘transformación histórica’ que posibilitaría el desarrollo de Sudamérica:

“El repliegue del Estado de la gestión directa de la infraestructura, la implantación de nuevos marcos regulatorios y la introducción de la competencia en ciertos servicios, la creación de nuevas instituciones para la regulación y el control de los servicios públicos, las privatizaciones y el ingreso de nuevos operadores nacionales e internacionales, son los rasgos comunes de esta transformación histórica” (Enrique Iglesias, 2000).

Con estos argumentos, el BID promovió la libre competencia y las privatizaciones como principios rectores de un nuevo diseño territorial, cuyo punto de partida fue la ‘Evaluación de la Infraestructura Regional’, que este organismo realizó a solicitud del Presidente brasileiro. Junto a la evaluación, el BID puso a disposición de los presidentes sudamericanos, el ‘Plan de Mejoramiento de la Infraestructura Regional’, que constituiría la IIRSA. La IIRSA, por lo tanto, debe comprenderse como una propuesta del BID, que fue aceptada y legitimada por los gobiernos de la región.

De hecho, la influencia de los postulados del BID es clara en la redacción del ‘Comunicado de Brasilia’, documento que sintetiza los acuerdos de este Primer Encuentro de Presidentes, y que puede considerarse una declaración de principios y una hoja de ruta para el fortalecimiento del neoliberalismo en Sudamérica. En efecto, el comunicado valora el éxito de las reformas estructurales y la democracia representativa, que habría marcado la década del noventa, y desde ahí asume el Regionalismo abierto como la estrategia de integración para América del Sur. Explícitamente, el punto 33 señala:

“Los presidentes suramericanos reafirmaron el entendimiento de que el proceso de formación de un espacio ampliado en la región obedecerá los principios del ‘regionalismo abierto’ y reforzará la posición de los países de América del Sur en negociaciones importantes, que la región desea ver llevadas a buen término, como las de un Área de Libre Comercio de las Américas, las negociaciones que involucran la búsqueda de una mayor articulación con la Unión Europea, o en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio, entre otras. Señalaron la expectativa de que esas negociaciones comerciales extraregionales deban contribuir para el desarrollo socioeconómico y para la plena integración de los países suramericanos en la economía internacional”.

Así, el Comunicado de Brasilia enfatiza el compromiso categórico de los gobiernos sudamericanos con la OMC y el ALCA. En este contexto, la infraestructura se presenta como el soporte material de dicho modelo de integración, y por extensión del desarrollo neoliberal, como explica el punto 37:

“Integración y desarrollo de la infraestructura física son dos líneas de acción que se complementan. La formación del espacio económico ampliado suramericano, que anhelan las sociedades de la región, dependerá de la complementación y expansión de proyectos existentes y de la identificación de otros nuevos proyectos de infraestructura de integración, orientados por principios de sostenibilidad social y ambiental, con capacidad de atracción de capitales extraregionales y de generación de efectos multiplicadores intraregionales. Avances en el campo de la infraestructura, por su parte, revertirán en nuevos impulsos para la integración, creándose así una dinámica que debe ser incentivada. Ese escenario sería también beneficiado por una política de inversiones con perspectiva regional y no sólo nacional”.

La idea central de la propuesta presentada por el BID fue desarrollar obras que potencien la competitividad de los territorios, y generar alternativas de financiamiento que incluyen la inversión pública y privada, para ello se consideraron obras viales que conecten los territorios, obras energéticas que sustenten la extracción de recursos y comunicacionales, que aceleren los flujos de información. Para lograr estos objetivos, la planificación propuesta por el BID se estructuró a partir de la definición de ‘Ejes de Integración y Desarrollo’ (EIDs).

## **2. Los Ejes de Integración y Desarrollo: Un nuevo mapa para América del Sur**

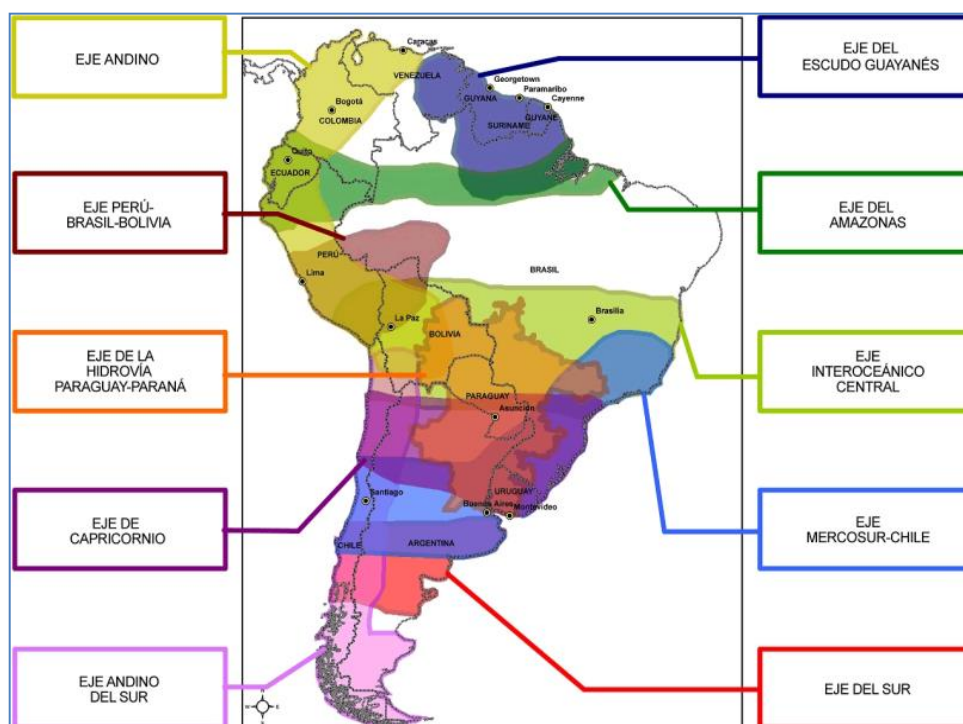
Los ‘Ejes de Integración y Desarrollo’ (EIDs) que hasta el presente estructuran la IIRSA, fueron definidos como “franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos comerciales” ([www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)). Según declara la web de IIRSA, para cada EID se identifican los requerimientos de infraestructura física, a fin de articular el territorio con el resto de la región, planificar las inversiones y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En Brasilia, los acuerdos entre las instituciones financieras y los presidentes sudamericanos, dieron lugar a 10 Ejes de Integración y Desarrollo (EID):

1. Eje Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)
2. Eje Andino del Sur (Chile, Argentina)
3. Eje del Amazonas (Colombia, Ecuador, Perú, Brasil)
4. Eje de Capricornio (Chile, Argentina, Paraguay, Brasil)
5. Eje del Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam)
6. Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Paraguay, Argentina, Uruguay, Brasil, Bolivia)
7. Eje Interoceánico Central (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú)
8. Eje MERCOSUR-Chile (Chile, Argentina, Uruguay, Brasil)
9. Eje Perú-Brasil-Bolivia
10. Eje del Sur (Argentina, Chile)

Estos Ejes de Integración y Desarrollo (EID) configuran corredores comerciales con salidas en las costas del Atlántico y el Pacífico, que se han hecho conocidos a nivel local como ‘corredores bioceánicos’. Lo relevante del proceso de planificación gestado en Brasilia,

es que el ordenamiento de los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) se superpone al ordenamiento estatal. Fenómeno que se evidencia en este mapa:

**Mapa: Ejes de Integración y Desarrollo IIRSA**



Fuente [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

Bajo la influencia de los organismos financieros regionales, la definición de los ejes respondió a criterios económicos, que consideraron las vocaciones y potencialidades productivas y comerciales de los territorios. En esta línea, el BID y la CAF desarrollaron diagnósticos económicos e ingenieriles, cuya referencia fueron indicadores macroeconómicos y proyecciones de mercado. Sintetizamos sus principales elementos en el siguiente cuadro:

**Caracterización general de los Ejes de Integración y Desarrollo (EID)**

| Eje de Integración y Desarrollo (EID)                     | Descripción  |
|---|--|
| Eje Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) | Este eje vincula las principales ciudades de los cinco países. Representa un mercado de cerca de 103,5 millones de habitantes en un área de influencia extendida de 2,6 millones de km <sup>2</sup> , con un PIB de US \$361.824,2 millones (concentrados un 91,7% entre |

|  |   |
|--|---|
|  | Colombia Perú y Venezuela). Cuenta con 64 proyectos divididos en 10 grupos con una inversión estimada de US\$ 9.343,5 millones  |
| Eje Andino del Sur (Argentina, Chile)  | En este eje existe un número muy limitado de conexiones viales pavimentadas entre ambos países; la estrategia del EID pretende mejorar estas conexiones para impulsar la articulación económica y comercial de ambos lados de la Cordillera de los Andes. Este eje se articula con el Eje Andino y se superpone con áreas de otros tres EIDS.   |
| Eje de Capricornio (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay)                   | Se trata de un eje bioceánico, en el que se localizan importantes instalaciones portuarias tanto en el Atlántico como en el Pacífico. Representa un mercado de más de 49,9 millones de habitantes en un área de influencia de 2,8 millones de Km2. Cuenta con 80 proyectos en 10 grupos de inversión, y con un PIB de US \$228.939,9 millones, del cual el 88,3% se concentra entre Argentina y Brasil.   |
| Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay) | Este eje representa un mercado de más de 73,2 millones de habitantes en un área de influencia de 3,8 millones de km2 con un PIB de US \$419,341,1 millones, 93,4% concentrado en Argentina y Brasil. Representa 93 proyectos divididos en cinco grupos con una inversión estimada de US \$6,514,8 millones.   |
| Eje del Amazonas (Colombia, Ecuador, Perú, Brasil)                                 | Se trata de un eje que vincula puertos del Pacífico, como Buenaventura en Colombia, Esmeraldas en Ecuador y Paita en Perú, con los puertos brasileños de Manaus, Belem y Macapá. Representa un mercado de más de 61,5 millones de habitantes en un área de influencia de aproximadamente 5,7 millones de km2, con un PIB de aproximadamente US \$150.534,9 millones, concentrados en Perú y Brasil que representan el 67,9%. Cuenta con 64 proyectos divididos en 7 grupos con una inversión estimada de US \$6.099,9 millones. |
| Eje del Escudo Guayanés (Brasil, Guyana, Surinam, Venezuela)                       | Este eje representa un mercado de más de 24,5 millones de habitantes en un área de influencia de 4 millones de km2, con un PIB aproximado de US \$199.904,2 millones, que se concentran entre Brasil y Venezuela; 99,1%. Representa 18 proyectos divididos en 4 grupos con una inversión estimada de US \$4.540,3 millones.   |
| Eje del Sur (Argentina, Chile)   | Es un eje bioceánico, que incorpora importantes instalaciones portuarias del Océano Atlántico y del Pacífico. Representa un mercado de más de 5,8 millones de habitantes en un área de influencia de 0,5 millones de km, con un PIB de aproximadamente US \$34.541,3 millones, representan 52,3% de Argentina y 47,7% para Chile. Cuenta con 27 proyectos divididos en 2 grupos con una inversión estimada de US \$2.738 millones.  |
| Eje Interoceánico Central (Perú, Chile, Bolivia, Paraguay, Brasil)                 | Este eje atraviesa transversalmente América del Sur e incorpora la vinculación de los principales puertos sobre el Pacífico y los nodos de articulación correspondientes entre los cinco países. Representa un mercado de más de 92,6 millones de habitantes en un área de influencia de 3,5 millones de km2, con un PIB de aproximadamente US\$485.842,1 millones, del cual 94,6% se concentra en Brasil. Cuenta con 61 proyectos divididos en 5 grupos con una inversión estimada de US \$4.112,7 millones.                   |

|  |   |
|--|---|
| Eje Mercosur-Chile (Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay, Brasil) | Es un eje que atraviesa Sudamérica y vincula los principales centros económicos y los principales puertos de los cinco países. Representa un mercado de más de 137,3 millones de habitantes en un área de influencia de 3,2 millones de km <sup>2</sup> , con un PIB de aproximadamente US \$852.404,2 millones, concentrados en 88,3% entre Argentina y Brasil. Cuenta con 105 proyectos divididos en 6 grupos con una inversión estimada de US \$44.389,8 millones. |
| Eje Perú-Brasil-Bolivia  | Este eje articula la triple frontera entre Perú, Brasil y Bolivia. Representa un mercado de más de 10,2 millones de habitantes en un área de influencia extendida de 1,1 millones de km <sup>2</sup> , con un valor agregado de aproximadamente US \$20.448,3 millones. Cuenta con 28 proyectos divididos en 3 grupos con una inversión estimada de US \$29.557,8 millones.   |

Fuente: Paola Martínez, 2013

Hasta el presente, en torno a estos ejes se estructura la Cartera de Proyectos, los que son seleccionados a través de la ‘Metodología de Planificación Territorial Indicativa’, que se plantea “identificar los grupos de proyectos que mayor impacto esperado tendrían en relación al desarrollo sustentable de sus áreas de influencia”. De esta manera, se pretende “profundizar la vinculación de los proyectos con sus espacios y la mejor funcionalidad logística de las inversiones” (www.iirsa.org). Este proceso de planificación ha considerado dos etapas: La primera del 2003 al 2004, correspondió a la conformación y ordenamiento de la Cartera de Proyectos; y la segunda, de 2005 a 2010, se orientó a la promoción de un salto de calidad en el proceso de planificación territorial y de la Cartera de Proyectos IIRSA.

### **3. IIRSA en la órbita de UNASUR: la paradójica continuidad del modelo**

Si bien los discursos neoliberales valoran la IIRSA por sus aportes a la eficiencia de la economía regional, los cuestionamientos de sectores críticos al modelo -o a sus estrategias de implementación-, estuvieron presentes desde su misma constitución. Entre las críticas más generalizadas, destacamos: (a) la centralidad que en la toma de decisiones asumieron los organismos financieros multilaterales (BID, CAF, FONPLATA) en desmedro de la soberanía de los Estados, (b) la falta de atención a los impactos medioambientales generados por las obras, (c) la vulneración de derechos de los pueblos afectados por la ejecución de los proyectos y (d) la falta de mecanismos democráticos de información y participación. En el contexto de fuertes crisis institucionales, que abrían procesos de cambio político en la región, los cuestionamientos a IIRSA se potenciaron con la deslegitimación y resistencia a la propuesta del ALCA, y en términos generales al orden imperialista, promovido por los



EE.UU. Paralelamente tomaba forma la demanda de una nueva arquitectura de integración, no subordinada a esa potencia.

Tras la derrota del ALCA en el Encuentro de Mar del Plata, las críticas a IIRSA se intensificaron. Mientras, se concretaba el diseño de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como nueva estructura política de integración regional. Cabe destacar que el proyecto UNASUR, también emergió del Primer Encuentro de Presidentes en Brasilia (2000) y que se gestó y desarrolló paralelamente y en asociación directa a IIRSA. Paradójicamente, sin embargo, UNASUR se planteó como una instancia alternativa al modelo hegemónico, producto de las transformaciones políticas que habilitaron la llegada al poder de gobiernos progresistas, populares y de izquierda.

Consecuentemente, en una coyuntura política que ‘giraba a la izquierda’, IIRSA fue deslegitimada como un producto de la intervención de organismos financieros multilaterales. De hecho, el año 2006 en la Cumbre de Presidentes realizada en Cochabamba (Bolivia), diferentes sectores sociales y políticos exigieron la revisión y reconducción de esta plataforma. Descontento que fue canalizado públicamente por el recién electo Presidente de Bolivia, quien a través de una mediática carta pública, señaló:

“Debemos revisar el 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 externo”  
(Evo Morales, 2006).

Efectivamente, en Cochabamba se debatió el rol de IIRSA como instancia reproductora del neoliberalismo y, por tanto, de la subordinación de las economías regionales al capitalismo globalizado y el imperialismo norteamericano. La imagen de la iniciativa quedó entonces muy debilitada, debido al cuestionamiento de los gobiernos autodenominados progresistas y de la sociedad civil organizada en redes regionales, como la Confederación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), la Confederación Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) y la Alianza Social Continental. Pero ello no fue suficiente para modificar la cartera de proyectos, ni la orientación extractivista de la plataforma.



En esta coyuntura, el debate por la orientación de la infraestructura regional se articuló al de los lineamientos políticos que definirían el posicionamiento de América del Sur frente al orden económico global. Por eso la UNASUR, que finalmente se constituye el año 2008, se plantea como una de sus prioridades el desarrollo de infraestructura para la interconexión de la región. De hecho, en su Tratado Constitutivo especifica tareas directamente vinculadas al tema, entre ellas destacamos:

- d) La integración energética para el aprovechamiento integral, sustentable y solidario de los recursos de la región.
- e) El desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y de nuestros pueblos de acuerdo con los criterios de desarrollo social y económico sustentables.
- m) La integración industrial y productiva, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas, cooperativas, redes y otras formas de organización productiva.

Para cumplir estas tareas, UNASUR crea, el año 2009, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), que asume, sin modificaciones, los 10 Ejes de Integración y Desarrollo propuestos inicialmente por el BID. En términos generales, la responsabilidad del COSIPLAN es "... lograr apoyo político y condiciones de financiamiento viables para las iniciativas de la "Cartera de Proyectos para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana" (Cartera de Proyectos del COSIPLAN), y en particular para su Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)" ([www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)).

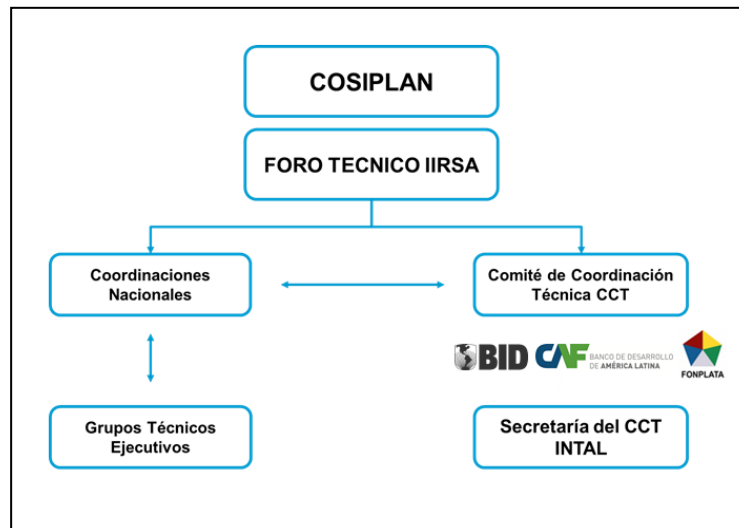
En este escenario, valorando positivamente los avances de IIRSA, pero en respuesta a los cuestionamientos y demandas de cambio, UNASUR redefine esta plataforma como el Foro Técnico del COSIPLAN. De esta manera, a través del COSIPLAN, IIRSA se hace parte de UNASUR. Como Foro Técnico, se le atribuye las siguientes funciones:

- Elaborar la planificación para la integración física regional de América del Sur.
- Actualizar, evaluar y monitorear la ejecución de la Cartera de Proyectos de Infraestructura para la integración física regional.

- Desarrollar y aplicar metodologías para enriquecer la Cartera de Proyectos, atendiendo criterios de desarrollo social y económico sustentables, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.
- Actualizar, reformular y dar seguimiento a la Agenda de Implementación Consensuada.
- Mantener permanente intercambio de información y colaboración con el Comité Coordinador.
- Presentar al Comité Coordinador sus aportes para el Plan de Acción y el Plan de Trabajo Anual.

En términos operativos, UNASUR aplica un nuevo organigrama para la infraestructura de integración regional, en el que IIRSA queda subordinada al COSIPLAN, que finalmente tiene la responsabilidad política de las obras, mientras las Coordinaciones Nacionales asumen mayor protagonismo en su relación con los organismos financieros que forman el Comité de Coordinación Técnica:

### Organigrama IIRSA-COSIPLAN



Fuente [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

La UNASUR se presenta como una apuesta de integración política de alto nivel, que opera con autonomía respecto a otras instancias de integración lideradas por Estados Unidos, lo que generó grandes expectativas en los sectores antiimperialistas y críticos del neoliberalismo. Por eso UNASUR configura un nuevo campo discursivo, desde el que declara su intención de darle al IIRSA una orientación política comprometida con el desarrollo

sustentable y los derechos de los pueblos. En este nuevo escenario, IIRSA-COSIPLAN incorpora nuevos instrumentos de gestión, entre los que destacamos: (a) La Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API), (b) La Evaluación Ambiental y Social Estratégica (EASE) y (c) Los Programas Territoriales de Integración (PTI).

*(a) La Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API):* Se trata de un conjunto de 31 proyectos estructurados por un monto de inversión estimado en US\$16.713,8 millones, de carácter estratégico y de alto impacto para la integración física y el desarrollo socio-económico regional. Su objetivo es promover la conectividad de la región a partir de la construcción y operación eficiente de la infraestructura, atendiendo a criterios de desarrollo social y económico sustentable, preservando el ambiente y equilibrio de los ecosistemas ([www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)). Como se explica en la web oficial “Los componentes de esta Agenda no son proyectos aislados, sino ‘proyectos estructurados’. Un proyecto estructurado es aquel que consolida redes de conectividad física con alcance regional, con el propósito de potenciar sinergias existentes y solucionar las deficiencias de la infraestructura implantada” ([www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)). En estos momentos (2014) la API contiene 31 proyectos estructurados y 101 proyectos individuales.

*(b) La Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE):* Es una propuesta metodológica que buscan mejorar los estándares de sustentabilidad ambiental y participación social de las obras IIRSA, sin dejar de lado su perspectiva económica. Esta fue presentada originalmente como ‘Evaluación Ambiental y Social Estratégica’, pero tras su implementación piloto en Chile y Colombia, ha sido redefinida como ‘Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico’, debido a la dificultad para cumplir con los criterios de calidad en los tiempos considerados por IIRSA. Esta metodología tiene como objetivo contribuir a la planificación sostenible de infraestructuras, para ello debe identificar con un enfoque preventivo acciones complementarias para potenciar, desde el punto de vista socio-ambiental y cultural, los efectos positivos de los proyectos y minimizar sus impactos negativos ([www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)). La EASE se presenta como una metodología práctica, rápida y de bajo costo, para orientar en la definición de estrategias y de líneas de acción a los organismos y entidades responsables de la toma de decisiones a nivel continental, nacional y regional.

*(c) Programas Territoriales de Integración (PTIs):* Este instrumento está orientado al diseño de estrategias regionales de planeamiento para el desarrollo de infraestructura. Su objetivo es

“identificar e implementar acciones complementarias a los proyectos de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración en materia regulatoria y de planificación territorial. El propósito es avanzar sobre otros aspectos de la planificación territorial, con el propósito de optimizar el manejo ambiental del territorio, sumar ingredientes de integración productiva y logística, armonizar temas de naturaleza regulatoria y normativa, y mejorar los impactos locales de la infraestructura” ([www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)). Uno de sus énfasis es minimizar las implicancias y riesgos sociales y ambientales de las obras, para ello se deben identificar acciones e infraestructura con una visión integral del territorio. Los PTI, pueden tener espacialidad territorial o extraterritorial, como las normas o regulaciones de carácter nacional.

Con la implementación de dichos instrumentos de gestión, UNASUR ha pretendido legitimar la IIRSA, en un contexto político donde el neoliberalismo se presenta como objeto de debate. Sin embargo, la creación de COSIPLAN y el desarrollo de un lenguaje democratizador y atento a los problemas ecológicos, no ha generado cambios visibles en su orientación ni en sus estrategias operativas. Por el contrario, la iniciativa continúa con su plan original, solo que ahora avalada por UNASUR. De hecho, los organismos financieros mantienen un rol predominante, aunque en los últimos años el BNDES brasilero se ha posicionado como el principal financista de las obras IIRSA, desplazando el rol inicial del BID, lo que implica un giro en la orientación de la deuda de las naciones sudamericanas, y también en las relaciones políticas intraregionales. En este sentido, es importante señalar que el posicionamiento de Brasil como potencia emergente, se sustenta de variadas maneras, en la implementación de los corredores bioceánicos del IIRSA.

La persistencia de IIRSA, luego del fracaso del ALCA es un tema sumamente complejo: Hoy en día, todos los gobiernos de la región -incluso el boliviano, que duramente exigiera la reconducción de la iniciativa el año 2006- coinciden en su apoyo a la implementación de los proyectos, los que son presentados como logros gubernamentales, desvinculados de la plataforma IIRSA. Efectivamente, los gobiernos publicitan obras puntuales, sin hacer referencias a los Ejes de Integración y Desarrollo que les dan sentido. La fragmentación de las obras, invisibiliza los corredores.

Es muy relevante comprender que IIRSA, a diferencia del ALCA, se plantea como un órgano técnico de UNASUR, no como una propuesta geopolítica, por eso sus decisiones se legitiman en criterios ingenieriles. Situación que explica la ausencia de espacios de

participación ciudadana. Sin embargo, esta estrategia de despolitización de las obras comienza a perder eficiencia desde inicios de 2010, cuando emergen importantes movilizaciones sociales, que vinculan conflictos ecoterritoriales específicos con el diseño de los corredores IIRSA. En este sentido, ni la Evaluación Ambiental y Social Estratégica (EASE), ni los aún incipientes Programas Territoriales de Integración (PTI), han logrado responder a las demandas de democratización de la iniciativa.

Actualmente, la plataforma de proyectos IIRSA se posiciona como uno de los órganos más relevantes de UNASUR, pero paradójicamente, continúa siendo invisible para la generalidad de los pueblos sudamericanos. En efecto, las obras -principalmente las energéticas- sustentan la continuidad de los programas neoliberales y también las experiencias de postneoliberalismo, mientras IIRSA-COSIPLAN mantiene un relativo anonimato, que inhabilita su problematización en el debate público. Esta es una contradicción fundamental, pues las expectativas políticas que en su momento generó la constitución de UNASUR tienden a desvanecerse, mientras el modelo de regionalismo abierto, canalizado a través de IIRSA, se fortalece.

## BIBLIOGRAFÍA

- **BID-IIRSA** (2006): Construyendo un nuevo continente. Un enfoque regional para fortalecer la infraestructura sudamericana. [http://www.iirsa.org/bancomedios/difusion/info06\\_construyendo\\_continente\\_nuevo\\_bid.pdf](http://www.iirsa.org/bancomedios/difusion/info06_construyendo_continente_nuevo_bid.pdf).
- **BID-IIRSA** (2010): Los 10 años del BID en IIRSA. [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/diez\\_anios\\_bid\\_en\\_iirsa.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/diez_anios_bid_en_iirsa.pdf)
- **IIRSA** (2009): Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque EstratégicoEASE.[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/ease\\_metodologia\\_iirsa.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/ease_metodologia_iirsa.pdf).
- **IIRSA** (2010): Apuntes sobre infraestructura e integración en América del Sur. En [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cap\\_doc\\_compilado\\_curso08y09.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cap_doc_compilado_curso08y09.pdf)
- **Memoria Encuentro de Presidentes Sudamericanos** (2000): Comunicado de Brasilia. Disponible en [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).
- **Memoria Encuentro de Presidentes Sudamericanos** (2000). Discurso del Enrique Iglesias, Presidente del BID. Disponible en [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).
- **Martínez, Paola** (2013): Bolivia, entre el extractivismo y el vivir bien. Informe Clacso. Disponible en [www.clacso.org](http://www.clacso.org).

- **UNASUR** (2008): Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas. En [www.unasur.org](http://www.unasur.org).
- **UNASUR-COSIPLAN** (2012): Cartera de proyectos 2012. En [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cnr21\\_cartera\\_2012.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cnr21_cartera_2012.pdf).