

Bienestar social y disputas por lo público y lo común en América Latina y el Caribe



Extractivismo e infraestructura en la Amazonía

El caso de IIRSA y los retos de una gobernanza ambiental supranacional

Roger Merino
(Perú)

Extractivismo e infraestructura en la Amazonía. El caso de IIRSA y los retos de una gobernanza ambiental supranacional

1. PRESENTACIÓN

La Amazonia es la selva tropical más grande del mundo, foco de inversiones transnacionales sobre minería, hidrocarburos, energía y agronegocios. Al ser un reservorio global de carbono, un regulador del clima y una fuente global de alimentos, agua y energía, no sólo beneficia a los ocho estados de la cuenca (Brasil, Perú, Colombia, Bolivia, Venezuela, Guyana, Surinam y Ecuador), y a la región de ultramar de Francia, la Guayana Francesa; también favorece a la comunidad internacional en su conjunto. Sin embargo, varios autores alertan de que la combinación del cambio climático y la deforestación producida por el cambio de uso del suelo están deteriorando la resiliencia de la Amazonia.

Sin embargo, en lugar de proponer una estrategia regional para proteger los ecosistemas amazónicos, cada país de la cuenca formula su propia política económica y ambiental, a menudo privilegiando los intereses de los actores más poderosos, como las empresas mineras y petroleras, el agronegocio o las empresas de construcción. La crítica generalizada de la comunidad internacional a los países amazónicos por no cuidar adecuadamente la región ha sido históricamente contestada por estos países, con fuertes alegaciones de no interferencia en los asuntos nacionales. La creación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) en 1998 buscó demostrar que los países amazónicos podían cooperar para promover el desarrollo sostenible de la Amazonia, pero este organismo internacional carece de mecanismos de cumplimiento normativo y, en general, se le reprocha su incapacidad para coordinar políticas regionales e influir en las normativas nacionales.

¿Por qué los países amazónicos han logrado cierto grado de integración física a través de infraestructuras pero no son capaces de llegar a acuerdos para establecer normas ambientales regionales? ¿Por qué temen perder su soberanía frente a las preocupaciones ambientales y no en relación con las inversiones transnacionales? Para responder a estas preguntas, he realizado un análisis sistémico de documentos de política y legislación, así como 40 entrevistas semiestructuradas con actores clave de la Iniciativa para la Integración Regional de América del Sur (IIRSA) y de la gobernanza internacional de la Amazonia.

2. ANÁLISIS POLÍTICO

A pesar de que a principios del nuevo milenio los países lograron algunos avances en la lucha contra la deforestación, en los últimos años la institucionalidad ambiental se ha debilitado en toda la región. Por ejemplo, en Brasil, imágenes satelitales muestran que, desde la asunción del gobierno de Bolsonaro, la tasa de deforestación se ha incrementado hasta en un 92%. En países como Perú, Colombia y Bolivia la tasa de deforestación también ha aumentado en los últimos años (Pereira y Viola, 2020; Sandy 2019). En estos países, la Amazonía es objeto de una política económica extractivista, según la cual la mayoría de los autores observan un proceso de extracción intensa y a gran escala de materias primas para la exportación, referido especialmente a la minería, el petróleo y los agronegocios. Poco se ha discutido, sin embargo, sobre la profunda conexión entre la demanda global de materias primas amazónicas y los megaproyectos de infraestructura para facilitar el comercio internacional.

Si observamos con detenimiento el desarrollo de mega proyectos de infraestructura en la región amazónica podremos entender la verdadera dimensión del extractivismo y la necesidad de reflexionar sobre una nueva gobernanza regional. La Iniciativa para la Integración Regional de América del Sur (IIRSA), promovida por el gobierno de Brasil durante la Primera Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur en septiembre de 2000, formuló una ambiciosa cartera de megaproyectos de infraestructura destinados a facilitar el comercio internacional, con la oposición de ecologistas preocupados por la biodiversidad. Para implementar IIRSA, los países cedieron en la práctica su soberanía a los bancos multilaterales y a las empresas transnacionales (Agostinis y Palestini 2021) para desarrollar alrededor de 169 megaproyectos de infraestructura en toda la Amazonía (Betancourt-Santiago y Rubiños-Cea 2021).

El desarrollo de estos proyectos responde al hecho de que los gobiernos, las multilaterales y las corporaciones privilegian una visión de la Amazonía como un lugar de extracción global. En este imaginario, la promoción de megaproyectos de infraestructura ha sido acompañada apenas por recomendaciones generales para considerar componentes ambientales sobre proyectos relacionados; es decir, herramientas discretas de evaluación ambiental no seguidas por ningún país. La globalización de la Amazonía privilegia la globalización de la extracción más que la globalización de una adecuada protección ambiental. De esta forma, los

Extractivismo e infraestructura en la Amazonía. El caso de IIRSA y los retos de una gobernanza ambiental supranacional

mecanismos de gobernanza nacional e internacional buscan facilitar las diferentes fases del extractivismo, desde la extracción directa hasta la producción y el transporte. Reconocer la hegemonía de esta imagen es un primer paso para impulsar imaginarios alternativos, en los que una gobernanza plural, supranacional y coordinada pueda superar el desarrollo insostenible de la extracción de recursos en la región.

Dadas las dificultades para que los gobiernos nacionales dejen de concebir a la Amazonía como un lugar de extracción global e implementen políticas y regulaciones para gobernar efectivamente las operaciones extractivas, es importante insistir en la construcción de una gobernanza regional supranacional. Los esfuerzos de la sociedad civil deben dirigirse a reimaginar y reforzar a la OTCA como una organización internacional capaz de establecer normas ambientales y sociales regionales obligatorias, incluyendo en su gobernanza a representantes de las organizaciones indígenas, en concreto, a la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). Estas reformas no pueden nacer del interés de los países miembros, que dependen en gran medida de grupos de interés poderosos, como las empresas mineras, petroleras, agroindustriales y de la construcción, y están influenciadas por ellas. Es necesario que estas reformas pasen de lo local directamente a lo internacional, sobrepasando a los gobiernos nacionales; y finalmente, una vez consagradas a nivel internacional, deberían ser obligatorias para cada estado amazónico. Es bien conocido por los pueblos indígenas y los activistas ambientales cómo sus demandas son marginadas en los foros nacionales oficiales, de allí la urgencia de que las instancias internacionales se abran para poner sobre la mesa intereses no estatales de crucial valor para la humanidad.

Creación de la OTCA

El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) fue firmado en julio de 1978 por los Estados de la cuenca para evitar la “internacionalización de la Amazonia”, es decir, el interés de la comunidad internacional por influir directamente en los asuntos amazónicos. El principal objetivo de esta iniciativa supranacional era demostrar que los países amazónicos podían gestionar la Amazonia por sí mismos, por lo que la iniciativa se basaba en la doctrina de la “seguridad nacional” y

Extractivismo e infraestructura en la Amazonía. El caso de IIRSA y los retos de una gobernanza ambiental supranacional

la reafirmación de la soberanía estatal sobre la región amazónica. Luego de casi 20 años que no se hicieron esfuerzos para hacer operativo el tratado, las partes decidieron crear una Secretaría Permanente en 1995 y en 1998 crearon la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) como organización supranacional, con sede en Brasilia. La agenda de la OTCA incluye la navegación comercial, las infraestructuras físicas, la cooperación en educación y salud, el turismo, los derechos de los pueblos indígenas y el cambio climático (este último tema recién se incorporó al programa de la organización en el 2010).

Creación de la COICA

La COICA se creó en marzo de 1984 con cinco organizaciones indígenas amazónicas de Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En la actualidad, representa a 5.000 comunidades indígenas, 400 federaciones y 9 confederaciones nacionales que viven en 210 millones de hectáreas de bosque en los nueve países sudamericanos que comparten la cuenca del río Amazonas. A diferencia de la OTCA, la COICA incluye a todos los países amazónicos (incluida la Guayana Francesa) y promueve activamente acuerdos internacionales sobre la Amazonia.

De hecho, los enfoques innovadores de la gobernanza ambiental, como la gobernanza adaptativa, reclaman procesos de toma de decisiones que involucren a múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales en múltiples niveles para negociar, coordinar y acordar acciones de gestión para hacer frente a las perturbaciones locales y a gran escala (Schultz et al. 2015; Garrido et al, 2020); otras aproximaciones como la gobernanza pluriversal abogan por un profundo compromiso con el pensamiento indígena y sus diferentes formas de concebir (e interactuar con) el entorno natural (Torres y Verschoor 2020; De Puy et al 2021). Tal y como los gobiernos, en los foros internacionales, tuvieron la apertura de buscar la integración de la infraestructura regional a través de la IIRSA, tienen hoy más que nunca el deber moral de buscar la integración en términos de derechos humanos y sostenibilidad ambiental.

3. PROPUESTAS

Reconceptualizar el extractivismo

El extractivismo debe reconceptualizarse no como una actividad específica, sino como un ciclo que incluye la planificación y la exploración, la construcción de instalaciones, la extracción, la producción, la distribución y el transporte de diferentes tipos de mercancías. Así pues, las infraestructuras son una expresión del extractivismo, ya que se refieren a partes críticas del proceso (especialmente el transporte y la distribución). Además, las infraestructuras también pueden equipararse a la fase de extracción directa. Este es el caso cuando el objetivo subyacente de la infraestructura no es el transporte de mercancías, sino el beneficio y la especulación por la mera actividad de construcción. En este caso, la infraestructura es en sí misma un tipo (no una parte) de extractivismo que mercantiliza los espacios físicos amazónicos.

Cuestionar el imaginario de la Amazonía como espacio de extracción global

La Amazonia es un lugar de extracción global, una imagen compartida en la práctica por empresas transnacionales, inversores internacionales, bancos multilaterales, Estados y actores ilegales que buscan beneficiarse de los circuitos y operaciones extractivas. Esta imagen explica por qué los gobiernos formulan argumentos de soberanía para oponerse a las preocupaciones ambientales y no a las enormes operaciones extractivas. El análisis de la IIRSA y de la integración de las infraestructuras muestra cómo el imaginario de desarrollo de las autoridades está profundamente conectado con el comercio y la construcción, y las preocupaciones ambientales sólo son funcionales para dar viabilidad a los proyectos extractivos y de infraestructuras. La preocupación por la soberanía de los países amazónicos esconde, en efecto, su ideología extractiva. Sus principales preocupaciones son que la conservación de la naturaleza y los derechos indígenas puedan retrasar o paralizar las operaciones extractivas. Aunque las políticas indígenas y ambientales existen en cada país amazónico, de hecho, coexisten con mecanismos extractivos agresivos que permiten la incursión del agronegocio, la explotación minera y petrolera y las infraestructuras. Así, no es posible cambiar la realidad actual apelando a gobiernos que responden a votantes urbanos a menudo alejados de las zonas amazónicas. Las comunidades indígenas y locales y el ambiente natural son los más afectados por esta imagen de la Amazonia y suelen

Extractivismo e infraestructura en la Amazonía. El caso de IIRSA y los retos de una gobernanza ambiental supranacional

quedar relegados en los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas y en las decisiones políticas.

Repensar la gobernanza regional

Una aproximación global de la Amazonia permite reflexionar sobre el tipo de solución necesaria. Ésta debe ser también global. La imagen de la Amazonia como lugar de extracción global debe ser superada por una visión de la Amazonia como lugar de preocupación ambiental y gobernanza global. Esto implica reestructurar los acuerdos supranacionales, como la OTCA, e incluir a las organizaciones indígenas que representan puntos de vista más holísticos sobre los paisajes amazónicos. Esto también implica poner sobre la mesa la necesidad de aprobar normas regionales vinculantes que garanticen la protección, el florecimiento y la reproducción de los ecosistemas. En concreto:

- Estándares regionales en temas como la moratoria de proyectos de infraestructura y otros proyectos extractivos con posibles altos impactos sobre los ecosistemas hasta la formulación de estrategias integrales de mitigación y remediación;
- La implementación sustantiva en toda la Amazonía del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas siguiendo los más altos estándares internacionales;
- La reformulación de las prioridades de desarrollo en la región hacia un modelo de sostenibilidad en lugar de extractivismo.

SOBRE EL AUTOR

Roger
Merino

Profesor Asociado en la Universidad del Pacífico (Lima, Perú). Doctor en Ciencias Sociales y Políticas y Máster en Globalización y Políticas Públicas Internacionales por la Universidad de Bath (Reino Unido). Autor del libro *Socio-Legal Struggles for Indigenous Self-Determination in Latin America: Reimagining the Nation, Reinventing the State* (Routledge: London – New York: 2021) y de artículos científicos publicados en revistas internacionales reconocidas como *World Development*, *Third World Quarterly*, *Global Environmental Politics*, *Latin American Perspectives*, *Oxford Development Studies*, *American Journal of International Law*, entre otras. ra.merino@up.edu.pe Perú



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO Secretaría Ejecutiva	Karina Batthyány Directora Ejecutiva María Fernanda Pampín Directora Editorial Pablo Vommaro Director de Investigación
Equipo Editorial	Lucas Sablich Coordinador Editorial Solange Victory Marcela Alemandi Gestión Editorial
Equipo Programa de Becas y Convocatorias	Teresa Arteaga Ulises Rubinschik

Merino Acuña, Roger Arturo. Extractivismo e infraestructura en la Amazonía : el caso de IIRSA y los retos de una gobernanza ambiental supranacional / Roger Arturo Merino Acuña. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2022.
Libro digital, PDF - (Becas de investigación)
Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-813-315-7
1. Medio Ambiente. 2. Política. 3. Economía. I. Título.
CDD 307.72

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.