

# Derecho de la Navegación

## Derecho ambiental, sustentabilidad e infraestructura para el transporte

POR MARINA L. LANFRANCO VAZQUEZ (\*)

### Resumen

En el presente trabajo se ha estudiado la infraestructura para el transporte diseñada para América del Sur, en el marco de la sustentabilidad ambiental. Para ello se ha realizado una búsqueda, recopilación y posterior análisis de fuentes primarias y secundarias y de diversos documentos internacionales, con el fin de indagar cual ha sido la distribución de los proyectos prioritarios seleccionados por los Estados en función de los modos de transporte. Se ha considerado como punto de partida que: en el marco de la infraestructura para el transporte diseñada para América del Sur, la sustentabilidad ambiental, explícitamente receptada en las discursividades oficiales, se encuentra relativizada en la praxis. La predominancia de proyectos de infraestructura para el transporte carretero sobre los otros modos como el ferroviario o el fluvio-marítimo, indica tal relatividad.

**Palabras clave:** Sustentabilidad ambiental - transporte - infraestructura

Environmental law, sustainability and transport infrastructure

### Abstract

In this paper the importance of the environmental sustainability in the transport infrastructure designed for South America has been studied. It has been necessary to carry out a search, collection and posterior analysis of several international documents, to considerate how the priority projects selected by the States have been distributed according to the means of transport. As a starting point, it has been considered that: in the framework of the present transport infrastructure for South America, the environmental sustainability, explicitly on receipt in the official speeches, is relative on the *praxis*. The predominance of projects road transport infrastructure over the other means, such us rail or fluvial-sea transport indicated this relativity.

**Keywords:** Environmental sustainability - infrastructure - transport

### 1. Ambiente y principios del derecho ambiental

Zlata Drngas de Clément (2008) destaca que, con la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972, se instauraron dos importantes principios generales en materia ambiental internacional: el principio de prevención y el principio precautorio.

Según la autora, el segundo (también denominado principio de precaución) reviste diversos alcances, los que pueden ser fuertes o débiles. Dentro de los primeros, encontramos “comportamientos concretos a adoptar” como lo establecido en la Carta de la Naturaleza de 1982 donde se expresó que “cuando los potenciales efectos adversos no son plenamente conocidos, las actividades no deben proceder” (Zlata Drngas de Clément, 2008: 25).

Dentro de las formulaciones débiles, existen, según la autora, las que “sólo invitan” a los Estados a tomar medidas, “generalmente, condicionan los compromisos adquiridos en esos instrumentos a

---

(\*) Profesora Interina Adjunta de Derecho de la Navegación, Cátedra II. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. U.N.L.P.

las capacidades de desarrollo del Estado, subordinan la amplitud del deber precautorio a la relación costo-beneficio". Un ejemplo de formulación débil estaría dado por el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992 (ECO '92), el que establece que "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente" (Zlata Drnas de Clément, 2008: 26).

En nuestro país, la ley nacional 25.675/02 sobre presupuestos mínimos ambientales, también denominada Ley General del Ambiente (LGA) en su art. 4 establece dicho principio "Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente", en una redacción muy similar a la de la Declaración de Río, por tanto y siguiendo a la autora antes mencionada, también débil.

A principios de 1992, se publicó un libro fruto de investigaciones de gran importancia, titulado *Las utopías del medio ambiente*. En el mismo, de cara a la ECO '92, se señaló que resulta necesaria "la aplicación de un modelo de desarrollo económico-social que suponga y establezca *vínculos equilibrados entre la sociedad y la naturaleza*, desde la premisa de considerar la degradación ambiental no como consecuencia ineludible de la actividad humana sino como una resultante de algunos estilos de desarrollo" (Di Pace, 1992:11).

Aparece innegable que, todas las actividades de las sociedades humanas generan impactos, por tanto, las obras de infraestructura para el transporte indudablemente también los genera y en gran medida.

En esta instancia resulta necesario definir a qué nos referimos cuando hablamos de *impacto*. Según el Diccionario de la Real Academia Española, en su 22° edición, deriva de latín tardío *impactus*, y en su segunda acepción significa "Huella o señal que deja".

Impacto ambiental para el mismo Diccionario es el "Conjunto de *posibles* efectos negativos sobre el medio ambiente de una modificación del entorno natural, como consecuencia de obras u otras actividades".

Cuando nos referimos al impacto ambiental no sólo observamos las modificaciones que sobre el ambiente se han realizado sino que se tratan de prever los futuros. En la definición de referencia, se menciona a los "posibles efectos negativos", los que alguna actividad generaría y que a su vez, podrían ser tenidos en cuenta con anterioridad. De allí que, fruto de tal previsión, reviste importancia tender a evitarlos, o una vez producidos a mitigarlos o minimizarlos.

A su vez, el impacto ambiental se puede clasificar según "las condiciones del ambiente receptor" en: insensible u oculto "de muy difícil identificación o medición"; acumulativo "lo que puede hacerlo irreversible o de difícil corrección"; "originado en la producción de bienes o prestación de servicios"; y de "repercusión a distintas distancias y en distintos momentos, a veces en las antípodas y a veces sobre generaciones venideras" (Valls, 2001:34).

En autos caratulados "Salas Dino y otros c/Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo" (1), la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), estableció la necesidad de la realización de evaluación de impacto ambiental *previa a cualquier actividad que pueda modificar el ambiente*, pero no solamente de cada una de las actividades por separado, sino en conjunto (en el caso consistían en actividades de tala y desmonte). Como no se había "efectuado ningún estudio relativo al efecto

(1) Datos completos del fallo: CSJN, 26-03-2009, Salas Dino y otros c/Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo.

acumulativo de todas las autorizaciones” (S.1144.XLIV:1) (2), la CSJN resuelve suspenderlas, en aplicación del principio precautorio.

La CSJN ha sentenciado entonces, que “la aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras”.

## 2. Ambiente y grandes obras de infraestructura

Sejenovich y Panario (1996:21) han sostenido que “el actual estilo de desarrollo (se ha) basado esencialmente en el paradigma tecnológico del petróleo dependiente y en el gigantismo”.

El gigantismo, que ha tenido como protagonistas a las grandes obras de infraestructura (como por ejemplo, las represas) generaron profundos cambios en los ecosistemas y en las sociedades humanas, situaciones que, por la magnitud que presentan, resulta sumamente complejo prever los posibles efectos que pueden llegar a producir en el futuro.

Frente a grandes obras de infraestructura, se presentan problemas vinculados con la fragmentación de un proceso que afectará a un ecosistema, en muchos casos más amplio que una provincia o que un Estado, y que desconoce de jurisdicciones.

Si pensamos en términos de *unidad ambiental*, como por ejemplo frente a una cuenca hidrográfica (Conf. Art. 3 Ley 25.688/2002 que establece el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas), podemos observar que existen recursos naturales compartidos por más de un Estado, que requieren de una tutela jurídica apropiada, y esta cuestión complejiza su efectiva protección trayendo aparejados diversos inconvenientes.

Por ejemplo, en la Hidrovía Paraguay-Paraná, se han autorizado tramos o segmentos de obras y no la obra completa debido en parte, a la fragmentación de jurisdicción. El mencionado, “Es un proyecto que abarca 3.400 kilómetros de río, por lo cual es fundamental contar con un estudio conjunto de todas las obras propuestas, analizando los impactos en forma integral, y considerar aquellos acumulativos e indirectos” (Vinocur, 2009: 397-423, citando a Stancich, 2006).

La problemática resulta sumamente compleja desde el punto de vista jurídico.

Según parte de la literatura, que las decisiones se tomen a nivel de Estados generan obstáculos en detrimento del ambiente, planteándose la supranacionalidad como una opción positiva (Conf. Gudynas, 2002).

Gudynas ha planteado alternativas (Honty, 2006: 119-135), proponiendo el concepto de “regionalismo autónomo”. Este autor expresa, refiriéndose a Mercosur, que “A lo largo de estos años se ha vivido una paradoja: un proceso de integración económica a la vez que se observa una desintegración ecológica, en tanto se mantiene, o se han agravado, los problemas ambientales” (Gudynas, 2002:178).

## 3. ¿Modos de transporte o modo de transporte?

En el año 2005 se produjo a escala global, un pico en la producción convencional de petróleo estimándose que para el año 2010 será aún más elevado. “Estamos justo en el medio de la era del petróleo, cuya primera mitad abrió un capítulo notable y relativamente corto de la historia. La segunda mitad traerá la decadencia de esas energías y de todo lo que depende de ellas. La transición será agitada y estamos mal preparados” (Atlas del Medio Ambiente, 2008:19).

Todos los modos de transporte: carretero, ferroviario, fluvio-marítimo y aéreo, dependen en la actualidad, de energía fósil, siendo el transporte carretero el que más la consume y produce mayor contaminación por gases de efecto invernadero (GEI).

---

(2) El texto de la sentencia se puede localizar en [http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/cons\\_fallos.jsp](http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/cons_fallos.jsp) con los datos de expediente citados.

En la Unión Europea (UE), se tiende a incentivar el transporte ferroviario o por agua (marítimo de corta distancia o en hidrovías), debido a que la problemática del transporte por carretera está instalada y es política comunitaria tratar de desvirtuar esa tendencia, estimándose que “Las cargas se desplazan básicamente por carreteras y representan el 75% del tráfico mundial” (Atlas del Medio Ambiente, 2008:20).

Hace tiempo que la UE ha identificado que la prevalencia del transporte carretero es un obstáculo hacia la sustentabilidad ambiental. Cádiz Deleito, en 1994 ha dicho para Europa que “en caso de mantenerse la actual distribución modal, con un tráfico de carretera que absorbe el 85-90% del total del transporte realizado, son previsibles mayores tensiones en la red vial, mayor necesidad de infraestructuras, mayor consumo de energía y mayores niveles de contaminación” (Cádiz Deleito 1994:349).

Fue agravándose la situación, y en un documento más actual de la Comisión Europea, denominado “Europa en la encrucijada. La necesidad de un transporte sostenible” de junio de 2003 (3) se mencionan desventajas respecto de la congestión vial y la contaminación. “Cada día se producen atascos en 7.500 kilómetros de carreteras europeas. La congestión de las carreteras y los aeropuertos añade un 6 % a la factura energética de la Unión Europea, con el consiguiente aumento de la contaminación. En resumen, *nuestros patrones actuales de crecimiento del transporte son insostenibles*” (Comisión Europea, 2003:4). La solución para las problemáticas europeas se aventura en forma de costos de peaje y transporte público, transporte de mercaderías por agua y fomento del ferrocarril (Comisión Europea, 2003).

En cuanto al transporte en ferrocarril y el transporte por agua, se expresa que *se encuentran infrutilizados*. Respecto del último mencionan que “éste es un modo de transporte seguro, fiable y silencioso que consume poca energía: *una única barcaza transporta la misma carga que 110 camiones*. Un mayor uso del transporte marítimo de corta distancia y de las vías interiores de navegación daría respuesta en gran medida a la congestión de las carreteras y al problema de una infraestructura ferroviaria inadecuada o ineficaz” (Comisión Europea, 2003:10).

Como puede observarse, el fortalecimiento de la inversión en infraestructura física para el transporte carretero en la UE, ha generado enormes problemas que al día de hoy intentan encontrar solución (4).

#### **4. Declaraciones, proyectos y obras de infraestructura física en América del Sur en el siglo XXI.**

Desde el año 2000, la infraestructura física se ha vuelto un tema central en la agenda de los países sudamericanos y en ese sentido se han elaborado proyectos tendientes a dibujar en el territorio vías de acceso para mejorar el comercio y desarrollo.

Este proceso se ha iniciado con la Reunión de Presidentes de América del Sur de Brasilia de 2000, reunión que, tal como el mismo Comunicado indica, constituyó un “evento de carácter histórico y pionero en la región” (Literal 1 del Comunicado). Allí surgió la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), cuyo Plan de Acción obra como Anexo al Comunicado de Brasilia.

La misma, tiene desde entonces a su cargo, el diseño de la infraestructura física en el subcontinente, en materia de transportes, energía y telecomunicaciones. América del Sur se encuentra en un proceso de “*protección del medio ambiente —aplicando el concepto de desarrollo sostenible—, la superación de las injusticias sociales y el desarrollo de los pueblos*” (Literal 3 del Comunicado).

(3) Puede consultarse el texto completo en la página oficial de la UE [http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/39/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/39/index_es.htm), [acceso 30.3.2011]

(4) La inversión que cada Estado miembro hace en infraestructura física para ese modo, ha generado la “dominación del transporte por carretera en detrimento de los demás modos; la congestión y los cuellos de botella; los efectos perjudiciales para el medio ambiente y la salud humana; la fragmentación de los sistemas de transporte y la falta de buenas conexiones entre las redes regionales o nacionales” (Comisión Europea, 2003:10).

En el Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo, fruto de la II Reunión de Presidentes de América del Sur en Guayaquil (julio de 2002) se recibió positivamente la actividad de la IIRSA.

Unos años más tarde, con motivo de la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), se dictó la Declaración de Cusco, producto de la Tercera Cumbre de Presidentes de América del Sur (diciembre de 2004), donde se estableció que el mejoramiento del nivel de vida de los pueblos, se logrará sólo si se tiene en cuenta el crecimiento económico; resultando imperativo generar “una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de las asimetrías en el desarrollo de sus países, (que) 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*” (Punto. 1, Párrafo 4 Declaración de Cusco).

Al año siguiente, en la Primera Reunión de Jefes de Estado de la CSN se aprobaron varias declaraciones, una de ellas titulada “Declaración sobre integración en el Área Infraestructura” (septiembre de 2005). Allí, se estableció que, los países sudamericanos deben tender al mejoramiento de la infraestructura para el transporte, determinando, a su vez, que los organismos que se creen en el área, deberán tener como referente a la IIRSA.

Del Documento del bloque subregional CAN: “Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones: elementos para un plan de trabajo” de 2005 (Documentos de Trabajo SG/dt 288), se desprende que la IIRSA “se constituye en eje central de los esfuerzos iniciales de la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones, al lado de una agenda de trabajo concreta y realista que incluya mecanismos financieros innovadores (...) al igual que temas específicos de cooperación política”.

En otro documento publicado por la CAN (Documentos Informativos SG/di 759) también de 2005 sobre la “Reunión de las Secretarías Técnicas de las Instituciones Regionales y Subregionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Bases para un plan de trabajo conjunto”, se ha expresado en el punto referido a “Infraestructura y desarrollo descentralizado” que uno de los objetivos se basa en “*Construir sobre las bases de la iniciativa IIRSA un programa de desarrollo sostenible en los ejes de integración y desarrollo sudamericano*”.

En la Segunda Cumbre de Jefes de Estado de la CSN realizada en Cochabamba (diciembre de 2006), se emitió un nuevo documento sobre “Integración Física Sudamericana”, donde se vuelve a mencionar a la IIRSA como motor de la misma.

En el mes de mayo de 2008, los doce países que conformaban la CSN, dieron origen en Brasilia a la UNASUR por medio de su Tratado Constitutivo. Allí, se estableció que la “*armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible*” sería uno de los principios rectores (Párr. 6 ° Preámbulo, principio rector recepcionado como tal, desde la época de la CSN). Uno de los objetivos específicos ha sido el “desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a *criterios de desarrollo social y económico sustentables*” (art. 3 Inc. e).

En la Declaración de Quito, de la III Reunión Ordinaria de la UNASUR (agosto de 2009) se ha expresado que el contexto histórico y político, se encuentra en un proceso de cambio, cambio que debería incluir *nuevos estilos de desarrollo*. La Declaración otorga prioridad nuevamente a “la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” (literal 6, tercer párrafo).

## 5. La Iniciativa IIRSA

Según el Plan de Acción para la IIRSA, elaborado en la Reunión de Montevideo de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur, (diciembre de 2000), se clasificó el territorio sudamericano dando lugar a la creación de los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y Procesos Sectoriales de Integración (PSI). Los EID, han cambiado de diseño en el tiempo y actual-

mente son 10 en total: 1. Eje Andino, 2. Eje Andino del Sur, 3. Eje de Capricornio, 4. Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná, 5. Eje Amazonas, 6. Eje del Escudo Guayanés, 7. Eje del Sur, 8. Eje Interoceánico Central, 9. Eje MERCOSUR-Chile, 10. Eje Perú-Brasil-Bolivia (5). Los proyectos de la IIRSA son o serán financiados en el futuro, si aún no se encuentran en marcha, por organismos multilaterales de crédito como el BID, la CAF y FONPLATA (6).

### 5.1. La Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 de la IIRSA.

Los proyectos más importantes de la IIRSA forman parte de una cartera especial denominada Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC). Allí se han seleccionado por parte de los gobiernos aquellos proyectos prioritarios o proyectos-ancla de los distintos sectores: transporte, telecomunicaciones y energía. Conforman en su totalidad 31 (7).

De esos 31 proyectos, 28 se destinan a obras para la modernización, mejoramiento y/o construcción de la infraestructura para el transporte. De allí que surge evidente que la prioridad estaría dada, para el fortalecimiento de la infraestructura para el transporte.

A su vez, de los 28 proyectos exclusivos para transporte 21 de ellos, lo son a su vez solamente para el transporte carretero, con la exclusión de otros modos (8). De acuerdo al número de proyectos-ancla prevalece el sector del transporte sobre el energético y las telecomunicaciones (el 90,32 % de los proyectos de la AIC 2005-2010 son exclusivamente para el transporte (Lanfranco Vázquez, 2009: 658)).

De los proyectos exclusivos para infraestructura para el transporte surge que el 75 % de los mismos está destinado a la infraestructura para el transporte carretero; 7,14 % para infraestructura del transporte fluvial; 7,14 para infraestructura del transporte ferroviario y 10,71 % para infraestructura física destinada al mejoramiento de pasos de frontera (9). (Lanfranco Vázquez, 2009: 658-668).

El 67,74 % de los proyectos ancla de la AIC, elegidos por los Estados, favorecen la infraestructura para el transporte carretero. El resto se reparte entre los otros modos —ferroviario y fluvio-marítimo— considerados a escala global, más sustentables (10).

En algún caso la sustentabilidad ambiental tampoco ha sido garantizada *con anterioridad* a la propuesta de los proyectos sino que, se ha puesto en funcionamiento la selección de los mismos por par-

(5) Información obtenida de la página Web de IIRSA <http://www.iirsa.org/Areas.asp?CodIdioma=ESP> último acceso 30.3.2011. Los EID originalmente establecidos en el plan de Acción de Montevideo de 2000 eran 12: 1. Eje MERCOSUR, 2. Eje Andino, 3. Eje Interoceánico Brasil-Bolivia-Perú-Chile, 4. Eje Venezuela-Brasil-Guyana-Suriname, 5. Eje Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata, 6. Eje Multimodal del Amazonas, 7. Eje Marítimo del Atlántico, 8. Eje Marítimo del Pacífico, 9. Eje Neuquén —Concepción, 10. Eje Porto Alegre-Jujuy— Antofagasta, 11. Eje Bolivia-Paraguay-Brasil 12. Eje Perú-Brasil (Plan de Acción 2000:9)

(6) A su vez, y respecto de los proyectos prioritarios o proyectos ancla, también participan del financiamiento, los tesoros nacionales de los Estados, el Banco Mundial, el FOCEM, asociaciones público— privadas o el sector privado. Fuente web oficial de la IIRSA disponible en [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org), [último acceso 30.3.2011].

(7) Hemos delimitado metodológicamente este trabajo, a los proyectos de infraestructura física para el transporte (dejando de lado los energéticos y los referentes a telecomunicaciones).

(8) El resto de los proyectos ancla han sido destinados a: pasos de frontera (3 para transporte/paso de frontera); 2 para infraestructura ferroviaria y 2 para infraestructura fluvial. La fuente utilizada para la realización de estos porcentajes ha sido tomada de la página de la IIRSA <http://www.iirsa.org> último acceso 3.12.09, y al Quinto Informe de Avance de la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010, de 2009 disponible a su vez en la Web de la IIRSA [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic\\_informe\\_2009.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic_informe_2009.pdf) [último acceso 11.12.09]

(9) Destacamos a su vez, que los pasos de Frontera también beneficiarán al transporte carretero, pero no los hemos incluido como “proyecto carretero propiamente dicho”.

(10) No incluimos al modo aéreo porque es más contaminante aún que el carretero por los gases de efecto invernadero que emite a la atmósfera. No obstante, atenta contra la equidad entre los modos, debido a que en la AIC no se recepta ningún proyecto de infraestructura para el mejoramiento del modo más utilizado para el transporte de personas a nivel mundial a grandes distancias (Videla Escalada, 2007)

te de los Estados, propuesto el financiamiento por parte de los organismos multilaterales de crédito y luego se plantea la realización de estudios ambientales, e incluso también *a posteriori* se le daría la posibilidad a la participación ciudadana. (Conf. (Vargas 2005:71-79); (Herbas Camacho y Molina 2005:307-316); (Daneri 2005:1-6); (Vinocur, 2009:397-423))

## 6. Críticas

La IIRSA ha encontrado casi inmediatamente luego de su nacimiento fuertes cuestionamientos que tienen como destinataria la base ideológica en la que se sustenta.

Gerardo Honty (2006) analizando la infraestructura física para el sector energético expresa que la IIRSA aparece como una nueva versión de la teoría de los polos de crecimiento de Francois Perroux (1964), *aggiornados* en los denominados Ejes de Integración y Desarrollo (Lanfranco, 2009). Expresamente en el Foro de Reflexión Estratégica IIRSA “La Integración de América del Sur y el papel de la Infraestructura” (mayo de 2009), se hizo una defensa de dichas teorías, tanto de Perroux como de Doudeville, haciendo para su aplicación a IIRSA un “rescate de las visiones de espacio y región” de los referidos autores (11).

Mónica Vargas ha mencionado que la IIRSA se emparenta con el ALCA y con el Plan Puebla Panamá, formando parte de la “era del nuevo regionalismo” impulsada por el BID. Esta “integración silenciosa”, según la autora, no será beneficiosa para los pueblos de América del Sur porque “ninguno de los gobiernos ha consultado ni informado de manera exhaustiva a su población al respecto” (Vargas 2005:71). La ordenación del territorio que por medio de la IIRSA se realiza en base a los EID, constituyen “las rutas más adecuadas para el transporte de mercaderías, particularmente entre el Océano Atlántico y el Pacífico” para acceder a los puertos de donde se realizan exportaciones extrarregionales y “coinciden con las áreas más importantes en términos de recursos no renovables (minerales, gas, petróleo) y de biodiversidad” (Vargas 2005:72).

De manera categórica Vargas expresa que de los proyectos IIRSA resultará un “conglomerado de regiones de tránsito de mercaderías y extracción de recursos” y no redundará en beneficio de los pueblos, sino que “les afectará puesto que comprende megaproyectos (construcción de carreteras, represas hidroeléctricas, hidrovías, gasoductos, etc.) implicando considerables daños sociales que favorecerán únicamente al sector privado y a las compañías transnacionales en particular” (Vargas 2005:72).

Al igual que Vargas, Jorge Daneri considera que IIRSA es la materialización de proyectos del estilo del ALCA y del Plan Puebla Panamá, donde *el objetivo principal es la extracción de recursos naturales para la exportación*. También coincide con Vargas en la poca participación ciudadana en la Iniciativa, además “Hay un alto nivel de desconocimiento de IIRSA dentro de los mismos parlamentos y ministerios de los gobiernos sudamericanos y sus estados locales” (Daneri, 2005:3). Este autor, como otros, denomina a los proyectos IIRSA mega-proyectos o mega-infraestructuras, *donde se ve a los recursos naturales como barreras u obstáculos* en el caso de los Andes, el Pantanal, o la Amazonia y a los ríos como meras vías de transporte a gran escala.

Gabriel Herbas Camacho y Silvia Molina también han expresado que IIRSA existe con el objeto de hacer posibles en la práctica la multiplicación de Tratados de Libre Comercio (TLC), es la *continuación de una forma de “saqueo” de los recursos naturales de la subregión, pero mejorada, producto de la globalización actual*, y “antes que responder a las necesidades internas o regionales, lo hacen al mercado global y a los intereses de los centros de poder” (Herbas Camacho y Molina 2005:308).

No sólo consideran que IIRSA generará grandes deterioros ambientales, y la exportación de recursos naturales a otros mercados como los asiáticos, sino que además de ello, no se verán beneficia-

(11) De la presentación en Power Point al Foro celebrado en INTAL el 21 de mayo de 2009 de Clélio Campolina Diniz disponible en: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/foro\\_baires09\\_clelio\\_campolina.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/foro_baires09_clelio_campolina.pdf), último acceso 20.6.09

dos los habitantes de la región, debido a que han sido totalmente olvidados. La integración, en estos términos es “*un proyecto ajeno a los pueblos*, incrementa los niveles de deuda externa y canaliza el rápido agotamiento de los recursos naturales” (Herbas Camacho y Molina 2005:314).

Pablo Villegas (2006) ha expresado que Brasil aprobó las EIA para represas del Río Madera, con un elevado riesgo de generar inundaciones en territorio boliviano y que los estudios no eran exhaustivos, además de haber sido realizados por las empresas que llevan adelante las obras.

A su vez, diversas organizaciones ambientalistas se han pronunciado en contra de los proyectos de la Iniciativa. Así en julio de 2005, 29 organizaciones de la sociedad civil, firmaron la Declaración de Lima para llevar adelante un diagnóstico de la situación y crear una “Articulación frente a IIRSA”. Allí se menciona la desconfianza que la Iniciativa inspira por amenazar con la expansión de la frontera agropecuaria y la destrucción de la Amazonia; la falta de transparencia por ser “inexistente la interlocución con la sociedad civil” (párrafo segundo de la Declaración), enclavarse en áreas de enorme riqueza natural “de alta diversidad biológica y cultural, que no integran pueblos, sino los perjudican al afectar los ecosistemas” (párrafo tercero de la Declaración); y por denunciar que muchos de estos proyectos carecen de “estudios de factibilidad económica, ambiental y social. Lo que obliga a abrir un debate previo, por ejemplo, algunas de las carreteras propuestas no son necesarias o se podría promover el transporte alternativo por otros medios más sostenibles como es el caso de los ferrocarriles” (párrafo cuarto de la Declaración) (12).

### **7. Algunos cuestionamientos respecto de los modos de transporte**

Para la UE al 2003 los datos respecto de las emisiones de GEI son contundentes, “El sector del transporte es responsable del 28 % de las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el principal gas de efecto invernadero, de la UE. La mayor parte de esta cantidad, el 84 %, proviene de los vehículos de carretera, y un 13 % de los aviones” (Comisión Europea, 2003:14).

Pero en América del Sur con la AIC de la IIRSA, en los términos que ha sido definida, *se está incentivando un sector que es entendido a escala global como el más contaminante y que genera otros efectos desventajosos*.

Que la mayoría de los proyectos ancla de la AIC sean carreteros nos da la pauta de que se intenta fortalecer un modelo de desarrollo basado en la integración de la infraestructura vial en contra de lo que otros bloques de integración (como mencionáramos por ejemplo la UE) intentan revertir, quitándole el liderazgo al transporte carretero con políticas comunitarias.

Resulta sumamente importante incentivar los modos de transportes que en la actualidad aparecen más amigables con el ambiente, como el ferroviario (tratando de reacondicionar la infraestructura existente) y el fluvio-marítimo, y, en su caso, evitar transportar mercaderías (poniendo en funcionamiento un valor energético extremadamente costoso medido en términos ambientales) que puedan producirse en el lugar; lo que a su vez puede redundar positivamente en un fortalecimiento de las economías locales.

Roberto Bouzas ha dicho en el Foro de Reflexión Estratégica IIRSA “La Integración de América del Sur y el papel de la Infraestructura” celebrado en INTAL el 21 de mayo de 2009 que “*la integración física no es sinónimo de más equilibrio o equidad*” (13), a lo que añadimos *tampoco es sinónimo de sustentabilidad ambiental*.

En este contexto, la infraestructura física emerge como un tema central y prioritario y la sustentabilidad ambiental, como condicionante de la misma.

(12) Puede consultarse el texto completo de la Declaración de Lima en [www.biceca.org/es/Page.LimaDecaration.aspx](http://www.biceca.org/es/Page.LimaDecaration.aspx) [último acceso 5/10/08]

(13) Información tomada de la Presentación en Power Point al Foro celebrado en INTAL el 21 de mayo de 2009 publicada en [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/foro\\_baires09\\_roberto\\_bouzas.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/foro_baires09_roberto_bouzas.pdf) [último acceso 20.6.09]

De los documentos analizados, surge evidente la importancia de la integración de la infraestructura física, y el carácter protagónico de la IIRSA en ella.

Resulta innegable la recepción en nuestra época, de la sustentabilidad ambiental a nivel interno de cada uno de los Estados parte, y a nivel regional, y, por tanto, en los discursos y declaraciones dadas en el marco del actual proceso de integración.

Pero surge el presente interrogante: ¿esta infraestructura física para el transporte se presenta realmente sustentable, armónica con el ambiente? ¿Podemos observar en la práctica que los objetivos de los documentos antes enunciados puedan cumplirse con las obras proyectadas?

Frente a tan complejos cuestionamientos, que no proponemos responder en este trabajo sino, invitar a la reflexión, contribuyendo con este aporte a la misma, puede pensarse que la infraestructura para el transporte, tal como se plantea en la práctica, relativiza la mentada sustentabilidad ambiental.

La IIRSA, desde el punto de vista ideológico responde a una concepción neoliberal (regionalismo abierto), donde en caso de conflicto “comercio — ambiente” la segunda parte del binomio quedaría relegado.

La percepción de lo *ambiental* como una traba o barrera a la integración continúa tan arraigada, que resulta muy dificultosa en la práctica la tutela efectiva de los recursos naturales.

### 8. Algunas reflexiones

Transcurrida la primera década del siglo XXI, resulta imperativo extremar las medidas de prevención y precaución respecto del cuidado de los recursos naturales, así sea para la extracción, utilización de los mismos para la producción o para el diseño de una infraestructura física sobre el territorio.

De allí que la mirada está puesta sobre las formas de transformación del territorio a gran escala, en este caso por medio de la construcción de la infraestructura para el transporte y la relación que guarda con la sustentabilidad ambiental.

Se han observado los proyectos que conforman la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC) de la IIRSA (14) donde constan los 31 proyectos prioritarios, también denominados proyectos-ancla.

La mayoría de estos proyectos-ancla redundan en el mejoramiento y modernización del transporte carretero. Aparece así un evidente desmedro de otros modos, por ejemplo el ferroviario y el fluvio-marítimo considerados a escala global, más sustentables.

En las declaraciones presidenciales, como hemos observado desde el año 2000, hasta esta parte, la sustentabilidad ambiental, se encuentra explícitamente receptada, pero con un claro sentido político. Resultaría impensable que temas de infraestructura física no incluyan en su discurso, al día de hoy, tal variable.

Sin embargo, se relativiza porque subsisten políticas que apuestan fuertemente a la mayor producción, y al fortalecimiento del comercio exterior vinculado a la exportación de recursos naturales y productos primarios, facilitándose la infraestructura física para el logro de tales objetivos.

Al predominar la integración de la infraestructura con un fuerte apoyo al transporte carretero sobre otros más sustentables, aparecen contrastes con las estimaciones a nivel global y regional y experiencias de otros bloques.

El modo de transporte carretero aparece según se ha visto, más caro y contaminante, en comparación con el ferroviario y fluvio-marítimo (sobre todo en mercaderías) y para el cual la infraestructura

---

(14) La gran cantidad de proyectos de la IIRSA, que se encuentran incluidos en la denominada “Cartera de proyectos IIRSA” (que en la actualidad está conformada por unos 514, se encuentran distribuidos en todo el subcontinente. La información actualizada de la mencionada cartera, se encuentra disponible en <http://www.iirsa.org/Cartera.asp?CodIdioma=ESP> [último acceso 20.6.09]

física es sumamente agresiva, debido a que genera desmontes, asfaltamiento, movimiento de suelos, terraplenes, innumerable cantidad de puentes, interrupción de corredores biológicos, entre otros impactos negativos.

El modelo de desarrollo preponderantemente extractivo requiere ser revisado. Y tal como reza el Tratado Constitutivo de la UNASUR, estar “en armonía con la naturaleza”, porque el planteamiento actual aunque se exprese en discursividades oficiales, se relativiza en la praxis.

La ordenación del territorio sudamericano es necesaria, la infraestructura física para el transporte también lo es, pero debemos extremar las medidas protectorias de nuestros recursos naturales, con tal ordenación.

## 9. Bibliografía

BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en la economía política mundial*. Buenos Aires: GEL, 1994.

BERNAL-MEZA, Raúl: *América Latina en el mundo*. Buenos Aires: Nuevo Hacer, 2005.

CÁDIZ DELEITO, Juan Carlos. “El transporte y la contaminación. Posibles estrategias y soluciones”, EN: *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1994 2 (100-101), 349-368.

CANO, Guillermo. *Derecho, política y administración ambientales*. Buenos Aires: Depalma, 1978

CAPALDO, Griselda Delia. *Daño ambiental y derecho aeronáutico (Breve teoría del Homo Ambiens)*. Buenos Aires: Universidad, 1997.

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Prensa y Comunicación. “Europa en la encrucijada. La necesidad de un transporte sostenible”, EN: *Europa en movimiento* [Texto original terminado en junio de 2003] Disponible en: [http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/39/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/39/index_es.htm) (Consulta: 16/6/09).

DANERI, Jorge. 2005. “IIRSA. La iniciativa de integración de la Infraestructura Regional Sudamericana. Estado de situación y conformación de estrategias de la sociedad civil”, EN: *Encuentro por una nueva cultura del agua en América Latina*. Disponible en <http://www.unizar.es/fnca/america/docu/3703.pdf>, 1-6.

DEVIA, Leila. *Nuevo rumbo ambiental*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2008.

DI PACE, María (coord.). *Las utopías del medio ambiente. Desarrollo sustentable en la Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1992.

FERNÁNDEZ, Roberto. *La ciudad verde. Teoría de la gestión ambiental urbana*. Buenos Aires: Espacio, 2000.

GOÑI, Ricardo y GOIN, Francisco. “Marco conceptual para la definición del desarrollo sustentable”, EN: *Salud colectiva*, Buenos Aires, 2006 2 (2), 191-198.

GUDYNAS, Eduardo. 2002. El concepto de regionalismo autónomo y el desarrollo sustentable en el Cono Sur. Disponible en: <http://bioregionalismo.com/biblioteca/GudynasRegionalismoAutonomo-ConoSur.pdf>, 177-211.

HERBAS CAMACHO, Gabriel y MOLINA, Silvia. “IIRSA y la integración regional”, EN: *Revista del Observatorio Social de América Latina OSAL [on line]*, Buenos Aires, CLACSO, 2005 6(17), 307-316. Disponible en: <http://osal.clacso.org/espanol/html/osal17/camacho.pdf> [Consulta: 10/10/08].

HONTY, Gerardo. “Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra”, EN: *Revista Nueva Sociedad*, 2006, 119-135.

KUHN, Thomas S. *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE, 2008.

LANFRANCO VÁZQUEZ, Marina Laura. "Ambiente e integración de la infraestructura física para el transporte en Sudamérica", EN: *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 2009 39, 658-668.

LANFRANCO VÁZQUEZ, Marina Laura. "La infraestructura para el transporte en la integración regional. La creación de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)", EN: *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* 2007 37, 623-629.

LE MONDE DIPLOMATIQUE. *El atlas del medio ambiente*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2008.

LEFF, Enrique. "Límites y desafíos de la dominación hegemónica. La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza", EN: Ana Esther Ceceña y Emir Sader (comps.). *La Guerra infinita, hegemonía y terror mundial*. Buenos Aires: CLACSO, 2002, 191-216.

LEFF, Enrique (coord.). *La complejidad ambiental*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2003.

MELLADO, Noemí, "Los modelos de ALALC, ALADI y MERCOSUR", EN: *Integración y Cooperación Atlántico —Pacífico*. Rosario: Cátedra Internacional Andrés Bello, 2003, 49-74.

MIRANDA, Marisa. *Temas agroambientales*, La Plata: EDULP, 1997.

MIRANDA, Marisa. "El derecho a la sustentabilidad ambiental (o la incorporación normativa de la ética intergeneracional)", EN: *Ética, planejamento e construção democrática do espaço, Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*, Río de Janeiro, 2001 3, 1265-1275.

OUR COMMON FUTURE. *The World Commission on Environment and Development*. Oxford: University Press, 1987.

PERROUX, Francois. *La economía del siglo XX*. Barcelona: Ariel, 1964.

SEJENOVICH, Héctor y PANARIO, Daniel. *Hacia otro desarrollo. Una perspectiva ambiental*. Montevideo: Redes, 1996.

VALLS, Mario. *Manual de derecho ambiental*. Buenos Aires: Ugerman, 2001.

VARGAS, Mónica. 2005. "Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Proyectos en Bolivia", EN: *Geopolítica de los recursos naturales y acuerdos comerciales en Sudamérica, FOBOMADE, Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Disponible en: <http://www.fobomade.org.bo/publicaciones/docs/5.pdf>, 71-79.

VIDELA ESCALADA, Federico. *Manual de derecho aeronáutico*. Buenos Aires: Zavallá, 2007.

VILLEGAS, Pablo. 2006. "Brasil aprueba EIA de represas que inundarán territorio Boliviano", EN: *FOBOMADE, Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Disponible en: [http://observatorio.ddhh.bo.googlepages.com/FOBOMADEbrasil\\_madera\\_bolivia.pdf](http://observatorio.ddhh.bo.googlepages.com/FOBOMADEbrasil_madera_bolivia.pdf), 1-3.

VINOCUR, Gabriela. "La participación ciudadana en el monitoreo de los proyectos de infraestructura en América del Sur", EN: *Informe Ambiental Anual 2009 Premio Monografía Adriana Schiffrin Séptima Convocatoria*. Buenos Aires: FARN, 2009, 397-423.

ZARAGOZA RAMEAU, José A. "Medio ambiente e infraestructuras públicas como recursos activos de la política territorial", EN: *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1994 2 (100-101), 211-212.

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT; *El principio de precaución ambiental. La práctica argentina*. Córdoba: Lerner, 2008.

**Sitios consultados**

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.pnuma.org>

Comunidad Andina de Naciones. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org>

Portal Oficial del MERCOSUR. Disponible en: <http://www.mercosur.org.uy>

Página Oficial de la IIRSA. Disponible en: <http://www.iirsa.org>

Página de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en:  
<http://www.eclac.org>

Página de la Unión de Naciones Suramericanas. Disponible en:  
<http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm> ♦