

POLITECNICO DI TORINO
II FACULTAD DE ARQUITECTURA
Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione territoriale, urbanistica e
paesaggistico-ambientale
Tesi meritevoli di pubblicazione

LA ALIANZA DE LAS NACIONES SURAMERICANAS UNA EXIGENCIA PARA EL DESARROLLO

de Lina Natalia Ramírez Rodríguez
Tutor: Riccardo Bedrone

Los grandes cambios relacionales entre naciones provocados por la Segunda Guerra Mundial marcaron de manera definitiva la forma en que los territorios serían gestionados en el futuro. Las grandes dificultades económicas para resurgir individualmente, la escasez de recursos propios y la necesidad de mantener un estado de control entre naciones, motivaron y en cierto modo obligaron a las naciones destruidas a optar por estrategias de integración como única alternativa para el resurgimiento nacional. La deroga progresiva del poder, es decir, la deroga de fragmentos de la soberanía nacional a niveles geográficos y administrativos superiores, trasladó el gobierno del territorio, fijó nuevos esquemas económicos - con amplias concesiones locales y globalmente desreglamentados- trastornando los esquemas tradicionales de organización social y degenerando las relaciones de equilibrio entre el territorio y la población.

Éste escenario sistémico y globalizado, en el que las naciones históricamente fuertes decidían asociarse acentuó la vulnerabilidad de aquellas naciones ya frágiles, llevando las potencias a un nivel superior y adimensional de poder, en donde, la participación de los “pequeños” es al extremo discreta. Aquellos “pequeños” con un pasado colonial fuertemente impreso en su memoria, encontraron muchas dificultades para entender las dinámicas de integración, insistiendo aún en actuar individualmente en un ambiente en el que las alianzas eran regla universal. Aún si el macro-sistema global es intrínsecamente excluyente, las posibilidades de pertenecer a él no son únicamente dadas por él mismo, si no que son alcanzadas por la habilidad de aquellos que quieren pertenecer.

Esta participación del todo ambigua, en la que la potencia se mide con criterios de riqueza muy confusos exige por parte de quienes la cuestionan, explorar y redefinir la naturaleza y la profundidad de los acuerdos de integración transnacional. La concepción distorsionada acerca de la integración regional por parte de las naciones suramericanas, conveniente y temporal, castra la capacidad que el territorio sudamericano tiene para posicionarse como una de las regiones más potentes del mundo. Ésta capacidad potencial, confirmada por el crecimiento constante y positivo de la economía del continente -3,5% en el primer semestre del 2012 y proyecciones alrededor del 5% para el año 2013 (FMI, 2012)- revela la fuerza latente con la que el territorio suramericano se impulsa hacia la inserción en aquel nivel superior de poder global.

Las alianzas intrarregionales demasiado superficiales y marcadas por fuertes diferencias ideológicas –con frecuencia motivadas por la intervención de terceros- han construido un territorio en el que las fronteras significan mucho más que simples líneas de división administrativas y abstractas. Desde el año 1939, cuando se creó el “Comité interamericano de asesoría económica y financiera”, las divisiones entre la zona andina y el cono sur se vieron marcadas por mucho más que diferencias geográficas: el primero, capitalista y pro norteamericano, el segundo, escenario de frecuentes manifestaciones populares paradójicamente con estrechas relaciones comerciales con los llamados países del “Eje”; terminaron por disipar el primer intento formal de asociación económica continental. Aunque las diferencias se mantienen -como es justo que sea- la ya innegable necesidad de afrontar el mercado global con las mismas fuerzas y las mismas dimensiones con las que suceden en el resto del mundo, ha provocado más de un intento de integración regional en el territorio suramericano: ALALC, ALADI, CAN, MERCOSUR, y el más reciente de ellos y también el más complejo hasta ahora la UNASUR.

A pesar de todo esto, el fatigoso camino hacia sus creaciones, con respuestas a menudo atrasadas con respecto al curso de las dinámicas internacionales, sugieren la revaluación y la profundización de las motivaciones, tratando de evidenciar los obstáculos que han impedido la materialización y buen funcionamiento de las alianzas hasta hoy establecidas y en consecuencia de aquella deseada integración suramericana.

El objetivo principal de la tesis desarrollada –con sus limitaciones técnicas y académicas- es el de dar los primeros pasos hacia el cambio y hacia la autonomía de las naciones suramericanas en medio del actual sistema económico y social “libre” contemporáneo. La primera parte del documento, inicia con un estudio crítico de los procesos de cooperación y alianzas internacionales desde sus inicios hasta hoy, analizando detalladamente el estado actual de los tratados y acuerdos de cooperación para la integración específica de Suramérica, con el objetivo de comprender el proceso evolutivo de éste en la región, mientras se identifican paralelamente las deformaciones y las dificultades que han limitado sus alcances y han reducido sus éxitos. En segundo lugar, se hace especial referencia a los fundamentos de la gestión del territorio suramericano en relación con el necesario pero también turbulento escenario internacional, dando paso así a la revaluación de conceptos tales como el *desarrollo* y la *infraestructura*, considerándolos pilares interdependientes para la construcción de una verdadera integración democrática del territorio, en la cual, el ser humano y su *hábitat* deben ser sin duda alguna los únicos protagonistas.



Teniendo cuenta de las deformaciones encontradas en los intentos para la integración regional -hasta ahora modestos y fragmentados en los diferentes sectores- replicadas en la planificación del territorio suramericano y basándose en los pilares conceptuales asumidos; la tercera parte del documento propone una alternativa para el desarrollo del proceso de planificación del territorio suramericano, que cual maniobra para la evolución de los mecanismos cognitivos de la planificación construye un nuevo intento, desde un punto de vista comunicativo, progresivo y de adquisición constante de conocimiento teórico y práctico. Seguidamente, y reconociendo la dificultad de profundización en un territorio de las dimensiones y de la complejidad como el suramericano; la última parte del documento se concentra en proponer un esquema de lectura relacional para la planificación de la red de infraestructuras de una de las regiones más extensas y complicadas para su gestión a causa de la heterogeneidad de sus componentes: La Amazonía.

Cuenca de importancia mundial por su influencia determinante en los ciclos meteorológicos y eco-sistémicos del globo, es un capítulo del territorio suramericano que además de exigir el trabajo común, exige acción inmediata.

El camino antes referido, construido progresivamente y motivado por un fuerte interés personal cultivado por mi posición como ciudadana suramericana, busca dar respuesta a la pregunta que dio vida a ésta tesis de grado magistral ¿Por qué un territorio como Suramérica, rico y poderoso, no logra alcanzar los niveles de gobierno, riqueza y desarrollo del resto del mundo? Luego de un largo pero sin duda magnífico camino, podemos decir que una de las causas y quizás la principal de ellas ha sido una *resistencia endógena* e histórica a la integración transnacional del continente.

Una resistencia impulsada por territorios a los que su pasado les fue arrancado, y que buscan con mucha dificultad construirse un presente. Aquellos estímulos para la integración nacidos históricamente de la vulnerabilidad de un grupo de naciones al mercado internacional, y por no decir menos a la indiferencia transoceánica, marca la integración con incisivas falencias constitutivas de intereses fugaces que han puesto durante muchísimos años los objetivos de la integración regional en una esfera de ideas abstractas e irrealizables.

Ya desde la mitad del siglo XX; fase en que se desarrollaron los primeros intentos para la integración continental, la debilidad de los objetivos propuestos, al extremo reducidos a las materias netamente económicas terminaron por construir fondos regionales de alianzas transnacionales, que como había ya ocurrido en ocasiones pasadas (periodo ALALC, después conocido con el nombre de ALADI) se fueron fragmentando desde su interior dándole mayor importancia a los acuerdos bilaterales y a las relaciones con terceros, que sin duda alguna en el mayoría de los casos produjeron y continúan produciendo hoy, valores y datos positivos de crecimiento económico mientras aquellos que hacían referencia a la población y a su condición de libertad generaban muchas dudas.

La segunda mitad del siglo XX estuvo caracterizada símilmente por la emergencia de asociaciones subregionales de vocación estrictamente económica, con una marcada ausencia de políticas macroeconómicas de respuestas unilaterales. Las diferencias ideológicas existentes entre norte y sur, le dieron vida a las dos fuerzas subregionales más poderosas del continente: la CAN (1969) y el MERCOSUR (1991). La primera de ellas constituida por Colombia, Bolivia, Ecuador, y Perú; y la segunda de ellas por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y el más reciente de sus miembros Venezuela. Para integrar finalmente nueve de los doce países suramericanos.

Si bien es cierto que experiencias similares a las suramericanas fueron vividas con grandes dificultades por la mayoría de las asociaciones internacionales más sólidas hoy en día, la gran diferencia es que la duración de los conflictos de las naciones suramericanas o mejor dicho la lentitud de sus soluciones han hecho de la experiencia suramericana una experiencia única. De hecho, solo después de veinte años de la creación de la ALADI se formalizó el acuerdo para la constitución del libre comercio entre los dos bloques subregionales.

En el mismo año (2003) la CAN, treinta y cuatro años después de la inclusión del ámbito social en los documentos constitutivos, fue introducido el “Plan Integral de Desarrollo Social”, mientras del otro lado, el MERCOSUR se tardó hasta el año 2006 para instituir su parlamento, a pesar de que éste había sido considerado desde la firma del *Tratado de Asunción* en el año 1991. En resumen, la asociación de los países suramericanos se ha visto obstaculizada por procedimientos lentos y burocratizados. En primer lugar, obstruidas por el mínimo interés que cada uno de los países tiene por superar las divisiones del pasado, y en segundo lugar por aquella resistencia creada aposta para no ceder ni siquiera una fracción de la soberanía nacional dándole finalmente inicio al gobierno del territorio de escala regional.

La «integración integral», como fue denominada por la CAN, se visualiza solo ahora a las puertas del siglo XXI, que sin embargo revela aún vestigios del pasado no superados totalmente. La UNASUR cuya personalidad jurídica fue constituida en la primera mitad del 2008, pudo iniciar realmente sus actividades solo hasta el pasado año 2011, cuando el último de sus miembros, Colombia, finalmente ratificó su adhesión al tratado constitutivo. Mientras las asociaciones transnacionales de dimensión continental del resto del mundo han tomado fuerza en los últimos treinta años; Suramérica contando con la fortuna de poder observar las equivocaciones cometidas más allá del océano ha decidido “tomarse su tiempo” para reaccionar e iniciar adecuadamente su participación unánime en el macrosistema global. Aún si el escenario que se dibuja es desalentador, las virtudes que anticipa la constitución de la UNASUR, crean sólidas esperanzas para la integración regional en Suramérica. Ésta integrando los doce países suramericanos muestra en su arquitectura conceptual, mucho más que tenues trazos perfectamente impresos en los tratados e irreprochablemente separados del territorio y absolutamente ilegibles por parte del mismo. El continente suramericano reconoce por primera vez en la historia de la integración regional -a través de proyectos como la IIRSA- la entidad territorial, material y física de las naciones, de sus pueblos y de las relaciones que se dan entre ellos. Surge la importancia de actuar con políticas específicas considerando los capitales que integran el territorio y dejando atrás aquella concepción automática de desarrollo, en la cual, el crecimiento económico tiene siempre “efectos” positivos y fructíferos. Surge en definitiva la importancia de actuar con anticipación identificando en la integración compleja de las naciones la razón unívoca del desarrollo de sus pueblos y de sus economías.

A pesar de todo ello, y a pesar de los ya casi doscientos años de independencia los Estado-Naciones suramericanos, estrechamente ligados a identidades confusas, con sentidos de pertenencia difusos y gobiernos democráticos relativamente jóvenes, entregan a la UNASUR un territorio lleno de retos por vencer para así poder materializar aquella bella arquitectura conceptual construida por la UNASUR. Territorios nacionales social y físicamente fragmentados, con asimetrías económicas que se multiplican paralelamente a la multiplicación de las dimensiones geográficas, infraestructuras escasas, niveles elevados de pobreza, y aún peor una prevalente tradición individualista manifestada a través de los pocos compromisos nacionales condicionados siempre a la opcionalidad y flexibilidad de los acuerdos.

Es precisamente sobre éste último -la opcionalidad y flexibilidad de los acuerdos- que las instituciones deben poner particular atención reduciendo el espacio a la “voluntad” y dando mayores capacidades decisionales a los actores adecuados en los escenarios propicios. Tal fue el caso de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA), que se ahorró todos los trámites y la formación de nuevos organismos –que seguramente serían réplicas de algunas instancias nacionales o regionales ya existentes- y prefirió involucrar a los Ministros apropiados (Transporte, Telecomunicaciones y Energía), a los actores privados regionales y nacionales interesados y a la “población” interesada (ésta última parte fue nuevamente un fracaso, ya que como ha siempre ocurrido, se ahorró en demasía en los proyectos de participación social); intentando producir agendas de proyectos como producto del consenso desde su concepción. Acuerdos, alianzas y tratados, todos ellos asumidos para poder enfrentar un escenario global de asociaciones de dimensiones continentales y de transacciones multimillonarias, en las cuales, el rol del continente suramericano continúa siendo simplemente la de fuente de aprovisionamiento que si bien estimula el “flujo” del capital económico, estimula así mismo el drenaje del capital social y ambiental del territorio suramericano. No es solo el objeto de gestión, es decir, el territorio, el contenedor de los obstáculos para alcanzar la integración regional. Como ya se ha visto, son con mayor frecuencia los instrumentos y las estrategias las equivocadas. La abstracción casi absoluta del territorio, especialistas fuera de lugar, sociedades ausentes (ausencia que se manifiesta por la escasez de instrumentos disponibles para la reivindicación de sus derechos y finalmente para cumplir con sus deberes) y objetivos deshumanizantes, son las principales razones que han concentrado y dirigido las fuerzas hacia metas inconsistentes destinadas al fracaso. Procesos creados en un ambiente de grandes carencias cognitivas, cuyas aproximaciones netamente teóricas han prescindido la mayoría de las veces de la dimensión territorial como fuente de enriquecimiento para la toma de decisiones, en un ambiente de concordia y de consenso de las voluntades comunes. Una mayor atención para la generación de relaciones de equilibrio entre mercado-territorio, mercado –población y territorio-población, garantizaría sin duda el éxito a largo plazo de aquella integración, valiéndose por supuesto de procesos comunicativos constantes entre las instituciones y los artífices de los fenómenos cotidianos, en modo tal de amplificar la gama de instrumentos y los mecanismos disponibles para la integración del territorio. En resumen, un camino en el que se supere la fase estrictamente diplomática y de concesiones fiscales que reconozca paralelamente el rol fundamental de la *planificación del territorio* como armonizadora de las relaciones intra e internacionales, desarrolladas efectivamente en un “territorio”. Recopilando, el camino hacia la integración suramericana necesita comenzar desde mecanismos cognitivos adecuados con niveles de poder coherentes, convencidos que son solo la deroga y de la participación los elementos esenciales para cooperar con éxito.

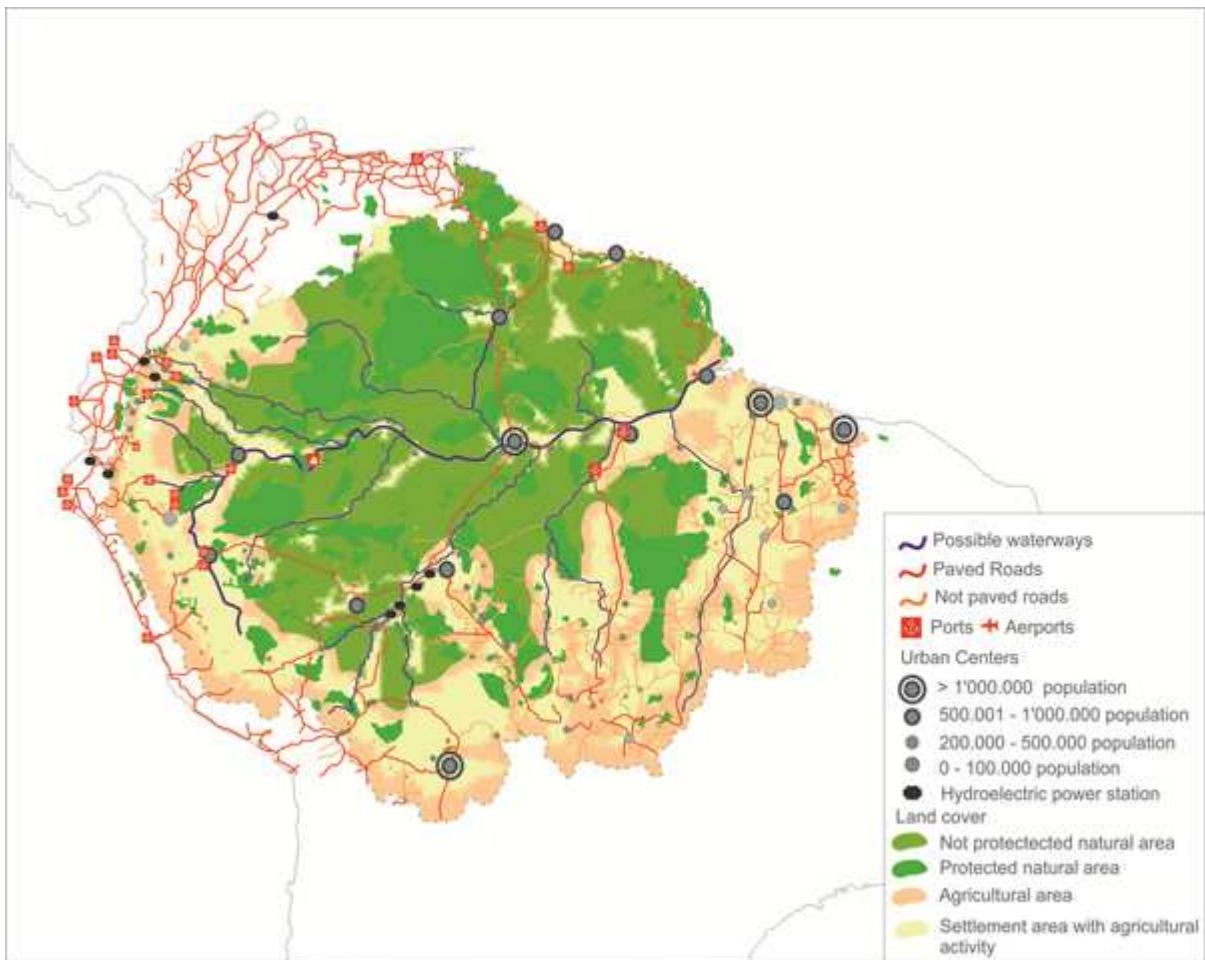
De hecho, la indiferencia con la naturaleza física del territorio ha construido esquemas sociales débiles de poblaciones enteras carentes de las condiciones mínimas y suficientes para desarrollarse y para proteger sus propios ambientes, situaciones que han producido la desaparición de ecosistemas enteros. El *estado de bienestar*, así como ha sido definido el desarrollo por parte del primer Human Development Report en año 1990, debe ser sin duda alguna el objetivo final y pilar primario de todos y cada uno de los proyectos para la integración de territorio. Un desarrollo que estará al alcance de la mano solo si dota a los actores involucrados de las capacidades adecuadas y de las redes de infraestructura, que planificadas y destinadas para aquel fin dé el poder al mismo territorio para alcanzar su desarrollo. Un gran porción del desarrollo alcanzado por una población y su territorio está legado a la existencia de infraestructuras adecuadas que garanticen la distribución apropiada de los bienes (CEPAL, 2009), pues es precisamente a través de la materialización de las políticas que se establecen los verdaderos lazos entre la población, el territorio y las instituciones.

La experiencia del caso específico de la región amazónica; encrucijada multidimensional y multisectorial que involucra el interés de toda la población mundial aclara el papel fundamental que un elemento como la infraestructura tiene en la integración del territorio y como ésta de la misma manera es requisito para el éxito coherente de los proyectos realizados. Una vez analizado el esquema actual de relaciones que explica el comportamiento de las redes de infraestructura de transporte del Amazonas, afloró por su relevancia la influencia definitiva que las estructuras institucionales de gobierno tienen en el desarrollo de hasta la más pequeña de las tareas que se realizan en la región. De hecho, las problemáticas ya evidenciadas en lo que tiene que ver con la integración del continente suramericano se reproducen en la región amazónica convirtiéndose en un problema de solución urgente sea para la población que para el ambiente natural particular de la región. El manejo de la Amazonía ha sido hasta ahora restringida a los límites nacionales y caracterizada por la indiferencia de la administración pública que ha limitado sus acciones y proyectos a la gestión y tutela del ambiente, que por otra parte ha subordinado las decisiones acerca de la localización y existencia de las redes de infraestructura -principalmente carretera- a las necesidades de aprovisionamiento y transporte de los actores económicos en muchas ocasiones demasiado desreglamentados.

Tentativas como la OTCA (*Organización del Tratado de Cooperación Amazónica*) cuyos objetivos constitutivos se basan en la convergencia poli-nacional, y el apoyo a los proyectos de vocación socio-ambiental, revelan las causas de sus modestos éxitos en la asignación de las tareas de planificación y toma de decisiones a profesionales equivocados, o al menos con capacidades insuficientes para desenvolver con eficiencia las funciones requeridas. En efecto, su organismo máximo representativo, es decir, aquel con mayor capacidad decisoria no cuenta si quiera con la participación directa de los Ministros del Ambiente o de Desarrollo del Territorio, siendo únicamente participantes ocasionales de la OTCA como actores asociados.

La región amazónica, territorio complejo y vasto, necesita de una instancia creada adrede, concebida especialmente para congeniar los proyectos que involucren la región con el fin de construir programas coherentes y realizables, concebidos con la participación de los personajes apropiados, sea por su conocimiento que por su participación activa en las dinámicas evolutivas del territorio. Estos sujetos son ministros competentes, actores financieros y económicos interesados, y sin duda alguna los mismos habitantes.

A pesar de las frecuentes dificultades y gracias a los grandes pasos dados por la IIRSA en los procesos tangibles para la integración del territorio sudamericano; regiones como la Amazonía, empiezan a ser vistas y pensadas como territorios conectables, penetrables y lo que es fundamental, como participes fundamentales para el progreso de ellos mismos y de la población que los habita. Pensar en la materialidad de la integración como un elemento primordial para el éxito, no es más que el razonamiento justo si se es consciente que son los territorios y sus poblaciones (ambos esencialmente de identidad física) son quienes necesitan disfrutar y aprovechar los beneficios de la cooperación. La solidaridad entre naciones, además de favorecer el flujo de transacciones, se propone como uno entre los mejores instrumentos para garantizar, principalmente, la posibilidad de un mayor nivel de bienestar para la sociedad.



Lectura del territorio

Hablando específicamente de la materialización de las redes de transporte en un territorio tan sensible como la Amazonía, el reto es muy difícil. La dicotomía en el que ella se encuentra –preservar el ambiente, los recursos y la diversidad cultural y biológica y/o introducir infraestructuras potencialmente destructivas y degradantes de aquellos delicados ecosistemas- exige reevaluar y poner en la balanza cuales son o deben ser los objetivos finales, y aquello que realmente significa cooperar, estableciendo alianzas para alcanzar aquella deseada, y finalmente no tan ambigua integración continental.

Aún si éste documento no pretende encontrar las soluciones definitivas e inmunes a las críticas, a los problemas que involucran el continente suramericano y su integración, mi posición como ciudadana del mundo y de éste territorio, impone en una futura profesional en planificación del territorio la necesidad de voltear su mirada y poner sus fuerzas hacia el resurgimiento de la población que habita uno de los lugares más bellos, ricos y potencialmente más poderosos de la tierra.

Para más informaciones, e-mail:

Lina Natalia Ramírez Rodríguez: rlinanatalia@yahoo.com