



## De l'ALCA à l'IIRSA



*Lancée sous la présidence de Fernando Henrique Cardoso (FHC), l'IIRSA développe de grands projets dans les domaines du transport, de l'énergie et des communications. Chacun de ces axes a pour objectif de doter la région d'une infrastructure permettant d'extraire – à des niveaux jamais vus – tout type de matières premières destinées aux marchés les plus riches.*

---

Par Carlos Tautz, journaliste et chercheur à l'IBASE (Institut brésilien d'analyses socio-économiques)

Source : *Le Monde Diplomatique Brasil* – Février 2009

Traduction : Roger Guilloux pour *Autres Brésils*

---

A la fin du mois d'août 2000, le néolibéralisme semblait incontournable et imbattable. Fernando Henrique Cardoso, à l'époque président du pays, réunit à Brasilia les représentants des 11 pays d'Amérique du sud. Parmi eux, certains allaient devoir quitter "précipitamment" leur poste comme Alberto Fujimori du Pérou et Fernando de La Rúa d'Argentine. La Bolivie avait envoyé le général dictateur Hugo Banzer Suarez et la Colombie, Andrés Pastrana. Ces deux derniers croulaient sous des dénonciations de corruption. De l'Equateur était venu Gustavo Noboa qui fut renversé par un mouvement populaire qui l'accusait d'avoir entièrement cédé aux intérêts des Etats Unis. Hugo Chavez, élu depuis deux ans au Venezuela, était peu connu en dehors de son pays et regardé avec scepticisme en raison de sa tentative antérieure d'arriver au pouvoir par le biais d'un coup d'état militaire. C'était un outsider.

L'objectif de Fernando Henrique était ambitieux. Il avait prévu de se rapprocher aux niveaux politique, diplomatique et économique, des pôles les plus dynamiques de l'économie capitaliste et ceci au détriment des autres régions du monde. C'est pour cette raison qu'il avait convoqué les présidents. Ensemble et à sa demande, ils avaient lancé *l'Initiative d'Intégration de l'Infrastructure Sud-Américaine*, l'IIRSA, idée développée au Brésil et consolidée par un travail réalisé par les consultants de la Banque Interaméricaine de Développement (BID)



parmi lesquels, Eliezer Batista, ancien président de la Vale do Rio Doce<sup>1</sup> et ancien ministre des affaires stratégiques. Tous les agents politiques et économiques, faut-il le rappeler, agissaient dans le cadre de la logique du Consensus de Washington, ce décalogue qui matérialisait l'esprit néo-libéral de l'époque. Il ne faut pas oublier non plus de dire qu'en 1994, le président démocrate des USA avait réalisé le Sommet des Amériques avec tous les pays de la région à l'exception de Cuba et que le thème de la liberté radicale du commerce fut mis à l'ordre du jour. Le républicain George W. Bush, qui dirigea le Sommet suivant à Québec (2001) avec son style zozotant, maintint l'orientation de l'Etat américain et continua à imposer son point de vue à tous les gouvernants présents.

L'hégémonie de la pensée néo-libérale n'a commencé à être égratignée que récemment, en 2005 et 2006, par celui qui, quelques années plutôt participa sans montrer autant d'enthousiasme que les autres gouvernants, il faut le reconnaître, à la fondation de l'IIRSA, Chaves, lequel, en 2000, confirma son manque d'enthousiasme pour l'IIRSA et aida à enterrer l'ALCA. L'année suivante, lors de la création de l'Union des Nations du Sud (Unasul) à Cochabamba, Bolivie, il se manifesta avec véhémence contre ce sujet. L'outsider se transformait en interlocuteur de premier plan.

### **Ressources naturelles stratégiques**

Lui non plus, cependant, ne fera pas une analyse plus minutieuse de l'IIRSA, de sa dimension centrale qui a commencé à être détectée, il y a seulement cinq ans, par l'économiste Ana Esther Ceceña, l'un des plus grands connaisseurs de la réalité latino-américaine actuelle. L'objectif du projet, dit-elle, est de mettre sur le marché les ressources naturelles stratégiques. Professeure à l'Université Autonome de Mexico, coordinatrice de l'Observatoire de Géopolitique du Conseil latino-américain de sciences sociales (Clacso), Ana Esther élaborera une carte des zones d'influence de la présence militaire des USA en Amérique latine et la superposa à celle des localisations des ressources naturelles. Curieusement, les deux se recouvraient. Ceci aide à comprendre l'intérêt des agents économiques qui ne libèrent leurs ressources que quand ils obtiennent la garantie d'un retour total de leurs investissements et qui, pour cela, ne comptent pas uniquement sur des contrats qui pourraient être remis en cause par les tribunaux. Ils veulent des garanties plus solides.

C'est le cas de la BID, présidée depuis des décennies par les USA. Cet organisme, retenu pour assumer le secrétariat technique et collecter au près d'autres organismes financiers régionaux, l'aide destinée à l'IIRSA, a reçu l'appui de la Corporation Andine de développement (CAF)<sup>2</sup>, de la Banque Mondiale et du Fond de financement pour le développement du bassin de la Prata (Fonplata)<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> (NdTr) La Vale do Rio Doce C'est l'une des plus grandes entreprises minières mondiales. Elle a été privatisée en 1997 sous le mandat de FHC. Cette privatisation continue à susciter des controverses autour du prix extrêmement bas de sa vente au secteur privé.

<sup>2</sup> (NdTr) La CAF, créée en 1970 a son siège à Caracas. C'est la principale source de financement multilatéral pour la région andine et des infrastructures en Amérique latine



Il existe également une autre agence de captation de ressources. Celle qui, depuis 2002, est devenue la plus puissante en termes de ressources et qui, depuis 13 ans, finance les projets de développement des entreprises qui ont leur siège au Brésil, les nouvelles transnationales qui maintiennent avec les pays voisins, le même type de rapports que les multinationales des grandes économies mondiales avec nous. Il s'agit du *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social* (BNDES). Historiquement, c'est le principal instrument de développement économique brésilien (aux côtés de la Petrobras). Sous le gouvernement de Lula, le BNDES a intégré à sa mission l'objectif stratégique de principale institution financière de l'intégration sud-américaine. Les 70 milliards de dollars qui devraient sortir de ses coffres en 2009, font de cette institution une agence de la politique étrangère brésilienne et mettent en évidence la différence d'échelle entre l'économie brésilienne et celles des autres pays de ce continent.

Dans ce contexte, l'IIRSA prend la forme de projets de grande envergure dans les domaines des transports, de l'énergie et des communications, d'une valeur de 608 milliards de dollars. Il y en a actuellement de 506, regroupés en dix axes de projets internationaux. Chaque axe a pour objectif de doter la région d'une infrastructure permettant d'extraire à des niveaux jamais atteints, tous types de matières premières (tout particulièrement l'énergie, les céréales, le bois et les minerais) afin de pouvoir les exporter vers les riches marchés de l'Amérique du Nord, de la Zone Euro et de l'Asie (Japon et Chine)

### **Un danger caché<sup>4</sup>**

Depuis sa création, l'IIRSA poursuit dix cibles prioritaires, parmi lesquelles celle de doter la région de "connexions physiques" qui, pour l'instant, n'existent pas, ce qui est un frein à la fluidité de la circulation des personnes et des marchandises. Mais les objectifs aussi bien que le portefeuille de projets ne constituent que la partie visible. A ces deux niveaux, il existe des finalités distinctes qui constituent le véritable cœur de l'IIRSA, lesquelles révèlent, dans la pratique, les intérêts réels de cette institution qui fait appel au sentiment aussi sympathique que non questionnable d'intégration des nations du sous-continent.

C'est précisément le cinquième principe de base de cette initiative qui cache un danger. Ainsi, l'IIRSA servirait à "*harmoniser les politiques, les plans et les cadres normatifs et institutionnels des pays*" de la région, c'est aussi ce que propose le projet actuellement en vigueur, de l'ALCA<sup>5</sup>. Alors que l'ALCA n'est qu'un accord diplomatique, l'IIRSA, avec ses projets, fournit une base physique qui va permettre la circulation des biens et des services

---

<sup>3</sup> (NdTr) Le Fonplata, créé en 1974, a pour objectif de répondre aux besoins de financement des activités économiques du bassin de la Prata. Les pays membres sont : l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.

<sup>4</sup> (NdTr) Le sous-titre en portugais est "O ovo da serpente" c'est-à-dire l'œuf du serpent – dangereux- au milieu des œufs d'oiseaux – bons et sans défense. Il s'agit donc d'une métaphore qui suggère un danger caché. Je n'ai pas trouvé d'expression équivalente en français.

<sup>5</sup> (NdTr) ALCA : Accord commercial mis en place en 1994, conçu par les USA et qui vise à intégrer l'ensemble des pays des Amériques à l'exception de Cuba. En Amérique du Sud, seuls le Chili et la Colombie se sont montrés très favorables à cette initiative.



entre les pays de la région. Sans routes ni voies navigables et sans une révision des législations nationales, il n'y a pas d'accord diplomatique et commercial qui réussisse à transformer ces projets en réalité. Celle-ci, en fait, constitue une dimension peu débattue tant par les partisans de l'IIRSA, qui ne veulent pas qu'on associe celle-ci à l'ALCA - cette dernière ayant été rejetée par des segments expressifs de la société sud-américaine et tout particulièrement brésilienne – que par les opposants au projet de l'ALCA. Les opposants de gauche tout particulièrement, ferment les yeux sur la stratégie de l'IIRSA parce que le silence de celle-ci la priverait de l'argument moral d'avoir joué un rôle important dans un supposé échec de l'ALCA.

Parmi les projets retenus par la BID, par le biais du Comité Exécutif de l'IIRSA, il y a ceux qui constituent la véritable raison d'être de ce portefeuille de travaux. On les appelle "*Agenda de réalisation consensuelle 2005-2010*". Il s'agit d'une liste de 31 projets d'une valeur de 10,2 milliards de dollars qui figurent parmi les premiers à être réalisés parce qu'ils ouvrent la porte à la libération des ressources – la plus grande partie venant des coffres publics – et aussi parce qu'ils établissent de nouveaux jalons institutionnels, principalement en ce qui concerne la législation environnementale.

C'est le cas en ce qui concerne les polémiques portant sur les centrales hydroélectriques que l'entreprise publique Furnas et son alliée préférée, Odebrecht ainsi que d'autres entreprises publiques et privées sont en train de construire sur le rio Madeira dans l'Etat de Rondônia. Sur les 18 projets du secteur Brésil, Pérou, Bolivie, 8 sont liés au rio Madeira - de la construction de centrales aux écluses pour le rendre navigable et le transformer en un corridor international de transport de céréales qui seraient cultivées près de la rivière et dans des zones récupérées sur la forêt.

Ils représentent un investissement de près de 10 milliards de dollars et bénéficient de l'appui explicite du BNDES qui accepte mal que les autorisations de travaux concernant l'environnement relèvent de la présidence de l'IBAMA (Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables), dont les conclusions vont à l'encontre des avis produits par ses propres techniciens. Ces autorisations peuvent avoir de graves conséquences politiques, financières, légales, écologiques et sociales et provoquer des retards ou mêmes rendre impossible la réalisation de certains travaux.

Le BNDES est à la tête d'un groupe qui va financer près de 80 % des près de six milliards de dollars attribués au Consortium Madeira Energia (Furnas, Odebrecht, Cemig, Andrade Guttierrez et la banque espagnole Santander) qui construit la centrale hydroélectrique Santo Antonio. L'affaire se réalisera sous la modalité risquée d'un *Project finance* selon lequel les emprunteurs n'apportent d'autre garantie - que ce soit financière ou matérielle - que celle découlant du potentiel de vente d'énergie électrique.

*"Il y a beaucoup de coïncidences entre les projets Avança Brasil du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso et le Plano Plurianual du gouvernement Lula. Ils sont tous les deux liés à d'autres projets similaires dans d'autres pays et ils ont toujours comme référentiel*



*les Axes d'intégration et de développement, (ENIDS), à la rédaction duquel Eliezer Batista a participé" explique l'historien du Para, Guilherme Carvalho*

## **Les centrales hydroélectriques**

Dans le livret "*L'intégration sud-américaine et le Brésil : rôle prépondérant du Brésil dans la mise en place de l'IIRSA*", dont la première édition est de 2004, Carvalho montre que l'Etat brésilien a pris l'initiative de mettre au centre de sa stratégie, l'intégration physique fondée sur l'exploitation du bassin amazonien. De fait, quatre des dix axes de projets de l'IIRSA se situent dans cette région, à commencer par le plus important, le complexe de voies navigables et de centrales hydroélectriques du bassin du rio Madeira. Ces chantiers affectent également la Bolivie et le Pérou, pays qui ne sont pas pris en compte en ce qui concerne les effets induits par les barrages sur l'affluent le plus important de l'Amazone.

Les projets menés à bien, sous la bannière de l'IIRSA, ont été idéalisés au tout début des années 90 et ont été introduits, d'un gouvernement à l'autre, dans la liste des projets qui allaient donner forme au modèle économique national. Des ENEIDS au Programme d'Accélération de la Croissance (PAC)<sup>6</sup>, les travaux financés par le gouvernement fédéral portent la même marque. En ce sens, le cas des centrales hydroélectriques du rio Madeira dans lequel le BNDES joue un rôle prépondérant, est exemplaire.

D'août à septembre 2006, lors de la campagne qui a conduit à la réélection de Lula, une vaste action politique ayant l'appui du secteur privé, a impliqué le BNDES, l'IBAMA, Furnas et Odebrecht ainsi que des professeurs universitaires renommés dans une opération qui a conduit à un consensus sur la nécessité de construire les centrales hydroélectriques Jirau et Santo Antonio sur le rio Madeira dans l'Etat de Rondônia. Une fois Lula réélu, ces centrales furent placées au cœur du PAC.

*A cette époque, j'avais affirmé que "le processus de réalisation du consensus concernant Jirau et Santo Antonio, a configuré une sorte d'Opération Madeira, mise en place pour viabiliser, d'un point de vue politique et financier, la construction de ces énormes centrales, près de la frontière bolivienne. Alors que Lula et Alckim<sup>7</sup> se battaient en duel sous les projecteurs des médias, leurs équipes incluait dans leurs programmes de gouvernement, la construction de ces centrales controversées. Elles s'assuraient ainsi du vote favorable à la logique des grands projets amazoniens."*

Le BNDES réduisit le coût du financement des projets de production et de transport d'énergie, projets réalisés par Furnas et Odebrecht, partenaires habituels du secteur électrique brésilien.

---

<sup>6</sup> (NdTr) Il s'agit d'un plan de développement économique du gouvernement Lula, sur quatre ans (2007 – 2010), doté d'un budget de 500 milliards de reais (un peu plus de 160 milliards d'euros – mars 09) portant principalement sur l'infrastructure qui inclut le logement, le traitement des déchets, l'adduction d'eau et les transports publics.

<sup>7</sup> (NdTr) Candidat du PSDB à la présidence aux élections de 2006



Ces deux entreprises, alors que l'appel d'offre n'avait pas encore été lancé, se présentèrent comme responsables du projet.

En réalité l'Opération Madeira s'est déroulée de la manière suivante :

1. L'IBAMA, après des mois de questionnement de la part des écologistes, concéda les autorisations préliminaires pour la réalisation des travaux et marqua les audiences publiques pour discuter d'une pré-étude d'impact environnemental (EIA).

2. Le BNDES, (seul financeur sur le long terme au Brésil pour les travaux d'infrastructure), réduisit le taux intérêt pour les projets de production et de transport d'énergie. Mais, curieusement, il laissa de côté le secteur de distribution d'énergie qui n'était pas directement lié au projet du rio Madeira.

3. Furnas et Odebrecht essaient d'obtenir l'appui de la société civile pour la réalisation de ce projet. Les promoteurs de Jirau et Santo Antônio espèrent que la disponibilité en énergie de cette région va inciter à la création d'un grand pôle agro-industriel. Une telle quantité d'énergie disponible serait suffisante pour faire face aux besoins d'exploitation de 30 millions d'hectares utilisés, par exemple, pour la production de soja et l'élevage bovin dans les Etats de Rondônia et du Mato Grosso. Il faut cependant rappeler que le Ministère de l'environnement considère ces régions comme prioritaires en matière de conservation, d'utilisation écologique et de répartition des bénéfices de la biodiversité brésilienne. Une autre partie de l'énergie produite n'a pas d'affectation précise, elle serait reversée dans le réseau national pour être utilisée dans d'autres régions.

Mais ce qui intrigue, c'est l'omission de deux détails importants. On parle très peu de l'appel d'offre concernant la concession de ce réseau, lequel est exigé par la loi. Il n'y a pas non plus de débat sur le coût de sa construction. Il est dit seulement que les milliers de kilomètres de ligne coûteraient entre 10 % et 50 % du budget des centrales. Sans réseau de distribution, les centrales ne servent à rien. En d'autres termes les "détails" sont trop importants pour être laissés de côté.

Un autre projet, très avancé, est maintenu à l'écart des discussions sur les centrales, la création d'un grand lac artificiel, une énorme voie navigable à partir de laquelle les matières premières produites par le complexe agro-industriel seraient transportées jusqu'aux ports maritimes et de-là vers les pays importateurs de ces biens primaires.

Les stratégies économiques que le pays a adoptées au cours des dernières décades – quand prospérèrent les concepts d'ouverture commerciale et de dérégulation financière, associés à l'exploitation intensive de la nature – ont eu peu de retombées positives pour le Brésil. Nous avons exporté des minerais, des céréales, du bois, de l'alcool, du papier, de la cellulose et des minerais non métalliques en quantités sans cesse croissantes sans que ceci ne se traduise par une amélioration du bien-être pour la majorité des gens.



Le moment est venu de se demander si c'est cet avenir que nous souhaitons ou si le Brésil ne devrait pas se lancer dans une ample réflexion le conduisant à définir une position conforme à ses intérêts, dans sa relation avec l'IIRSA comme il l'a fait pour l'ALCA.