

IIRSA y la integración regional

Gabriel Herbas Camacho*
y Silvia Molina**

** Presidente
del Foro Boliviano
sobre Medio Ambiente
y Desarrollo (FOBOMADE).
Miembro
de la Coordinadora
de Defensa del Agua
y la Vida (Bolivia)
y docente universitario.*

*** Ingeniera civil.
Analista
en temas ambientales,
actualmente trabaja
en el seguimiento
de proyectos
de infraestructura
de integración
y megaproyectos
de desarrollo.*

Las nuevas necesidades de la globalización

En el incesante mundo del ir y venir de las mercancías, la globalización del capital manifiesta otras necesidades, que ya no se detienen en el simple saqueo de los recursos naturales, como en el pasado. Su preocupación pasa por garantizar también una más rápida y mayor movilidad de los mismos hacia los centros de producción y a su vez asegurar que los productos puedan llegar con una mayor celeridad al mercado para fortalecer las llamadas "ventajas competitivas". Esta nueva "dinámica" generada por la globalización se encuentra presente en todos los continentes, manifestándose en corredores industriales y de materias primas, interoceánicos y comerciales, y expresándose físicamente en la construcción de nuevas carreteras, aeropuertos, ferrocarriles y rutas marítimas más cortas (ampliación y construcción de nuevos canales).

Estos flujos, redes y corredores diseminados internacionalmente han sido destinados a cierta especialidad. Así, en las regiones industrializadas la emergencia es garantizar el transporte de grandes volúmenes de productos industrializados terminados o para ensamblado. En cambio, para los países del Sur la especialización de los mismos está dirigida principalmente a facilitar la extracción de recursos naturales o a mejorar el tránsito de mercancías entre los centros industriales. Estas necesidades surgidas del proceso de globalización generalmente se enmascaran bajo los llamados procesos de integración que, de acuerdo a la región y al grado de desarrollo del capital, culminan en una articulación de diferentes países y territorios que, antes que responder a las necesidades internas o regionales, lo hacen al mercado global y a los intereses de los centros de poder. Por esta razón, es frecuente encontrar simples acuerdos comerciales elevados al más alto rango de la integración en los que se involucran países o regiones con economías de asimetrías pronunciadas.

Procesos de integración regional

Los procesos de integración han ido adquiriendo cada vez mayor importancia, pues se pretende que para alcanzar el crecimiento económico las regiones se incorporen al comercio internacional y a la economía mundial. En este sentido la segunda mitad de la década del ochenta marca un gran cambio económico mundial, con el desarrollo de importantes procesos de integración regionales como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), la ampliación de la Comunidad Europea hacia los países del Sur y Este de Europa, y el posterior intento de integración del continente americano en el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros. Sin embargo, el avance de estos procesos económicos de bloques industrializados requiere un análisis mayor sobre los efectos en países de menor desarrollo económico y sobre experiencias integracionistas en la región sudamericana, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con las cuales pueden presentarse incompatibilidades.

Los esquemas integracionistas tradicionales son netamente económicos y de comercio. Están basados en la teoría tradicional de Bela Balassa que establece diferentes niveles que van desde la liberación de aranceles, unión aduanera, libertad de circulación, zona monetaria común, hasta alcanzar, con la armonización de políticas, la "integración económica total". Dentro de sus criterios no se consideran aspectos políticos, sociales, científicos, culturales o ambientales.

La Unión Europea es la región que más ha desarrollado el proceso de integración regional, avanzando inclusive hacia una integración política. Sus principios fueron evolucionando a partir de la Comunidad Europea del Carbón (CECA) para constituir posteriormente la

***“Sin embargo,
y a pesar de
los avances
integracionistas,
la Unión Europea
es cuestionada
por su “déficit
democrático”,
que se manifiesta
en el escaso
impulso al
Parlamento Europeo,
las negociaciones
que se realizan
entre gobiernos
sin participación
social, información
transparente
y suficiente”***

Comunidad Económica Europea (CEE), basada principalmente en la unión aduanera, y que al fusionarse con la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) dio lugar a la Comunidad Europea (CE). La Unión Europea, a partir de 1991, constituye una nueva etapa del proceso que pretende una integración más estrecha, estableciendo objetivos como: promover el desarrollo económico y social equilibrado y sostenible mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, fortalecer la cohesión económica y social, y establecer la unión económica y monetaria.

Para alcanzar estos objetivos, a diferencia del ALCA, el TLC y el MERCOSUR, la Unión Europea ha establecido mecanismos que pretenden evitar la hegemonía de uno o más países con mayor desarrollo económico, y ha destinado ayuda financiera hacia países con economías menos desarrolladas. Estos mecanismos son los Fondos Estructurales y de Cohesión diseñados para apoyar a países de la Unión con un Producto Nacional Bruto (PNB) per capita menor al 90% de la media europea, a los que los países más prósperos transfieren recursos financieros. En el caso del Fondo de Cohesión, estos recursos son utilizados exclusivamente en los sectores de medio ambiente y de las redes europeas de infraestructura de transportes, mientras que recursos de otros Fondos Estructurales se emplean en aspectos como la Política Agraria Común (PAC), el desarrollo de la Agenda 2000, etcétera. Por otra parte, el Programa PHARE ayuda a financiar a países con problemas de fondo por atraso y dificultades económicas que son aspirantes a adherir a la Unión Europea, exigiendo a su vez criterios políticos (existencia de instituciones estables que garanticen democracia, primacía de derecho y respeto a las minorías y su protección) y económicos (contar con una política de mercado viable y con la capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas de mercado en el interior de la Unión Europea) para su adhesión.

Sin embargo, y a pesar de los avances integracionistas, la Unión Europea es cuestionada por su “déficit democrático”, que se manifiesta en el escaso impulso al Parlamento



© Comité de Derechos Humanos de Orellana, Red de Líderes Comunitarios Angel Shingre y Oficina de Pastoral Social del Vicariato de Aguarico

Europeo, las negociaciones que se realizan entre gobiernos sin participación social, información transparente y suficiente, y decisiones basadas en criterios esencialmente económicos. El ejemplo europeo evidencia que un proceso de integración regional es mucho más que una iniciativa netamente comercial o de inserción en el mercado hemisférico o mundial. Involucra el desarrollo de instituciones, la definición de políticas y estrategias sectoriales, el desarrollo de infraestructura (de transporte, energética y de telecomunicaciones), y la creación de mecanismos compensatorios y políticas de información y participación, que permitan alcanzar un nuevo equilibrio social y económico.

Bolivia en los procesos de integración sudamericanos

Bolivia participa en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), escenarios de la integración comercial en la región que tienen características muy diferentes en su relación con el país. La CAN, uno de los procesos más antiguos en América Latina, nació con el Acuerdo de Cartagena firmado en 1969 entre los cinco países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela), y contó con el apoyo de la Unión Europea en la definición de sus estructuras administrativas y en la elección de un modelo de integración a partir de los mercados (Mazurek, 2003). El

proceso de integración comercial de la CAN, que intenta avanzar de la eliminación de los obstáculos arancelarios, sin haber avanzado en los no arancelarios, hacia la unión aduanera, ha sido muy lento, con un estancamiento de los intercambios comerciales en su interior y con un desarrollo imperfecto de políticas.

El desarrollo de la CAN es afectado por la inestabilidad política y económica de los países que la conforman, incrementada por la ausencia de una política económica común, que permitió al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial la implantación en los países de la Comunidad Andina de una economía de libre competencia y libre mercado, desarrollando una serie de cambios estructurales para retirar a los estados de la actividad económica y promocionar las labores de las empresas privadas a fin de lograr el rápido acceso del continente a la economía global.

Pero para Bolivia el comercio con la CAN es muy importante, principalmente para las exportaciones del denominado complejo oleaginoso (granos, semillas, tortas o harinas, lecitina y aceites crudos refinados de soja y girasol), que han representado el 23,44% de las exportaciones del país en el año 2003, ubicándose en segundo lugar después de las exportaciones de hidrocarburos (30,07%) y antes que las de minerales (22,25%). En promedio, el 28% de las exportaciones bolivianas tiene como destino la CAN, la región más importante para las ventas bolivianas. De este total exportado, el complejo oligoproteico (soja, derivados y girasol) alcanza al 82%. Bolivia es la principal fuente de soja y derivados de la Comunidad Andina. Las mayores ventas corresponden a torta de soja. Los principales compradores son Colombia y Venezuela (Molina y Copa, 2005). Por otra parte, las relaciones comerciales con Perú también tienen características particulares. Es el único país sudamericano a excepción de Brasil –resultado en este caso de las exportaciones de gas– con el cual la balanza comercial es favorable a Bolivia, y se caracteriza por la diversificación de las exportaciones.

El MERCOSUR (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, con Bolivia y Chile como asociados) surgió en la década del noventa dentro del contexto de los cambios estructurales y bajo las teorías del “Nuevo Regionalismo” promovido por los organismos multilaterales de crédito a fin de alcanzar la apertura de los mercados sudamericanos al comercio mundial como una posible solución a los problemas sociales y económicos. Se planteó como una respuesta a la necesidad de encontrar alternativas a la pérdida de importancia de la región ante la cada vez mayor fortaleza de los bloques de países industrializados. Sin embargo, los evidentes desequilibrios en su interior manifiestan la hegemonía de Brasil y Argentina sobre los demás países, demostrando las diferencias entre los actores de este proceso de integración. Al no desarrollarse al interior del MERCOSUR mecanismos de compensación, de cohesión y de apoyo financiero a las economías más pobres, no considerando la importancia de la hetero-

geneidad de los países que lo conforman, y partiendo de una débil integración comercial, no ha sido posible diseñar estrategias regionales para enfrentar problemas comunes. Al contrario, se reproduce al interior del bloque la avasalladora preponderancia de las economías mayores.

El acuerdo comercial entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR muestra también contrastes claros. La CAN tiene 120 millones de personas y un Producto Interno Bruto anual de 300 mil millones de dólares; a su vez, el MERCOSUR posee 236 millones de habitantes y 890 mil millones de dólares de producción al año. Este acuerdo creado a partir de los “modelos exportadores” no llega a ser más que un proceso adicional a los acuerdos bilaterales con Estados Unidos para la apertura de las regiones de la CAN y el MERCOSUR al “libre comercio de las Américas”, que tienen muy poca relación con las teorías tradicionales de integración.

El papel de la integración de la infraestructura en los procesos de integración regional

De manera independiente a las iniciativas de los bloques de desarrollo regional en Sudamérica –como la CAN o el MERCOSUR–, las políticas de integración de la banca internacional, con miras a la liberalización económica del continente y la negociación de los Tratados de Libre Comercio (TLC), han consolidado la definición de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que es el establecimiento de una visión geográfica y económica integrada de la región, y han planificado la organización del espacio sudamericano en franjas multinacionales concentradoras de los flujos de comercio actuales y potenciales que convergen hacia un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones. Estas franjas, denominadas Ejes de Integración y Desarrollo, son entonces las grandes regiones en que las oportunidades de negocios intra-regionales y globales están generando, o tienen más probabilidad de generar, flujos de inversión y comercio importantes. Los servicios de infraestructura se diseñan en función de los negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales.

IIRSA toma como plan de trabajo siete temas o “procesos sectoriales” que se detallan a continuación (FOBOMADE, 2003).

Los *sistemas operativos de transporte multimodal*, destinados a articular el transporte de mercancías combinando diferentes modalidades de transporte –ferroviario, carretero,

“El conjunto de estos ejes [del IIRSA] coincidentemente cruza zonas donde se encuentra la mayor concentración de recursos naturales: no sólo los tradicionales como la minería y los hidrocarburos, sino principalmente los recursos de la biodiversidad”

aéreo, fluvial o marítimo— bajo combinaciones de tiempo que optimicen la llegada de las mercancías al destino. Los *sistemas operativos de transporte aéreo*, orientados a mejorar la infraestructura aeroportuaria para despacho y recepción de mercancías. Los *sistemas operativos de transporte marítimo*, para el mejoramiento y desarrollo de la infraestructura portuaria con la instalación de sistemas modernos para recepción y despacho de mercancías. La *facilitación de pasos de frontera* que busca reducir los tiempos en el flujo de mercancías de ingreso y salida en las fronteras con menos trabas burocráticas, a fin de que la fluidez del comercio no se detenga en la frontera. No existe esta misma predisposición para facilitar el flujo de personas por situaciones laborales o de otro orden. Las *tecnologías de la información y las comunicaciones* destinadas a desarrollar espacios aún no interconectados en el ámbito de las comunicaciones y la información necesaria para facilitar que las empresas inversoras puedan llegar a los países donde se desarrolla esta infraestructura. La *integración energética* que persigue la interconexión de ductos y redes a fin de facilitar la fluidez de los hidrocarburos hacia los grandes centros de consumo. Y finalmente los *instrumentos de financiamiento*, orientados a establecer mecanismos de financiamiento bajo la garantía de los países suscriptores del convenio.

En base a ello IIRSA plantea desarrollar los siguientes nueve ejes: 1) eje del Escudo Guayanés; 2) eje del Amazonas; 3) eje Andino; 4) eje Perú-Brasil-Bolivia; 5) eje Interoceánico Central; 6) eje de Capricornio; 7) eje MERCOSUR-Chile; 8) eje Andino del Sur; y finalmente 9) eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná. El conjunto de estos ejes coincidentemente cruza zonas donde se encuentra la mayor concentración de recursos naturales: no sólo los tradicionales como la minería y los hidrocarburos, sino principalmente los recursos de la biodiversidad (plantas, animales, microorganismos), que son la actual presa codiciada del capitalismo en expansión.

Quiénes pagan el financiamiento de la IIRSA

Ciertamente esta es la parte más llamativa del plan, ya que mientras gran parte de los beneficios irán a parar a compañías transnacionales, quienes realmente pagarán los créditos serán los pueblos de la región. En este sentido el plan plantea, a través de la tramitación de “créditos concesionales”, estructurar estas redes con un incremento considerable de la deuda externa. Tal cual reza en su sitio web (<www.iirsa.org>), el mismo cuenta con una cartera de 335 proyectos con un monto de 37.470 millones de dólares, que se sumarán a la deuda externa de los países suscriptores del acuerdo. Esta cartera de proyectos asume la siguiente estructura.

CARTERA DE PROYECTOS IIRSA

Eje de integración de desarrollo	Nº de grupos	Cantidad de proyectos	Inversión estimada en millones de u\$s
Andino	11	74	5.000
De Capricornio	4	34	2.000
Del Amazonas	6	44	2.000
Del Escudo Guyanés	4	32	370
Del Sur	2	21	1.100
Interoceánico Central	5	44	3.300
MERCOSUR-Chile	5	68	12.100
Perú-Brasil-Bolivia	3	18	11.600
Total	40	335	37.470

Fuente: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana <www.iirsa.org>.

La presencia de la IIRSA en Bolivia

Acorde a la estrategia de la banca internacional a partir de 1994, y de acuerdo al nuevo modelo económico establecido a partir de 1985, se definieron importantes políticas para Bolivia dándole un rol dentro de la integración sudamericana. Estas políticas, inmersas en el Plan denominado “El Cambio para Todos”, establecieron que Bolivia debía convertirse en “país tránsito del subcontinente y centro distribuidor de gas y otros energéticos” (MDSMA, 1994). Enmarcadas en estos principios, las políticas de transportes se dirigen a satisfacer las demandas de vinculación y de servicios internacionales. En este sentido aparecen como prioridad para Bolivia los denominados Corredores de Integración de la reformulada Red Fundamental de Carreteras, que no son más que corredores de tránsito de mercadería de los países vecinos y corredores exportadores de recursos naturales. El costo de construcción de estas obras proviene de los organismos multilaterales de cré-



© Comité de Derechos Humanos de Orellana, Red de Líderes Comunitarios Angel Shingre y Oficina de Pastoral Social del Vicariato de Aguarico

dito, y constituye el mayor porcentaje de las inversiones del estado, incrementando año a año la dependencia del país y la deuda externa.

Bolivia es en la actualidad un país con una relativa participación en la economía regional y casi ninguna en el ámbito hemisférico, que tiene problemas por la incidencia de la pobreza, la marginalidad y su limitado acceso a servicios. Sin embargo, resulta de gran importancia para la IIRSA, por lo que importantes grupos de proyectos se vienen desarrollando, con la propaganda de que gracias a ellos se están integrando regiones alejadas de Bolivia, de que se podrán vender productos al inmenso mercado externo, y de que gracias a esto se alcanzará el crecimiento económico. Pero la realidad es otra. Las grandes inversiones que se realizan están destinadas a consolidar los ejes de la IIRSA, mismos que guardan características particulares y de gran importancia para el comercio de los países hegemónicos de América Latina y para satisfacer las necesidades energéticas de estos.

Uno de los aspectos más importantes es que la región del altiplano boliviano es el paso más corto y de mejores condiciones para el flujo de mercancías hacia los puertos del Pacífico, gracias a la importancia que van adquiriendo las rutas de comercio y los ejes marítimos de esta cuenca como resultado del surgimiento de los mercados asiáticos, con demandas crecientes de productos. En este sentido, es interés de Brasil, la economía más grande de Sudamérica, alcanzar los puertos del Pacífico por una vía más reducida y que involucre menor tiempo que las rutas marítimas del Estrecho de Magallanes o el Canal de Panamá y el dificultoso paso terrestre de Los Andes a través de Argentina. Alcanzar este objetivo le permitiría avanzar en su anhelo de lograr una posición dominante en América Latina, resultado de la estrategia brasileña, desarrollada desde los

ochenta, de alcanzar el liderazgo regional a través de la incorporación a su zona de influencia de los países de su entorno geográfico más próximo: Argentina, Uruguay, Paraguay, luego Bolivia y Chile, posteriormente los demás países de la Comunidad Andina, y finalmente toda Sudamérica, con el fin de fortalecer su economía frente al ALCA. Esta forma de integración, por todo lo señalado, se constituye en un proyecto ajeno a los pueblos, incrementa los niveles de deuda externa y canaliza el rápido agotamiento de los recursos naturales, tanto para Bolivia como para el resto de los países que abarca el acuerdo.

Bibliografía

Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo (FOBOMADE) 2003 *Las venas del ALCA: Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA). Bolivia un país de tránsito y de extracción de recursos* (La Paz: FOBOMADE).

Mazurek, Hubert 2003 "CAN y ALCA: un difícil matrimonio", mimeo.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) 1994 *Plan General de Desarrollo Económico y Social: El cambio para todos, 1994-1997* (La Paz: MDSMA).

Molina, P. y Copa, Z. 2005 *¿La agricultura sojera en Bolivia, necesita transgénicos? Factores productivos y competitividad de la soya boliviana* (La Paz: FOBOMADE).