

IIRSA: la integración a la medida de los mercados

Raúl Zibechi*

El proyecto Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que se viene implementando en silencio, es el más ambicioso y amplio plan para integrar la región al comercio internacional. Si se llevara a cabo completamente, conseguiría conectar las zonas donde se encuentran los recursos naturales (gas, agua, petróleo, biodiversidad) con las grandes ciudades y, a ambos, con los principales mercados del mundo.

El 31 de agosto y el 1 de septiembre de 2000, durante la reunión de presidentes sudamericanos realizada en Brasilia (Brasil) a instancias del presidente Fernando Henrique Cardoso, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presentó la propuesta «Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura de Sudamérica». Fue, de hecho, el lanzamiento de la IIRSA, un ambicioso plan para la ejecución de proyectos físicos y cambios en las legislaciones, normas y reglamentos nacionales para facilitar el comercio regional y global.

El proyecto IIRSA es un proceso multisectorial que pretende desarrollar e integrar las infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones en diez años. Se trata de organizar el espacio geográfico en base al desarrollo de una infraestructura física de transporte terrestre, aéreo y fluvial; de oleoductos, gasoductos, hidrovías, puertos marítimos y fluviales



y tendidos eléctricos y de fibra óptica, entre los más destacados. Esas obras se materializarán en doce *ejes de integración y desarrollo*, corredores que concentrarán las inversiones para incrementar el comercio y crear cadenas productivas conectadas con los mercados mundiales.

Para poder llevar adelante este megaproyecto es necesario eliminar las «barreras» físicas, normativas y sociales, lo que supone realizar grandes obras, armonizar las legislaciones nacionales de los doce países implicados en la IIRSA y ocupar los espacios físicos claves que suelen tener baja densidad de población pero guardan las principales reservas de materias primas y biodiversidad.

* Semanario Brecha (Uruguay).

se mejorarán los puertos fluviales. Estas obras y el importante tránsito generarán impactos sobre el ecosistema amazónico.

En las zonas que atraviesa el eje hay un gran potencial hidroeléctrico y grandes reservas de petróleo en explotación, además de cultivos de soja y actividades de extracción de madera, pesca y piscicultura. El eje estará interconectado con otros tres (andino, interoceánico central y escudo guyanés) y conseguirá abaratar el transporte de los países del Pacífico hacia Europa y de Brasil hacia Japón, estimulando el comercio. En plena Amazonía brasileña está contemplada la construcción de dos gasoductos de Coarí a Manaus y de Urucu a Porto Velho, con un coste de 750 millones de dólares, lo que permitirá poner el gas en condiciones de ser exportado desde puntos clave de los ejes amazónico y Perú-Brasil-Bolivia. El primero incluye el importante puerto de Manaus, y el segundo a Porto Velho (Brasil) que quedaría unido con los puertos peruanos del Pacífico para poder sacar la producción cerealera de la zona —donde más están creciendo los cultivos de soja, maíz y trigo—, además del gas de Camisea (Perú).

La mayor parte de los ejes están interconectados. De los diez ejes, cuatro involucran la región amazónica y cinco unen los océanos Pacífico y Atlántico. De esta manera, todas las riquezas naturales del continente quedan a disposición de los mercados.

Por otro lado, se definieron siete procesos sectoriales de integración, para identificar los obstáculos de tipo normativo e institucional que encuentra el proyecto. Los siete procesos son: mercados energéticos regionales, sistemas operativos de transporte aéreo, de transporte marítimo y de transporte multimodal, promoción de las tecnologías de información y telecomunicaciones, facilitación de los pasos de frontera y modalidades de financiación.

Las inversiones totales serían de unos 37 mil millones de dólares. El conjunto del proyecto IIRSA será financiado por el BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la cuenca del Plata (FONPLATA), además de los importantes aportes del brasi-



leño Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (ver recuadros).

En realidad, una parte de estos proyectos ya están en marcha aunque no se menciona que forman parte de la IIRSA. Según el *Informe Anual* de la CAF de 2002, fueron identificados en ese momento cerca de 300 proyectos de integración física en América del sur, de los cuales 140 podían ser ejecutados inmediatamente y 60 de ellos relacionados a la IIRSA ya estaban en marcha: 40 de transporte, 10 de energía y 10 de telecomunicaciones.⁴

TERRITORIOS Y MERCADOS

Vencer las barreras físicas, legales y sociales para poder implementar la IIRSA, supone cambios profundos en la geografía, la legislación de los estados y las relaciones sociales. Se considera al continente sudamericano como la suma de cinco «islas» que deben ser unidas: la plataforma del Caribe, la

⁴ Elisangela Soldati, *ob. cit.* p. 16.

cornisa andina, la plataforma atlántica, el enclave amazónico central y el enclave amazónico sur. Los ejes de integración y desarrollo atraviesan esas «islas» y rompen su unidad, lo que en el lenguaje tecnocrático se denomina como «barreras» naturales.

Desde el punto de vista geográfico, ello supone grandes obras de infraestructura para «corregir» las trabas que impone la naturaleza para hacer más fluido el transporte y el comercio y, de esa manera, reducir los costes. El eje Perú-Brasil-Bolivia, por ejemplo, busca sacar rápidamente la producción agrícola brasileña —en el enclave amazónico del sur— por puertos del Pacífico, evitando el desplazamiento hacia el norte por la cuenca del Amazonas. En este caso, a las obras en ríos se suman carreteras eficientes que atraviesen la cordillera andina. El recorrido natural se modifica —mediante grandes inversiones— para acelerarlo y así llegar velozmente a los mercados mundiales.

Como señala Andrés Barreda, «desde los años ochenta, el tráfico comercial del Pacífico desplaza al del Atlántico; de los noventa para acá, el tráfico portuario del Pacífico supera al del Atlántico; y en el año 2000, en Estados Unidos el tráfico portuario del Pacífico ya doblaba al del Atlántico. Por tanto, hay un problema en el momento en que la economía mundo se reinventa del Atlántico al Pacífico».⁵ Eso ha hecho que el canal de Panamá pierda su importancia y en su lugar aparecen estos corredores para conectar ambos océanos. En Sudamérica el «cuello estratégico», según Barreda, es Bolivia, por donde pasan cinco de los doce corredores.

Por otro lado, y siguiendo al mismo autor, la región sudamericana es una de las pocas del planeta que combina los cuatro recursos naturales estratégicos: hidrocarburos, minerales, biodiversidad y agua. Véase que esta profunda modificación de la geografía (quizá el proyecto más ambicioso sea unir los ríos Orinoco, Amazonas y Paraná) no persigue la integración del continente sino su vinculación con los mercados globales. Puede decirse que se trata de una integración «hacia afuera», exógena, en vez de propiciar una integración «hacia adentro». Los ejes o corredores deben tener, además, ciertas características. «Para la conexión en tiempo real internet es básico. Para la conexión justo a tiempo, la intermodalidad es básica».⁶ Por lo tanto, los corredores deben combinar una

moderna plataforma de telecomunicaciones con la infraestructura necesaria para el transporte intermodal.

La intermodalidad se asienta en la «revolución de los contenedores»: el sistema es el mismo para el transporte terrestre, aéreo y fluvial y una mercancía debe poder pasar de uno a otro con fluidez, lo que impone carreteras y camiones, aeropuertos y aviones, ríos y barcos capaces de cargar grandes contenedores que ahora sustituyen el viejo concepto de almacén o depósito en el que se guardaban las mercancías. Esto se vincula al nacimiento de las «fábricas globales» que funcionan bajo la premisa *just in time*. Se crea así una suerte de «autómata global» ya que las grandes empresas se han deslocalizado y abarcan todo el planeta en forma de red. Este autómata global, «integrado industrial y productivamente, mantiene ahora nuevas relaciones jerárquicas centro-periferia, pero de carácter industrial», como lo muestra la industria maquiladora.⁷ El IIRSA es precisamente el eslabón sudamericano que integra al continente en este proceso, pero de forma subordinada.

Desde el punto de vista de superar las barreras normativas de los estados, la IIRSA profundiza la estrategia neoliberal de desregulación y debilitamiento de los estados nacionales. Adecuar las legislaciones nacionales a las necesidades del comercio mundial supone homogeneizar las normas. De esa manera cada región y cada país pierden sus rasgos diferenciadores y los estados pierden autonomía frente a las multinacionales y los estados del primer mundo.

Por último, deben ser superadas las llamadas «barreras sociales». Un solo ejemplo, entre decenas que se podrían traer, es suficiente para ilustrar de qué se trata: el gasoducto Coari-Manaos, con 420 kilómetros, atraviesa el río Amazonas y una de las zonas mejor preservadas de la selva. Las dos empresas más interesadas en el proyecto son la brasileña Petrobras y la estadounidense El Paso (líder mundial en el área del gas y una de las mayores del mundo en el sector energético). En 1998 Petrobras construyó la primera parte del gasoducto, con

⁵ Andrés Barreda, *ob. cit.*

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

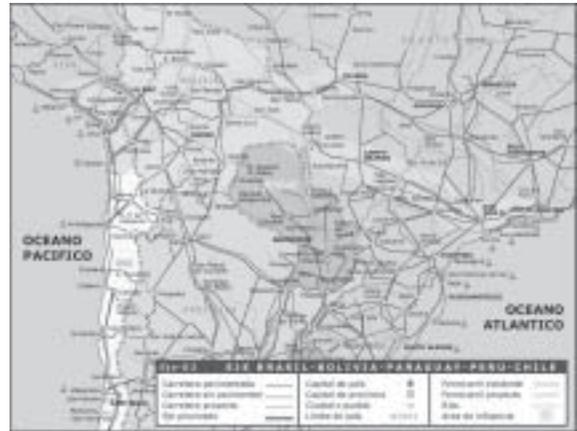
280 kilómetros, uniendo las reservas de Urucu con la ciudad de Coari. La obra trajo grandes impactos socioambientales a la región: «disminuyó la pesca, afectando a las poblaciones ribereñas que dependen de los peces para sobrevivir; afectó las zonas de extracción de castaña de Pará, fundamental para la sobrevivencia de las comunidades; la población de Coari creció considerablemente, pues la ciudad alberga a los trabajadores que llegan de diferentes lugares, hubo un crecimiento fuerte de la prostitución, de la violencia y de los casos de malaria».⁸ Sólo el gasoducto Urucu-Porto Velho afectará a 13 pueblos indígenas y a cinco municipios donde el 90% de la población son indios.

En suma, el beneficio que obtienen un puñado de multinacionales supone perjuicios sociales y ambientales irreversibles, y el debilitamiento de estados de la periferia que se verán impotentes para contener estos problemas.

DOS CASOS: BRASIL Y BOLIVIA

Este proyecto de integración afecta de modo diferente a cada país y a cada región del continente pero, a grandes rasgos, pueden definirse «ganadores» y «perdedores» en función de los beneficios o daños resultantes de la implementación de la IIRSA. Uno de los problemas del proyecto es, precisamente, que ahondará las diferencias entre países, regiones y sectores sociales ricos y pobres, ya que todos se integrarán en el mercado mundial de forma desigual, en función de las «ventajas comparativas» que hoy presentan. Para ejemplificar estas diferencias tomaremos en cuenta dos países: el más pobre del continente, Bolivia, y uno de los países más industrializados del mundo, Brasil.

En Bolivia sólo es pobre la mayoría indígena. Cuenta con importantes reservas de hidrocarburos, las segundas del continente luego de las de Venezuela. Tiene además una posición geográfica clave, ya que por su territorio rico en biodiversidad —que va del altiplano andino a la selva amazónica—



deben pasar cinco *ejes de integración y desarrollo* que unen el Pacífico y el Atlántico. Por eso la banca internacional definió en el plan «El Cambio para Todos» que Bolivia debía convertirse en «país tránsito del subcontinente y centro distribuidor de gas y otros energéticos».⁹ Como país de tránsito, los corredores de exportación de bienes y servicios formarán parte de importantes proyectos binacionales de generación y distribución de energía hidroeléctrica y termoeléctrica.

Según los planes definidos en la IIRSA, el país se verá abocado a la construcción de una nueva Red Fundamental de Carreteras, que dejan zonas enteras del país aisladas pero conectan las reservas de hidrocarburos con los mercados mundiales. El Eje interoceánico central —que une el puerto brasileño de Santos con los chilenos de Arica e Iquique— atraviesa Bolivia por la zona central y es imprescindible para países como Brasil y Chile, que son los más interesados en impulsar el comercio bioceánico. El Eje Perú-Brasil-Bolivia permite unir el Estado brasileño de Rondonia con el Pacífico, para sacar la gigantesca producción de soja de ese estado «aprovechando una de las pocas regiones del continente en el que el cruce de los Andes presenta menores dificultades».¹⁰ De este modo Bolivia es objeto de grandes inversiones que fraccionan su territorio con cinco corredores.

Brasil está en la situación opuesta. Este tipo de integración exógena le permitiría «avanzar en su anhelo de lograr una posición dominante en América Latina, resultado de la estrategia desarrollada desde los ochenta de alcanzar el liderazgo regional a través de la incorporación a su zona de influencia

⁸ Elisangela Soldatelli, *ob. cit.*

⁹ Fobomade, «El rol de Bolivia en la integración sudamericana», p. 3.

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 luego toda Sudamérica, con el fin de fortalecer su economía frente al ALCA». ¹¹

Brasil está en condiciones muy similares a los países del primer mundo a la hora de obtener beneficios de la IIRSA. En los hechos, Brasil tiene una relación con los demás países sudamericanos —con la parcial excepción de Argentina— similar a la que tienen los países del centro con los de la periferia. En primer lugar, Brasil es el más interesado en la región en poder sacar su producción industrial y del *agrobusiness* por el Pacífico. En segundo lugar, son brasileñas algunas de las empresas que construyen parte de la infraestructura, como la Constructora Norberto Odebrecht, que tiene inversiones en casi todos los países de la región, o como la petrolera Petrobras. ¹² En tercer lugar, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) es uno de los principales financiadores de la IIRSA.

El Complejo Río Madera, que es uno de los núcleos del Eje Perú-Brasil-Bolivia, es quizá el mejor ejemplo. Carlos Lessa, ex presidente del BNDES, sostuvo que con ese proyecto «Brasil promueve su propia versión de la conquista del oeste en una zona selvática vecina a Perú y Bolivia, con su megaproyecto que ilustra los sueños de integración de América Latina, en cuyas fronteras está todo por hacer». ¹³ El proyecto Complejo Río Madera incluye dos hidroeléctricas en Brasil; esclusas para hacer navegable el río, lo que supone la eliminación de una zona de cachelas que «interrumpen» la navegación; una hidroeléctrica en el río Beni (Bolivia) y puertos para la hidrovía de los ríos Madera-Guaporé-Beni-Madre de Dios (Brasil-Bolivia-Perú). El proyecto permite «la generación de energía en cantidades significativas y a bajo coste y para la consolidación del Polo de Desarrollo del agrobusiness en la región oeste de Brasil y la Amazonía boliviana», lo que permite la reducción de los costes de transporte de granos y otras mercancías. ¹⁴

El proyecto tendrá un enorme impacto ambiental, y beneficiará sólo a Brasil. «Las empresas brasileñas se constituirán en el único comprador de la toda la energía producida, imponiendo condiciones de compra, contratos y precios». El

proyecto demanda una inversión de 6.000 millones de dólares, beneficiará a las brasileñas Odebrecht, Furnas Centrais Eléctricas y al grupo Tedesco Maggi (el mayor exportador de soja de Brasil), que ha invertido cien millones de dólares en la navegabilidad del río Madera, «donde posee la flota más importante de barcazas y remolcadores, con una capacidad de transporte fluvial de 210 mil toneladas por mes». ¹⁵

Observado en perspectiva, proyectos como el Complejo Río Madera forman parte de la geopolítica brasileña de expansión hacia el oeste y de ocupación de territorios «vacíos», de control de recursos estratégicos como los hidrocarburos bolivianos, y confirma la impresión de que «los gobernantes brasileños parecen haber llegado a la conclusión de que el aumento de la competitividad brasileña en el mercado internacional depende, en gran medida, de la integración de Sudamérica». ¹⁶ Sólo habría que agregar que se trata de una integración doblemente subordinada: a Brasil, por parte de los países sudamericanos, y del conjunto de la región al mercado y el empresariado mundiales.

LA IIRSA EN EL MUNDO

La IIRSA aparece estrechamente vinculada al ALCA, al punto que puede decirse que son dos caras de una misma moneda. «El ALCA determina lo jurídico administrativo en forma más concreta y la IIRSA la infraestructura». ¹⁷ Y ambos aparecen ligados a un proyecto más vasto del que forma parte también el Plan Puebla-Panamá.

Sin embargo, la IIRSA tiene una particularidad: es un tipo de integración nacida en el Sur, gestionada en gran me-

¹⁰ *Idem*, p. 7.

¹¹ *Idem*, p. 6.

¹² Ver el informe «Brasil y el difícil camino hacia el multilateralismo» en www.americaspolicy.org

¹³ Patricia Molina, *ob. cit.*

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Guilherme Carvalho, *ob. cit.* p. 64.

¹⁷ Marcel Achkar y Ana Domínguez, *ob. cit.* p. 18.

didada por las élites del Sur, pero que beneficia a los sectores mejor insertos en el mercado internacional. El énfasis en las obras de infraestructura aparece vinculado a la necesidad de los mercados mundiales de conseguir un flujo sostenido y en aumento constante de las exportaciones de materias primas y recursos naturales. Y hacerlo de modo «competitivo», o sea reduciendo los costes. Es evidente que este tipo de desarrollo generará más pobreza y mayores desigualdades, aumentará la concentración de la riqueza a escala local y global y tendrá profundos impactos ambientales. Entre otras consecuencias negativas, la deuda externa de los países de la región seguirá creciendo y la sobreexplotación de los recursos puede llevar a que en algunas décadas los países que cuentan con petróleo o gas como su principal riqueza, acaben por agotarla sin haber obtenido ninguna ventaja.

Por último, y éste es uno de los aspectos más preocupantes de la IIRSA, la forma cómo se está implementando es muy grave, ya que los proyectos se están llevando adelante en silencio. Así como en todo el continente hay un amplio debate sobre el ALCA y los TLC, los proyectos vinculados a la IIRSA se vienen realizando sin participación de las sociedades civiles ni de los movimientos sociales, sin información por parte de los gobiernos. Este estilo induce a pensar que se busca evitar el debate. En paralelo, se están construyendo los proyectos en partes para más tarde enlazarlos, lo que impide la vigilancia y control de las poblaciones afectadas y facilita que se burlen las leyes ambientales. Formalmente, la IIRSA nació en el año 2000, pero buena parte de los proyectos vienen de los años noventa. El aspecto más perturbador es si la creación de esta enorme red de infraestructura no conseguirá, finalmente, imponer los mismos objetivos del ALCA pero sin ese nombre, sin debate, de modo vertical por parte de los mercados y las élites. Si esto fuera así, tal vez en unas décadas se haya consumado, de forma invisible, un gigantesco proyecto que remodela todo el continente y afecta a todos sus habitantes. Porque las élites saben, como lo muestra la experiencia reciente, que un debate abierto de sus planes, los condena al fracaso.

SIGLAS Y ENLACES

- ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas <http://www.ftaa-alca.org>
- BNDES: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social www.bndes.gov.br
- CAN: Comunidad Andina de Naciones: www.comunidadandina.org
- CAF: Corporación Andina de Fomento www.caf.com
- Fobomade: Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo www.fobomade.org.bo
- FONPLATA: Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata www.fonplata.org
- IIRSA: Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana www.iirsa.org
- TLC: Tratado de Libre Comercio

BIBLIOGRAFÍA

- ACHKAR, Marcel y DOMINGUEZ, Ana (2005), «IIRSA: Otro paso hacia la des-soberanía de los pueblos sudamericanos», Programa Uruguay Sustentable-Redes Amigos de la Tierra, Montevideo.
- BARREDA, Andrés (2005), «Geopolítica, recursos estratégicos y multinacionales», 20 de diciembre, en www.alainet.org.
- CARVALHO, Guilherme (2006), «La integración sudamericana y Brasil», *Action Aid*, Rio de Janeiro.
- Fobomade (2003), «Las venas del ALCA. IIRSA. Bolivia, un país de tránsito y de extracción de recursos», La Paz, julio, en www.fobomade.org.bo.
- «El rol de Bolivia en la integración sudamericana» en www.fobomade.org.bo.
- HERBAS Camacho, GABRIEL Y MOLINA, Silvia (2005), «IIRSA y la integración regional», en revista *OSAL*, n° 17, Buenos Aires, Clacso, mayo-agosto.
- MOLINA, Patricia «Bolivia-Brasil: Relaciones energéticas, integración y medio ambiente», en www.fobomade.org.bo.
- SOLDATELLI, Elisangela (2003), «IIRSA. E esta a integraçao que nós queremos?», *Amigos da Terra*, Porto Alegre, diciembre.