

# PRESENTACIÓN

HÉCTOR-LEÓN MONCAYO S.

Es indudable que, en los últimos años, en América Latina han adquirido renovada dinámica los procesos de integración, y entre ellos, en especial, UNASUR, hecho que no deja de revestir enorme importancia para las organizaciones y movimientos sociales, como quiera que significa un nuevo escenario político del cual no pueden estar ausentes. Al mismo tiempo, es sabido que, desde el principio, en América del Sur, los gobiernos vienen considerando que en la base de todo debe estar la integración de la infraestructura física conocida con el nombre de IIRSA, ampliamente discutida por los efectos económicos, sociales y ambientales que acarrea.

La inquietud que se nos plantea es si resulta posible que las organizaciones y movimientos sociales, y en general organizaciones de la sociedad civil, ejerzan una influencia eficaz en los procesos de toma de decisiones dentro de Unasur. Especialmente en el delicado tema de los grandes proyectos que se han contemplado en la agenda del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan). Esta participación, que por lo demás puede considerarse un derecho, ha sido ofrecida explícitamente por los diferentes procesos de integración y, en particular por Unasur desde su propia constitución. No obstante, hasta ahora no se ha puesto en práctica, pese a algunos diálogos en este sentido, y se carece aún de mecanismos apropiados.

De todas maneras, dada la dinámica política que ha cobrado la integración y las declaraciones de la mayoría de los gobiernos involucrados, consideramos que se ha abierto una oportunidad, por lo menos para intentar construir algunos espacios de incidencia. Fue por eso que ILSA, organización con sede en Bogotá, en conjunto con el *Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario*, CEDLA, de Bolivia y en el marco de la coalición internacional *Rights and Resources Initiative*, quien nos brindó su apoyo, decidió organizar un Seminario, encaminado a discutir una estrategia en esta dirección, con la aspiración última de llegar a algunas propuestas.

El Seminario tuvo un carácter cerrado pues se invitó directamente a un conjunto seleccionado de diversas organizaciones sociales y ciudadanas. En primer lugar aquellas que tienen carácter internacional en el espacio de Suramérica. Organizaciones indígenas, de afrodescendientes, campesinas, de comunidades, y sindicales. Aunque también algunas de carácter nacional o local. Así mismo, Organizaciones no Gubernamentales, especialmente aquellas que, en red o aisladamente, han venido trabajando sobre estos temas. Se buscaba, pues, facilitar un espacio de encuentro lo más amplio posible.

Para todo el trabajo de preparación que cubrió casi un año se contó con algunas elaboraciones previas, especialmente sobre las condiciones institucionales para la participación y sobre las oportunidades que ofrecen los procesos de planeación de los grandes proyectos, las cuales se presentaron verbalmente y por escrito, a manera de insumos para la reflexión colectiva. Son justamente estos materiales escritos los que se incluyen en la presente publicación. Desde luego, lo más importante fue la deliberación que permitió llegar si no todavía a acuerdos para la acción, por lo menos a algunos consensos y sugerencias para el inmediato futuro.

Durante dos días de trabajo intenso, la agenda que se siguió fue la siguiente:

#### Bienvenida e introducción

Presentación del tema y de la metodología de trabajo: Héctor-León Moncayo (ILSA)

Las ofertas de participación institucional: insumos para el análisis

Oferta de participación en UNASUR. Presentación. Carlos Revilla (Consultor CEDLA)

La CAN Presentación: Walter Arteaga (CEDLA)

Mercosur. Presentación: Héctor Mondragón (Consultor ILSA)

Resistencia, negociación, participación, incidencia

1) Carretera Pasto-Mocoa Carmenza Tez (Org. Indígena, Putumayo) Mayra Tenjo (ILSA)

2) Tipnis Adolfo Chávez CIDOB Bolivia

La situación actual: cosiplan y la agenda prioritaria.

Presentación y análisis: Vince Mc Elhinny (Consultor ILSA)

La financiación

Presentación: Sergio Moreno (ILSA) María Elena Rodríguez (Ibase, Plataforma BNDES)

Unasur y Cosiplan: Oportunidades y propuestas

Discusión

Conclusiones

No obstante, en las Memorias que se incluyen al final de este volumen, no se sigue este orden sino un encadenamiento temático que responde mucho más a los intereses, las posiciones y los acentos manifestados por los participantes.

El evento, efectivamente, se constituyó en un primer debate informado sobre el tema que, sin lugar a dudas, es, a su vez, el punto de partida de futuros avances. Levantó numerosas inquietudes sobre todo a propósito de la valoración de la voluntad política real de los gobiernos involucrados en el programa integracionista. En términos prácticos, la inquietud tuvo que ver principalmente con la validez de los mecanismos permanentes intentados hasta ahora. En definitiva, se obtuvieron algunas ideas gruesas de consenso y algunas orientaciones fundamentales sobre lo que podía ser una estrategia encaminada a abrir espacios de incidencia y participación, y no tanto la definición de acuerdos entre organizaciones lo cual, por su naturaleza política, no podía ser objeto de este tipo de seminario. Serán ellas, naturalmente, quienes, después, adoptarán las medidas que consideren adecuadas, y definirán las alianzas estratégicas que consideren pertinentes. De ahí que sea tan importante la difusión de los resultados. En realidad la reflexión sobre este tema está apenas en sus comienzos y falta mucho todavía para que la participación o la incidencia en Unasur se conviertan en un objetivo de las organizaciones de la sociedad civil, particularmente de las que forman parte de los movimientos sociales. Este libro es pues un intento de darle continuidad al esfuerzo emprendido.

# **HACIA UNA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN UNASUR**

HÉCTOR-LEÓN MONCAYO S.

## **Algunas hipótesis de trabajo**

El presente documento tiene como propósito ofrecer algunas reflexiones sobre el tema, a manera de motivación para las discusiones en el proyecto “Hacia una estrategia de incidencia de la sociedad civil en UNASUR y el BNDES” que cuenta con el respaldo de la coalición RRI. Ha sido preparado por Héctor-León Moncayo S. investigador de ILSA.

## **Introducción**

Suele decirse que, con el comienzo del nuevo siglo, y particularmente desde 2005, la dinámica de la integración regional en América del Sur cambió de sentido político. Regionalismo post-neoliberal le llaman algunos; otros, regionalismo post-hegemónico.<sup>1</sup> La primera denominación pone el énfasis en el abandono de las prescripciones del “Consenso de Washington”, en este caso frente a lo que se llamó el “regionalismo abierto”, considerado simplemente como un paso dentro de una política multilateral de libre comercio. La segunda subraya la distancia que exhiben las propuestas respecto de la política de los Estados Unidos. Esta denominación es tal vez más satisfactoria, en cierto sentido, ya que la propia potencia se ha hecho cargo de la misma, expresando su disgusto.

---

1 Se acaba de publicar (2012) en la serie de la Universidad de las Naciones Unidas, una obra colectiva bajo la dirección de Pía Ruggirozzi y Diana Tussie que lleva por título *The rise of Post-Hegemonic Regionalism*.

En ambos casos, de todas maneras, se hace alusión al signo político de buena parte de los gobiernos del subcontinente.

El carácter renovador se refiere no tanto a los cambios en Mercosur y la CAN —y ni siquiera a la propuesta del ALBA que, representando una evidente toma de posición política, sin embargo no alcanza a configurar un esquema integracionista— como a la consolidación de UNASUR. Parecida significación tiene la CELAC pero todavía como propuesta y promesa.

Unasur, lanzada públicamente con tal denominación, en abril de 2007 en la reunión de mandatarios de Isla Margarita, comienza a existir en 2008, pero tiene sus antecedentes en años anteriores, principalmente desde 2004 cuando se constituye la Comunidad Suramericana de Naciones. Se trata pues de un esfuerzo sostenido que responde a diferentes intereses y estrategias donde no se debe subestimar alguna voluntad regionalista de parte de los doce gobiernos luego del agotamiento de esquemas anteriores, pero donde resalta el peso de Brasil como potencia emergente cuyo interés en volcarse hacia el pacífico es más que evidente.

En todo caso, Unasur no ha adquirido institucionalidad supranacional. Es, más bien, un organismo Intergubernamental. Tiene un carácter fundamentalmente político; depende de la renovación permanente del acuerdo entre los gobiernos. Es en ello en donde puede demostrar sus mejores logros, por ejemplo la intervención eficaz con ocasión de la crisis de Bolivia y hasta durante la confrontación entre el gobierno de Colombia y los de Ecuador y Venezuela. Ha sido, igualmente, el fundamento de importantes acuerdos en materia militar bajo la orientación del recién creado Consejo de Defensa.

No obstante, no carece de contenido económico. Aún a riesgo de simplificar demasiado, es posible afirmar que son dos los intereses o las fuerzas que se expresan con sus propuestas aquí. De un lado, Venezuela, con la compañía o mejor el relevo, de Ecuador, pone todo el énfasis en el Banco del Sur y la construcción de una nueva arquitectura financiera para la región. Del otro, Brasil que, desde el principio (antes de Unasur) ha concebido la integración bajo el parámetro de la infraestructura de transporte y comunicaciones. Desde luego, no se trata de dos rumbos excluyentes. Pero hay algo en lo cual sí están de acuerdo las dos grandes locomotoras políticas de la región: la integración energética. Hablamos de hidrocarburos y energía eléctrica, principalmente. No gratuitamente la propuesta de Unasur, como tal, se aprueba en una reunión cuyo objetivo era la integración energética, siendo el Consejo energético el primero de todos los que después se crearían como base de su estructura de funcionamiento.

Fácil es advertir la estrecha relación existente entre la integración energética y la de infraestructura. De hecho, la propuesta inicial, que podemos decir incluso da origen a toda la dinámica de integración, es la iniciativa para la integración de la infraestructura regional de Sur América, mejor conocida como IIRSA (2000) y ésta incluye energía, transporte y telecomunicaciones. Es por ello seguramente, que, a la fecha, mientras que la idea de la nueva arquitectura financiera se marchita irremediablemente, la de la integración de la infraestructura cobra nuevos bríos con el reciente Plan, aprobado (noviembre de 2011) en el consejo de Planeación de la Unasur, Cosiplan. Sin duda, llama la atención que en éste último se haya excluido la energía, sin embargo, puede atribuirse a razones puramente pragmáticas y al hecho de que ya están en marcha otros planes en esta materia.

Esta recuperación, por parte de nuevos gobiernos, de la vieja propuesta es altamente significativa desde el punto de vista político. En realidad ya se había hecho en la Declaración de Cusco en el 2004. Sin embargo, aunque puede haber alguna discusión acerca del sentido principal de la integración de la infraestructura, es decir, si va orientada a la exportación hacia terceros, o si va a privilegiarse la consolidación de un mercado interno suramericano, es claro, de cualquier manera, que se trata, por definición, de una colosal intervención sobre el territorio con múltiples y graves efectos sociales y ambientales.

Sobra decir que es esta situación —y en este caso agregamos los grandes proyectos en materia energética, sobre todo hidroeléctricas— la que ha venido propiciando múltiples conflictos que se conocen como socioambientales. Es decir, un riesgo latente en términos de gobernabilidad. Es aquí donde aparece como alternativa el recurso de la participación. Ahora bien, como se sabe, el discurso de la democracia participativa no ha sido ajeno a todos los procesos de integración en América Latina y el Caribe, aunque difícilmente se pone en práctica con eficacia tal como lo muestran las evaluaciones. En Unasur también se ha hecho una oferta de participación aún sin aplicación efectiva, sólo que, dado su énfasis en la infraestructura y no en el comercio, su realización se hace todavía más urgente. En las páginas que siguen se trata de explorar las posibilidades.

## **Actualización de la IIRSA**

La iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sur América, IIRSA es el comienzo de esta historia. Fue uno de los resul-

tados de la primera reunión de jefes de Estado del subcontinente (Brasilia, 2000), hecho político prácticamente sin precedentes. Se justificó con el argumento de que, siendo física, era la mejor y más eficaz forma de hacer realidad la integración. Aunque, ciertamente, uno de sus componentes más importantes es la adecuación institucional: homologación de los marcos normativos.

## **1. Enfoque, características principales y evolución**

El concepto que le sirve de base es el de “eje de integración y desarrollo”, pensando en la movilización transfronteriza de bienes y servicios; se definen, en consecuencia, diez ejes, ubicados estratégicamente, es decir según su articulación con proyectos económicos reconocidos (explotación de recursos naturales), en el territorio de Suramérica. Los ejes hacen alusión, lógicamente, al transporte –multimodal– pero la integración de la infraestructura incluye las telecomunicaciones y la energía, especialmente la hidroeléctrica. Se habla por ello de tres sectores.

Es cierto que, en su origen, la iniciativa está perfectamente ubicada, bajo la inspiración del BID, en el marco de las reformas de la liberalización comercial, unilateral y multilateral –inserción de la región dentro de la globalización– y es sólo en ese sentido como tiene en cuenta el crecimiento del comercio intra-regional, pero no debe menospreciarse el sello del interés particular del gobierno de Brasil, menos dependiente del dogma de libre mercado. Poco a poco, y al paso que se erosiona el control norteamericano, el peso de Brasil se hace más notorio. Otorga más importancia a la conexión Este-Oeste que a la Sur-Norte, confirmando su distanciamiento de la lógica del ALCA impulsada por los Estados Unidos.<sup>2</sup>

Esto significa que, aún en las nuevas condiciones geopolíticas, continúa vigente el objetivo de la inserción internacional. Téngase en cuenta que, a partir de 2003, la balanza comercial de América Latina se hace superavitaria; el auge de las materias primas, principalmente por el alza de precios, presiona hacia la “reprimarización” de esta región. La dinámica de la región Asia- Pacífico, liderada por China, es una de las razones, convirtiéndose así para las grandes Corporaciones instaladas en Suramérica, en un mercado sumamente atractivo.

---

2 No puede ser una coincidencia el hecho de que en la versión de 2002 se adicionaban tres ejes que luego desaparecieron: marítimo del atlántico, marítimo del pacífico y eje Orinoquia –Amazonas- Plata.

De todas maneras, el diseño de la iniciativa se hace en la primera etapa, especialmente entre 2002 y 2004. Se seleccionan los proyectos individuales, atendiendo a las solicitudes de los países, pero también a la “visión de negocios” que se le asigna a cada eje. En este sentido es importante el concepto de “Grupos de proyectos”. Se trata de conjuntos de proyectos interdependientes en función de sus encadenamientos y sinergias. El Grupo, que se conforma en torno a un proyecto “ancla” (el eslabón decisivo para la operación de una infraestructura), permite aprovechar el conjunto de inversiones que se dirigen a él en beneficio del desarrollo económico y social.

Esta última anotación sobre el desarrollo, que aparece en todos los documentos, es, al igual que las referencias al comercio intrarregional, bastante discutible. Justamente uno de los puntos que ha suscitado las mayores controversias y graves conflictos de orden social es el descuido frente a los posibles impactos locales, más negativos que positivos en términos de lo que se llama desarrollo sostenible.

## **2. Adecuación a la nueva propuesta de integración**

El punto de inflexión en esta historia, reconocido incluso por sus promotores, se encuentra entre 2004 y 2005.<sup>3</sup> Como se sabe, el 8 de diciembre de 2004, en Cusco, Perú, se crea la Comunidad Suramericana de Naciones. Coincide aquí el posible cambio en la orientación con el replanteamiento estratégico. El replanteamiento consiste en que se decide poner todo el énfasis en la implementación y no en la selección de nuevos proyectos, que para entonces ya eran 336, o en las labores de diseño y planificación. La idea de que se trataba de abordar de inmediato la fase de ejecución de los proyectos permitía comprometer con mayor fuerza los gobiernos de los doce países. Se trataba de resolver así una dificultad de orden político que venía amenazando el avance de la IIRSA.

Obviamente, no se podían emprender simultáneamente todos los proyectos. Se emprendió entonces una tarea de focalización o priorización, sobre la base del ordenamiento antes descrito, pero recurriendo una vez más a la disposición y en este caso al compromiso de cada uno de los países. Se llega así a una Agenda de Implementación Consensuada (AIC) que se aprueba en la VI reunión del Comité de Dirección ejecutiva (CDE) de la

---

3 Ver: IIRSA, “AIC 2005-2010. Agenda de implementación consensuada 2005-2010-Informe de evaluación, julio de 2010”. Este informe, que se encuentra disponible en la página oficial ([www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)), es una buena referencia pues cita casi todos los documentos oficiales importantes aprobados hasta esa fecha.



IIRSA en noviembre de 2004 y es refrendada por los propios Jefes de Estado en la Cumbre ya mencionada. Se llega, en la priorización, a 31 proyectos, muchos de ellos, como era previsible, entre los calificados de “ancla”, sin embargo, la selección tomaba en cuenta también consideraciones de factibilidad.

No cabe duda, pues, que este hábil replanteamiento permitió confirmar la significación política que había adquirido la integración física para lo que luego sería UNASUR. En diciembre de 2008 se llega a afirmar “La Agenda de implementación consensuada podría constituirse en el conjunto de proyectos que se impulsen desde Unasur”<sup>4</sup>

### **3. Las dificultades de la implementación en la práctica**

Ahora bien, desde otro punto de vista, la IIRSA se puede interpretar como una simple cartera de proyectos. Según se informa en la página oficial de la IIRSA, a septiembre de 2011 se contabilizaban 531 proyectos de infraestructura de transporte, telecomunicaciones y energía que se encuentran agrupados en 47 Grupos y representan una inversión total estimada de más de 116 mil millones de dólares. Es cierto que su diseño de conjunto posee una coherencia y un sentido fácilmente identificables, no obstante, como acaba de señalarse, a la hora de la implementación debió hacerse una selección más estricta y una priorización consensuada. Aún así, vista la experiencia, la verdad es que termina siendo una agenda abierta.

En efecto, así como supone la complementación de otros grandes proyectos que no están mencionados (particularmente los de explotación de recursos naturales), así mismo debe decirse que algunos de los mencionados pueden descartarse o, por lo menos, aplazarse. En otras palabras, siendo ambiciosa esta iniciativa, hay que aceptar que implica una dinámica muy compleja, donde las prioridades son cambiantes y los cronogramas se alteran. Algunos determinantes de las prioridades y de sus cambios son los siguientes:

- a) Intereses específicos de los países (gobiernos). Es preciso reconocer que, pese a las sucesivas negociaciones, de acuerdo con las diferentes situaciones políticas en su interior, pueden cambiar las prioridades. A veces se expresan en los espacios conjuntos; otras, sencillamente, se manifiestan en demoras y aplazamientos.

---

4 X reunión del CDE, Cartagena de Indias, diciembre de 2008. Citado en la Evaluación.

- b) Presiones de las grandes corporaciones según sus movidas estratégicas. Obviamente, siendo el mercado de los recursos naturales (incluidas materias primas agrícolas) el determinante de última instancia, es altamente probable el cambio en las prioridades geográficas.
- c) Disponibilidad, intereses y conveniencias de las grandes empresas constructoras. Este es un actor que de ninguna manera puede subestimarse.
- d) Posibilidades de financiación. Tal vez el factor más visible. Tiene que ver con los presupuestos públicos, con la oferta de la banca multilateral y privada y la orientación de las inversiones privadas.
- e) Finalmente, el surgimiento y desarrollo de conflictos socioambientales. Como se ha visto, tales conflictos pueden llevar a detener y a veces a descartar algunos proyectos.

En suma, es evidente que, en la práctica, la dinámica de la ejecución de los proyectos, sus avances y retrocesos, configura un panorama que se aparta significativamente de los esfuerzos de planificación.

#### **4. Renovación de los compromisos de la IIRSA**

Sin duda, consideraciones como las que se acaban de plantear debieron estar en la base de la más reciente transformación en la iniciativa de la integración de la infraestructura. En pocas palabras podría decirse que, al tiempo que se profundiza el compromiso político conjunto al incorporar definitivamente la iniciativa en el proyecto de Unasur, se reducen los alcances y las ambiciones en términos de proyectos.

En efecto, en el mismo acto en el que se crea Unasur en 2008, se dispone un nuevo marco institucional para la integración en donde se destaca la integración física. En el 2009 se instala el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, Cosiplan. Téngase en cuenta que, según el nuevo enfoque adoptado, son los diferentes Consejos los organismos más importantes del proyecto regionalista. Significa, simultáneamente, que se subordina a Unasur el engranaje existente de la IIRSA. Cosiplan reemplaza el anterior Comité de Dirección ejecutiva (CDE). La subordinación tiene como contraprestación la garantía de un renovado respaldo político (de los gobiernos) y por tanto un grado mayor de legitimidad. Sugiere un par de interrogantes relacionados: ¿En verdad, la precariedad del respaldo político se había convertido en un obstáculo para el avance de la iniciativa? ¿Tuvo algún impacto en este sentido la crítica y la resistencia expresadas por los movimientos sociales, en especial el indígena?

Cosiplan elabora y aprueba entonces su Plan de Acción Estratégico (PAE) para el período 2012-2022. <sup>5</sup>Un análisis cuidadoso del mismo permite descubrir un cierto cambio en el enfoque del regionalismo, por lo menos a nivel discursivo. De los seis grandes objetivos planteados se pueden derivar tres características significativas:

- a. Por primera vez se expresa abiertamente, como objetivo de la integración de la infraestructura, la “conectividad de la región” atendiendo, además, criterios de preservación del medio ambiente y equilibrio de los ecosistemas.
- b. Se añade, como un nuevo objetivo de cada proyecto, el aumento de las capacidades y potencialidades de la población local y regional, con el fin de mejorar su calidad de vida.
- c. Incorpora con mayor énfasis el fomento del uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación.

Sobra decir que vuelve sobre la necesidad de diseñar estrategias regionales de planeamiento para el desarrollo de la infraestructura, de donde se podría deducir que se reafirma la desconfianza en la operación automática de las leyes del mercado. Ello es coherente con la idea de convertir dicha integración física en una orientación política y una causa que debe ser defendida por el conjunto de los países.

En desarrollo de este Plan, y como forma de concretarlo, se trabajó entonces en la conformación de una Agenda de proyectos Prioritarios de Integración (API). Como era previsible, se elaboró a partir de la cartera de proyectos ya existente en la IIRSA y siguiendo sus criterios de “planeación territorial”. Se incluyeron entonces algunos de los proyectos no concluidos y previstos en la Agenda de Implementación Consensuada. En consecuencia, pese a las declaraciones, quedan muchas dudas acerca de la profundidad de los cambios que se han entrevisto. Es cierto que coloca, en primer lugar, como criterio de la selección, el impacto en la integración física a partir de la articulación de “corredores o espacios de integración”, pero queda la impresión de que se trata, en realidad, de adelantar una parte de la iniciativa general, es decir, una parte que sólo va a adquirir verdadero sentido en el conjunto del diseño de la IIRSA.

Aparte de lo anterior se añaden dos criterios de orden pragmático. De una parte, que el proyecto en cuestión debe estar contemplado

---

5 @revista, N°. 34 Enero-junio, 2012, INTAL/BID, “Cosiplan, Plan de acción estratégico (PAE) 2012-2022 y API”.

en el plan y las prioridades del (o los) gobiernos concernidos, lo cual implica compromisos de asignación de fondos públicos e incluso de realización de acciones complementarias. De otra parte, la necesidad de que cuenten con estudios de factibilidad lo cual implica buenas perspectivas de financiamiento. La Agenda quedó definida en noviembre de 2011 y está compuesta por 31 proyectos estructurados que comprenden a su vez 88 proyectos individuales. Este enfoque parece recoger la idea de “Grupo” con su respectivo proyecto “ancla” pero de manera más simple y pragmática.

Con respecto al diseño de la IIRSA podemos destacar las siguientes particularidades:

- a. Se reduce, prácticamente, a uno de los sectores, el de Transporte. Solamente hay un proyecto de...
- b. Se descartan dos de los ejes de integración y desarrollo: De esta manera se trabaja únicamente con los ocho restantes.
- c. Hay un énfasis, sin duda por razones de facilidad política, en proyectos que corresponden a un país. Sólo excepcionalmente implican el acuerdo entre dos o más países. No obstante, en la presentación se insiste en que, de todas maneras, tienen una significación estratégica para el conjunto de Unasur.
- d. En la práctica se seleccionan proyectos que ya están aprobados en los países y algunos de ellos en marcha. Visto el panorama se encuentran en diferentes etapas.
- e. En términos de financiación, se recomienda, con mayor fuerza, paradójicamente, que en la época previa, la estrategia de las alianzas Público-Privado.

## **Naturaleza y estructura de UNASUR**

Como se dijo al principio, Unasur es, en lo fundamental, un organismo intergubernamental, es decir, una instancia política de diálogo, acuerdos y cooperación entre los gobiernos de los doce países del subcontinente. No obstante, avanza un poco más allá que su inmediata antecesora la Comunidad Suramericana de Naciones.

### **1. Avances y características de UNASUR**

En primer lugar –lo más obvio – porque la Unión sí se fundamenta en un Tratado con lo cual adquiere personalidad jurídica como sujeto

de Derecho Internacional.<sup>6</sup> Nótese que esta condición supone un exigente proceso de formalización. Aunque el Tratado constitutivo fue suscrito por los doce mandatarios en mayo de 2008, sólo podía entrar en vigor luego de la ratificación (aprobación) por parte de los órganos legislativos de cada uno de los países, al menos nueve de ellos, lo cual se logró en marzo de 2011. En el transcurso de ese año lo ratificaron los tres países que faltaban: Brasil, Paraguay y Colombia.

Por otra parte, a diferencia de la CSN que se fundamentaba en reuniones, la Unión sí cuenta con una estructura institucional (aunque sencilla), basada en una Secretaría Permanente con sede en Quito y en un Consejo de Delegadas y Delegados que se reúne con periodicidad bimestral generalmente en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro-Tempore. Sobra decir que esta Presidencia (rotativa según orden alfabético) es también una institución que antes no existía.

El organismo así creado, presenta, en consecuencia, una cierta solidez que se confirma en el hecho de que se le haya dado un carácter indefinido a su duración (Art. 24), lo cual significa que este acuerdo no se puede echar atrás fácilmente y que implica, obligatoriamente, un compromiso y una proyección en el tiempo. No obstante, sigue siendo un organismo basado en la coordinación y la cooperación que pone en práctica decisiones específicas tomadas por consenso. No recibe una porción de soberanía cedida por los Estados miembros como en otros organismos de integración donde se definen las competencias propias de la Unión. Por el contrario, se reafirma como principio rector: “irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados” (Preámbulo). Y se aclara, al definir el objetivo —“espacio de integración y unión”— que es “en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” (Art. 2).

## **2. Se conserva el mismo proyecto regionalista**

En realidad, hay mucho de continuidad entre la CSN y Unasur, siendo esta última apenas una etapa en el desarrollo de la misma iniciativa; etapa que, por cierto, había sido sugerida desde la reunión de mandatarios de Cochabamba en diciembre de 2006. Se inspira, por lo tanto, en los mismos principios. En efecto, para empezar debe subrayarse que no hay en este proceso (ni en esta Unión) ninguna alusión al que, de manera clásica, se reconoce en la teoría de la integración y que habla, por ejemplo, de una etapa denominada Unión Aduanera. Puede decirse, más bien, que el

---

<sup>6</sup> Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones suramericanas. [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org)

fundamento del acuerdo es, justamente y desde su origen, la exclusión del tema comercial, reconociendo que coexisten en la región políticas y regímenes distintos. Es más, en la Declaración de Cochabamba, al desarrollar el “principio rector” referente a la soberanía destaca “la prerrogativa de los Estados Nacionales a decidir sus estrategias de desarrollo y su inserción a nivel internacional”.

Se trata, como se sabe, de un tema delicado, especialmente en lo que se refiere a las modalidades de inserción internacional. Al principio se hablaba de la conformación de una “zona de libre comercio” a partir de la convergencia entre Mercosur y la comunidad andina. Así aparece en la Declaración de Cusco (2004), y se confirma en la declaración y la agenda aprobadas en Brasilia (2005), pero en Cochabamba, como resultado de los debates suscitados, se llama a “ir más allá de la convergencia”. Finalmente, en el Tratado constitutivo de Unasur el objetivo ya ha desaparecido y es reemplazado por la expresión “cooperación económica y comercial”.

En general, resalta en todos los documentos y acuerdos la idea de “proceso” que parece ser el consenso “fundacional”. Llama la atención que el objetivo de Unasur sea enunciado como un propósito, como una intención: “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos”. (En todo caso, lo económico no está entre las prioridades). Es notoria la preocupación por la amplitud y apertura del proyecto, en ese sentido retoma una fórmula ya varias veces empleada: “ambicioso en sus objetivos estratégicos, pero flexible y gradual e su implementación”.

Lo que sí queda claro es que la columna vertebral es la integración física, en el sentido de la IIRSA, tal como había sido proclamado en Brasilia al comenzar el siglo.

### **3. Institucionalidad, estructura y funcionamiento**

Es perfectamente comprensible, de acuerdo con todo lo anterior, que la instancia máxima de decisión siga siendo aquí una reunión de Jefes de Estado (Consejo), confirmando el carácter de la Unión ante todo como un mecanismo para el diálogo político y la concertación. Obsérvese que pese a su periodicidad anual no son pocas las reuniones extraordinarias que se han hecho desde la creación de Unasur. Desde luego, tiene en el Consejo de Ministras y Ministros (reuniones semestrales) una instancia previa de preparación, discusión y elaboración.

Se entiende, en consecuencia, que la iniciativa proviene de los Estados miembros, individualmente o en grupo. —Aunque se acepta que la Secretaría pueda jugar también un papel en este sentido. —Y fácil es advertir que entra en juego aquí la asimetría política, es decir la desigual cantidad de recursos de poder a disposición de los diferentes Estados. El procedimiento que, como ya se señaló, debe terminar en consenso, reviste cierta complejidad. Es ahí donde cobra importancia el organismo casi permanente creado en Unasur —el Consejo de Delegados— pues corresponde a éste, según el artículo 13 del Tratado, considerar, discutir y aprobar en primera instancia, las propuestas que le sometan “uno o más Estados”. Una vez consensuada (“sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación”), asciende hasta la máxima autoridad que emite su aprobación y entonces podrá ser desarrollada “gradualmente”. Quiere decir esto último que sólo participan de la implementación aquellos Estados que así lo acepten (mínimo tres).

Debe reiterarse, sin embargo, una particularidad que se mencionó al describir la naturaleza de la Unión. En este marco, se toman no sólo decisiones específicas de carácter coyuntural, sino otras que tienen efectos permanentes; es decir, se adoptan políticas y programas que constituyen justamente la manera de avanzar en la construcción de la integración. Tales programas requieren obviamente desarrollos concretos, y es aquí donde mayormente se aplica el complejo procedimiento descrito antes. Ya en la CSN se habían previsto reuniones ministeriales sectoriales en ocho áreas: salud, educación, cultura, ciencia y tecnología, seguridad ciudadana, infraestructura de energía, transporte y comunicaciones y desarrollo sostenible. Pues bien, en Unasur se añaden (Art 5), Consejos de nivel ministerial, Grupos de trabajo y “otras instancias de naturaleza permanente o temporal”, todos los cuales pueden ser convocados o creados, según su naturaleza, por alguno de los “órganos competentes” al cual debe presentar sus propuestas y rendir cuentas.

#### **4. El papel central de los consejos ministeriales**

Dentro de esta estructura y vista la experiencia, resaltan los Consejos (Ministeriales) que son por lo tanto, tal vez, los organismos más importantes dado su carácter a la vez político y operativo. Es aquí donde se establece el nexo o puente con los gobiernos y las administraciones públicas nacionales. A la fecha existen los siguientes:

- a. Consejo Energético Suramericano

- b. Consejo de Defensa Suramericano
- c. Consejo Suramericano de Economía y Finanzas
- d. Consejo Suramericano de Desarrollo Social
- e. Consejo de Salud Suramericano
- f. Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- g. Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las Drogas.
- h. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan)
- i. Consejo Electoral Suramericano.

Es tal la importancia de estos Consejos que se podría decir —al menos para algunos de ellos— que desbordan el marco de Unasur. Por ejemplo, el Consejo energético fue creado desde antes, en la reunión de la Isla Margarita en abril de 2007, en la misma donde se lanzó la propuesta de la Unión, e incorporado en el propio Tratado Constitutivo. Otro tanto ocurre con el Consejo de Defensa que, en realidad, fue propuesto por el gobierno de Brasil, a la Junta Interamericana de Defensa, es decir, en el marco de la OEA y sólo después fue formalizado en la Cumbre extraordinaria de Unasur en Costa de Sauipe (Brasil) en diciembre de 2008. Tuvo su primera reunión —constitutiva— en marzo de 2009, después de haberse acordado el Plan de Acción en reunión de Ministros y viceministros de Defensa. En general, puede decirse que estos Consejos, o su cometido principal, tienen su propia historia paralela. Ejemplo destacado de ello es el referente a Economía y Finanzas que se crea en 2010 pero sobre la base de la iniciativa de crear una “nueva arquitectura financiera” para la región, alrededor del Banco del Sur cuya acta de fundación se había firmado en diciembre de 2007.

Todo esto significa que la naturaleza y funcionamiento de cada Consejo deben ser considerados y analizados en sí mismos.

## **5. El consejo de infraestructura y planeamiento**

Interesa, para los efectos de este trabajo, el Consejo de Infraestructura y Planeamiento conocido como Cosiplan.<sup>7</sup> Sobra decir que si en algún caso existe una historia independiente es en éste ya que dicha historia se remonta a la, tantas veces mencionada, reunión de Brasilia en el año 2000 que da lugar a la IIRSA. Llama la atención que para darle dirección a esta iniciativa se haya creado desde entonces una instancia de tan alto nivel como el Comité de Di-

---

<sup>7</sup> Estatutos del Consejo Suramericano de infraestructura y Planeamiento. [www.unasur.org](http://www.unasur.org)



rección Ejecutiva, CDE, conformado por los ministros del ramo de cada uno de los países. Según se sabe, fue precisamente en una reunión de este organismo de dirección donde se sugirió la creación de un Consejo de este tipo, para el área de la infraestructura, en el marco de Unasur. El Cosiplan, en efecto, se creó en enero de 2009. En adelante la cuestión principal habría de referirse a las relaciones específicas entre una y otro.

El Consejo, en principio, asume el cometido que tenía la IIRSA, y así se declara en sus estatutos. ¿En qué sentido, entonces, se transforma la naturaleza y la organización de aquella Iniciativa? En la propuesta original, IIRSA debería convertirse en un “Foro” asesor del Consejo y en el sustento técnico del Grupo de Trabajo sobre Infraestructura. —Téngase en cuenta que en su antecedente, la CSN, se habían previsto cuatro grupos de trabajo: social, energía, infraestructura y financiamiento—. Es la idea que se ha recogido, en lo fundamental, dentro de Unasur. Efectivamente, en los estatutos de Cosiplan, la estructura de la IIRSA aparece como una “instancia de apoyo”, en el mismo nivel que otras (Comité coordinador, grupos de trabajo). Debe entenderse, entonces, que desaparece el Comité de Dirección Ejecutiva de la IIRSA (CDE), siendo reemplazado por el propio Cosiplan, también conformado por los Ministros pero fortalecido con un Comité Coordinador (delegados nacionales permanentes).

No obstante, sabemos que en la estructura de la IIRSA un papel fundamental lo ha desempeñado el Comité de Coordinación Técnica (CCT) conformado por el BID, la CAF y Fonplata. Este comité presta asesoría técnica y financiera a los países y cuenta con una Secretaría que tiene sede en el INTAL (BID) y sirve de enlace entre todos los organismos de dirección y ejecución de la IIRSA, incluidos los Grupos Técnicos Ejecutivos (por Eje) y las Coordinaciones Nacionales. Semejante papel correspondía, lógicamente, al peso decisivo que tiene, en la construcción de infraestructura, el asunto de la financiación. Puede concluirse, entonces, que su peso sólo disminuirá en la medida en que el eje de la financiación sea, cada vez más, privado, tal como se ha previsto. A finales de 2011 el Presidente del BID anunciaba su apoyo para la definición de una nueva estrategia de financiamiento, a ser negociada con el sector privado. Y, en efecto, en abril del presente año se realizó en Sao Paulo el Foro Empresarial: “Oportunidades y desafíos para la integración de la infraestructura en América del Sur”.<sup>8</sup> Es de suponer que la relativa incertidumbre que todavía existe respecto del papel y la dirección de la IIRSA habrá de resolverse en un breve plazo.

---

8 Ver: FIESP, “Oito eixos” Brasília, abril, 2012.

De cualquier manera que sea, es obvio que, en el nivel técnico, la estructura desarrollada durante más de diez años por la IIRSA es de gran utilidad y probablemente lo seguirá siendo aunque articulada con las nuevas esferas de decisión. En realidad, en la formulación actual, no es apoyo de ningún grupo de trabajo sino que, en sí misma, es el grupo de trabajo y de ejecución. De hecho, en la más reciente reunión del Cosiplan (nov. De 2011) se crean más bien tres Grupos de Trabajo: sobre integración ferroviaria, sobre mecanismos de financiamiento y sobre Telecomunicaciones. En la misma reunión, se aprueba lo más importante y significativo para lo que se viene señalando: el Plan de Acción Estratégico y la Agenda de Proyectos prioritarios de Infraestructura (API), seleccionados y preparados, como se señaló anteriormente, con base en los equipos técnicos de la IIRSA.

## **Escenarios de participación**

Hoy en día, prácticamente no hay institución o política pública que no ofrezca “participación”. Es el discurso de la democracia participativa que goza de legitimidad como complemento de la democracia representativa. Otra cosa es que, en los hechos, no sea del todo convincente. Forma parte de la “tríada” que se ha venido reclamando por parte de numerosas organizaciones de la sociedad civil desde principios de los años noventa: transparencia (que incluye acceso a la información), participación y fiscalización.<sup>9</sup> El proyecto integracionista que se ha venido desarrollando en América del Sur no es la excepción.

### **1. Algunos datos de la experiencia**

Dejando aparte el ámbito propiamente nacional, que merece referencias específicas, puede decirse que los intentos de introducir la participación en procesos supranacionales, han seguido dos líneas principales: a) La orientada a la “sociedad civil” en el sentido que hoy se utiliza, y b) La que se apoya en el modelo “tripartito” (OIT) con algunas variantes.

La primera línea es, con mucho, la que ha dado origen al debate más conocido sobre la participación. Tiene que ver con la presencia de-

---

9 La fórmula fue utilizada por Paul J. Nelson en “La implementación de los nuevos mandatos en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de desarrollo” (1996). Artículo incluido en Moncayo S. Héctor-León (Org.), “Lecturas sobre Globalización, Banca Multilateral y Participación”, ILSA, Bogotá, 2002. Otros artículos de esta compilación pueden leerse con provecho.

terminante de la Banca Multilateral, luego de la crisis de la deuda, en los programas de ajuste estructural y de reformas neoliberales, así como en los diversos programas de “erradicación de la pobreza” y tiene que ver con la idea según la cual la disminución deseada del papel del Estado podría ser compensada con un peso creciente de la “sociedad civil”.

En este orden de ideas es comprensible que la presión de las organizaciones de la sociedad civil (en buena parte ONG) se haya dirigido justamente hacia la Banca Multilateral, la cual, desde mediados de los años noventa comenzó a aceptar su presencia, en mayor o menor grado, en los proyectos que se aprobaban y adelantaban en aplicación de sus créditos. Fue por esa vía como se llegó a la “participación” en proyectos de obras de infraestructura, caso en el cual las ONG operaron como apoyo de comunidades locales (campesinas, indígenas, de afrodescendientes) que se veían afectadas por tales obras. Se alude, obviamente, a procesos de desplazamientos y reasentamientos forzados, así como a otros perjuicios, estrechamente relacionados con impactos negativos de orden medioambiental. Sobra decir que, en muchas ocasiones, la “participación” resultó obligada precisamente por el estallido de conflictos socioambientales o en previsión de los mismos de acuerdo con la visión estratégica de la propia Banca.

Vale decir que sólo en este sentido puede hablarse de procesos de participación en la IIRSA. En rigor, dentro del esquema de dirección de esta iniciativa no ha habido espacio para este tipo de mecanismos; sin embargo, dada la preeminencia de la banca Multilateral, especialmente del BID, se han venido aplicando las exigencias de transparencia, participación y fiscalización por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil, con desiguales frutos.

La segunda línea tiene mucho más que ver con la dinámica regionalista. El punto de partida es la experiencia de la CAN y su desarrollo más reciente, en Mercosur.<sup>10</sup>

Es en la CAN donde, originalmente, se trata de aplicar el modelo del diálogo (y, eventualmente, la negociación), entre gobiernos, empresarios y sindicatos, en este caso referido a los proyectos y políticas que se pretenden adelantar conjuntamente. No es, por supuesto, un mecanismo equilibrado ya que los actores no se encuentran en el mismo plano y las decisiones, en realidad, siguen, en lo fundamental, en cabeza de los organismos institucionales. Luego de la decadencia y disolución, del Consejo Asesor Económico y Social, se crean los “Consejos Consultivos” Empresarial y Laboral. En lo que se refiere a este último que es el que nos interesa, el balance no parece muy

---

10 Ver: Mariano, Marcelo (Org) “Participación de la Sociedad Civil e integración en América Latina” Alianza Social Continental- Fundación Rosa Luxemburgo, Sao Paulo, julio 2008.

alentador, pero es necesaria una reflexión más profunda. Recientemente fue añadido el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas (2007) que forzosamente tendría que referirse a proyectos de impacto territorial y atender la obligación de la consulta previa, libre e informada.<sup>11</sup>

En Mercosur la fórmula empleada fue desde el principio (1994) el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) que presenta la novedad, respecto a la experiencia andina, de incluir en éste una representación del llamado “tercer sector”, es decir, las “organizaciones de la sociedad civil”. El ámbito de temas sobre los cuales puede pronunciarse, mediante recomendaciones para el Grupo del Mercado Común (GMC), es bastante amplio, incluida la propia orientación del proceso de construcción del mercado común y de su cohesión económica y social. No obstante, el balance no es tampoco satisfactorio.<sup>12</sup> Aunque las recomendaciones pueden presentarse por iniciativa propia, llama la atención que las consultas no sean frecuentes.

El Foro, por lo demás, termina siendo un organismo bastante complejo y heterogéneo. Quizá por ello mismo se ha tratado de habilitar otros espacios como las llamadas “Reuniones Especializadas del Mercosur” que cuentan a veces con sus propios grupos de trabajo. Participan allí diversas organizaciones de la sociedad civil, pero sería indispensable examinar la eficacia de la participación más allá del diálogo como tal. Adicionalmente, y seguramente debido al peso indiscutible del movimiento sindical en esta subregión, existe un organismo, ese sí bajo el modelo clásico tripartito, el Subgrupo de trabajo de relaciones laborales, empleo y seguridad social (SGT-10). En cambio, no se ha intentado ningún mecanismo de participación para los pueblos indígenas o afrodescendientes, o sea que el tema de los proyectos con impacto territorial queda, en buena parte, descubierto.

## **2. En la perspectiva de UNASUR**

El proceso que arranca con la formación de la Comunidad Suramericana de Naciones contó con un evento sin precedentes en la historia del continente: la Cumbre Social por la integración de los pueblos que se realizó en diciembre de 2006 en Cochabamba, de manera paralela a la Cumbre de los Mandatarios. Fue organizada por la Alianza Social Continental y el

---

11 Un balance de su corta experiencia puede verse en CEDLA, “Derechos Indígenas en la Comunidad Andina” Memoria de Taller realizado con el CCPICAN y con el apoyo de RRI.

12 Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadores de las Américas. “UNASUR. El proceso de integración suramericana: elementos para una estrategia sindical”. Porto Alegre, Octubre de 2010.

Movimiento Boliviano por la Soberanía y la integración solidaria de los pueblos y reunió a más de cinco mil dirigentes sociales de toda la región.<sup>13</sup>

No era, por supuesto, la primera Cumbre de los Pueblos que se organizaba (y ya se venía llevando a cabo el F.S.M.), pero sí llama la atención que tuviera un tema tan específico, una voluntad propositiva y una disposición a la interlocución con los gobiernos. Sin duda, era un resultado de la fuerza que traía el movimiento social luego de la impugnación de la propuesta del ALCA que trajo consigo su derrota, y de las expectativas creadas, en el mismo plano discursivo, en torno a la posibilidad de una “integración alternativa”. Es sorprendente la pertinencia de los debates allí organizados siguiendo los temas fundamentales de la integración, así como los alcances de las propuestas elaboradas por las organizaciones sociales. Se trata, pues, de un ejercicio masivo de participación de “la sociedad civil” convertido por ella misma en un hecho, sin necesidad de invitación, aunque contara con la aquiescencia de los gobiernos.

Dos son las enseñanzas que se pueden extraer por el momento. La primera consiste en que la eficacia del ejercicio, en lo que se refiere a los contenidos (aunque también a lo organizativo), tiene que ver con el hecho de que el tema de la integración, así fuese como oposición a la ideología del libre comercio, venía discutiéndose entre las organizaciones y movimientos sociales desde hacía más de diez años. La segunda tiene que ver con lo que se discutirá enseguida y se refiere al debilitamiento progresivo de la influencia social en la siguiente etapa del proceso de integración, o sea con la creación de Unasur. Y no fueron pocas las cartas y las reuniones que se llevaron a cabo, especialmente en los temas, energético y de la nueva arquitectura financiera. Al parecer la participación, sin ubicación institucional, quedó librada a la buena voluntad política de los gobiernos.

No obstante, debe reconocerse el intento que se hizo desde el proceso que llevaría a la constitución de Unasur, con la realización en Quito en julio de 2007, del Seminario “Mecanismos de participación de la Sociedad Civil”. Las conclusiones revisten el mayor interés ya que subrayan no sólo las mínimas y conocidas exigencias, por ejemplo de respeto a la independencia y acceso a la información, sino que reconocen la heterogeneidad de la llamada sociedad civil y la diversidad y complejidad de los temas, que imponen, por ejemplo, mecanismos específicos, diferenciados y flexibles<sup>14</sup>. Aunque no

---

13 Ver: “Cumbre Social por la Integración de los Pueblos, 6-9 de diciembre de 2006, Cochabamba, Bolivia. MEMORIA”. 2ª. Impresión. Fundación Solón. La Paz, Dic. de 2007.

14 Ver, Cumbre Social, *ob. cit.*

hubo continuidad en el esfuerzo, sí debe destacarse su inclusión en el Tratado Constitutivo. Así:

*(Art. 18) Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo los canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.*

*Los Estados Miembros y los órganos de Unasur generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.”*

### **3. El funcionamiento de UNASUR**

Como se dijo anteriormente, no es una novedad encontrar el principio de la participación, para todas las instituciones, en el puro plano discursivo, aunque no es tampoco algo desdeñable ya que ofrece posibilidades de materialización. Para las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de los movimientos sociales, lo que interesa en cada área, es la factibilidad de incidir de manera eficiente y eficaz en los eslabones claves de la cadena de decisión, es decir, se toma en cuenta la estructura o sistema pertinente de toma de decisiones.

En los procesos de integración es preciso determinar, antes que cualquier otra cosa, la distribución de competencias entre los órganos de la integración y los Estados Nacionales miembros. En ese mismo sentido, hay que identificar cómo opera el juego político, o partidista, en ambos espacios; es tal vez uno de los aspectos que revisten mayor complejidad, al punto que todavía en la Unión Europea se habla de un déficit democrático. Ahora bien, tal como se ha señalado reiteradamente en este trabajo, el proceso de Unasur que, entre otras cosas, excluye los aspectos comerciales y económicos que han caracterizado los modelos conocidos, se basa en un mecanismo intergubernamental. Quiere decir que sus competencias se limitan taxativamente a los acuerdos que allí se pacten. Desde ese punto de vista, parece descartada la posibilidad de incidir en la instancia máxima de decisión, como no sea a través de las posiciones de cada uno de los gobiernos.

No obstante, como también se ha dicho, Unasur, en el esfuerzo, según se dice, de construir la integración (como proceso), adelanta, igualmente, políticas y programas ya aprobados, de carácter permanente. En

este orden de ideas cabría entonces un papel fundamental, en la estructura de decisiones, al Consejo de Delegados.<sup>15</sup> Este Consejo, como se sabe, se encarga de preparar proyectos de decisión e implementar las mismas. En el Tratado constitutivo, se le confiere la siguiente atribución (Art. 9): “promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana”.

El punto a discutir aquí sería: ¿Es conveniente –y factible– proponer un espacio similar al Foro existente en Mercosur que, como se vio, puede ocuparse de los rumbos del proceso? Obviamente, en relación con el Consejo de Delegados. O, ¿resulta más efectivo disponer espacios de participación en todos y cada uno de los consejos ministeriales sectoriales? Téngase en cuenta que hasta ahora, la experiencia no parece halagadora. El movimiento sindical, por ejemplo, al referirse al Encuentro Internacional Protección, Promoción y Seguridad Social en los Países de Unasur, que se realizó como parte del Plan de Acción (2010-2011) del Consejo de Desarrollo Social, señala que no contó con la participación de representantes de la sociedad civil y concluye: “Para un tema tan importante para los/as trabajadores/as, es hasta imprudente no contar con una mínima participación sindical.”<sup>16</sup> Habría que precisar los mecanismos, los alcances de la participación, los actores, etc., seguramente diferentes según el área. Desde luego, la participación en este nivel no es excluyente de la otra.

Ahora bien, entre los Consejos Ministeriales tenemos el Cosiplan. Aquí el área –al igual que en el energético– nos está remitiendo, no solamente a la cuestión de las políticas y los programas, sino a la de los proyectos –obras de infraestructura– que, por supuesto, tienen impactos territoriales, es decir, socioambientales. En este sentido, nos lleva a la experiencia que hemos denominado “orientada a la sociedad civil” en la medida en que rescata la presencia de las comunidades locales (aparte de la experticia de las ONG). Sólo que, ahora, se acerca a la segunda, mucho más relacionada con movimientos sociales organizados ya que se busca la incidencia en el programa de infraestructura, en su conjunto. Es evidente que trae consigo la discusión acerca de si se trata de “participación comunitaria” o “participación de movimientos sociales”. Obviamente, es un problema que debe ser resuelto por los actores mismos.

En cuanto a las instancias y mecanismos, dentro del Cosiplan, el problema que ya se ha puesto de manifiesto consiste en el papel determinante de la IIRSA. Es un hecho que el programa en su conjunto, es decir

---

15 Es esta también la oportunidad que ve el movimiento sindical. Ver: Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadores de las Américas, *ob. cit.*

16 Confederación sindical de trabajadores y trabajadores de las Américas, *ob. cit.* p. 62.

la API, ya fue decidido con la participación fundamental de los gobiernos nacionales. Sólo un esfuerzo enorme podría llevar a una modificación. El margen de decisión, entonces, se limita al grupo de proyectos que se encuentran en la etapa de estudio de factibilidad. Aunque para los ubicados en etapas más avanzadas, caben variantes o, por lo menos, planes complementarios, de manejo (desde la construcción) o de “desarrollo regional” a propósito de los impactos socioambientales previstos. Sin descartar que buena parte de las resistencias por parte de las organizaciones sociales (y la emergencia de conflictos) tiene que ver —en el caso de la infraestructura de transporte— más bien con su conexión con otros megaproyectos, ya sea de explotación de recursos naturales o de monocultivos.

## **Consideraciones finales**

Son numerosos los proyectos y políticas que se están emprendiendo en el ámbito de Unasur, así como los lugares de participación y los actores sociales interesados en ella. No obstante, hemos privilegiado para nuestros objetivos los proyectos de infraestructura seleccionados e impulsados por el Cosiplan. Obedece, en parte, a razones puramente prácticas pero también a que si en algún área se manifiesta la voluntad regionalista o integracionista es, como se ha explicado, en la construcción de infraestructura.

En efecto, esta orientación es altamente significativa no sólo en materia económica sino desde el punto de vista social y político. Es claro que se trata, por definición, de una colosal intervención sobre el territorio con múltiples y graves efectos ambientales y sociales. Tal como quedó establecido desde el examen del diseño de la IIRSA, los “ejes de integración y desarrollo” parecen enfrentarse a enormes “obstáculos” naturales, principalmente la gran cordillera de los Andes y el pantanal brasileño, que deben ser superados con enormes obras de ingeniería. Se afectan así subregiones de gran valor ecosistémico como la zona andino-amazónica, los bosques tropicales y subtropicales y el Chaco en Argentina, Bolivia y Paraguay, entre otras. Y eso que, al parecer, se rechazaron, o aplazaron, enormes proyectos como las hidroviás Paraná-Paraguay y Orinoco-Amazonas-Rio de la Plata.

Téngase en cuenta, además, que se añaden las grandes obras del sector energético, particularmente las hidroeléctricas, y lo más significativo, aquellas que justifican el plan de infraestructura, asociadas a la explotación de los recursos naturales, como las de la minería y diversos monocultivos. Estamos, pues, en presencia de un ambicioso plan de reordenamiento y fragmentación territorial. Fácil es prever, como consecuencia de todo



esto, gravísimos perjuicios de orden ambiental. Entre otros: contaminación del agua, deforestación, ecosistemas en riesgo, pérdida de áreas naturales, deterioro del suelo, pérdida de biodiversidad.

Ahora bien, en muchos de estos casos estamos hablando de territorios habitados. En algunos casos por comunidades campesinas que resultan afectadas pero, en la gran mayoría por pueblos indígenas que, por cierto, detentan un derecho colectivo sobre ellos. Así mismo, comunidades afrodescendientes que podrían invocar derechos análogos, aunque sólo en muy pocos países se les ha reconocido como titulares de un derecho colectivo.

En una obra reciente, Carlos Walter Porto-Gonçalves recoge algunas estadísticas según las cuales “a lo largo de los ejes de la IIRSA, se identifican 1347 territorialidades, a saber: 664 comunidades indígenas; 247 comunidades campesinas; 146 comunidades de afrodescendientes y sus quilombos, *palenques, cumbes*; 139 comunidades de poblaciones tradicionales, además de 60 organizaciones sociales, 59 organizaciones ambientalistas y 19 de otros tipos”.<sup>17</sup>

Es este un aspecto de la mayor importancia. Confronta la ideología habitual de cierto tipo de desarrollismo que supone ciertas regiones —la selva— como “vírgenes”, esto es, completamente deshabitadas. La intervención sobre el territorio, en realidad está vulnerando derechos de significativos grupos poblacionales que no son menos ciertos porque la densidad poblacional sea en algunos casos baja. Y uno de los efectos más conocidos es el desplazamiento forzado que también se denomina “reasantamiento”.

Ahora bien, el derecho al territorio supone un hábitat, es decir unas condiciones específicas para la vida. Por eso, aún en los casos en que no es indispensable el reasantamiento, por ejemplo en algunas carreteras, ha de tenerse en cuenta el cambio brutal en las condiciones de vida. Los perjuicios ambientales significan en este caso violaciones a los derechos humanos y, para los grupos étnicos, un atentado contra su identidad e integridad cultural. Generalmente, el proyecto conlleva, además, modificaciones acumulativas. Otros proyectos económicos, como ya se mencionó, procesos de inmigración y poblamiento y hasta de urbanización.

Sobra decir que esta situación (sobre todo con las hidroeléctricas-hidroviás) es la que ha venido propiciando múltiples conflictos que se conocen como socioambientales. Es cierto que en casi todos estos proyectos, especialmente cuando son financiados por la Banca Multilateral, se contemplan las llamadas Evaluaciones de impacto ambiental, EIA, en algunos

---

17 Porto-Gonçalves, Carlos Walter. “Ou inventamos ou erramos”, en: Rego V., André, P. Silva B., A. Bojikian C. *Governança Global e Integração da América do Sul* IPEA, Brasília, 2011.

de ellos con participación de la sociedad civil, pero el balance que se tiene de la utilización de estos instrumentos es negativo en términos de evitar o reconducir los conflictos, dada su insuficiencia, su carácter tardío o su nula aplicación.<sup>18</sup> Por otra parte, es claro que estas evaluaciones (incluidas las más amplias, regionales) se inscriben generalmente en una lógica de mitigación y adaptación. La insuficiencia de este enfoque es notoria. Sería preciso aceptar la discusión sobre la validez del proyecto mismo o por lo menos la exploración de alternativas o variantes. Más aún si se tiene en cuenta que en la versión actual de la IIRSA se supone que uno de los objetivos es el “desarrollo regional” y es obvio que las comunidades afectadas deberían tener una opción preferencial de opinar sobre la propuesta.

En términos generales, parece que la participación localizada, por más auténtica y completa que sea, resulta insuficiente. Es indispensable tener acceso a un nivel de mayor globalidad que permita discutir las políticas y el planteamiento y diseño de los proyectos en sus objetivos explícitos e implícitos. En este caso reviste mayor complejidad ya que un proyecto de integración implica, hasta cierto punto, un manejo compartido de los recursos naturales, lo cual obliga a un nuevo equilibrio entre participaciones de la sociedad civil en cada una de las naciones y participación en la instancia de integración. En Unasur, como se ha visto, la estructura de dirección y gestión ofrece, para la infraestructura, el Cosiplan. Nos estamos enfrentando a un aspecto parcial de la construcción de la integración; sin duda implica una dificultad pues sería preciso abordar el sentido global del actual regionalismo en América del Sur, pero ofrece a la vez mayor viabilidad y, como se dijo antes, una interesante oportunidad ya que la infraestructura es una pieza clave del enfoque adoptado.

Todo esto significa, al mismo tiempo, una redefinición del conjunto de actores sociales de la participación; la propia noción de sociedad civil tiene que ser replanteada. Es de alguna manera una cuestión de escala. Obviamente, en el plano de la globalidad se espera la influencia de los principales movimientos sociales organizados, como el sindical, el campesino y nuevos movimientos sociales como el de las mujeres, el ambientalista o el

---

18 Ver por ejemplo: Balvín, Doris y Patricia Patrón, “Carretera interoceánica Sur. Consideraciones para su aprovechamiento sostenible. Asociación Civil Labor, Lima, Abril 2008. Barros, Flávia (org) “Banco Mundial, Participação, Transparencia e Responsabilização” Rede Brasil, Brasília, Janeiro de 2001. Dourojeanni, Marc. “Estudio de caso sobre la carretera interoceánica en la amazonia sur del Perú” Lima, junio 2006. Flórez, Margarita (Org.), “Selva Abierta. Vía Pasto-Mocoa e hidrovia del Putumayo” ILSA, Bogotá, diciembre 2007. Organización Indígena Chiquitana, OICH, “Los impactos ambientales por la construcción de la carretera bioceánica Santa Cruz-Puerto Suarez”, CEADDESC, Santa Cruz, Bolivia, oct. 2007.

de derechos humanos. Pero, aún en aquellos de carácter territorial donde resulta decisiva la participación local como el de los pueblos indígenas o afrodescendientes, es igualmente clave la incidencia en el plano global. Se ponen de manifiesto así, del lado de los actores sociales, problemas de articulación, de representación y de formación de consensos.

Una ilustración, que revela así mismo grandes avances, nos la ofrecen los pueblos indígenas. En efecto, como se sabe su punto de partida en la reivindicación de sus derechos colectivos sobre sus territorios, reconocidos o por reconocer, se encuentra en el derecho a la consulta previa, libre e informada respecto a toda clase de políticas y proyectos que los afecten, tal como se establece en el Convenio 169 de la OIT. Desde luego, el reconocimiento de este último derecho, sobre todo cuando debe interpretarse en casos específicos como consentimiento, es desigual según los países, lo cual no deja de ser un obstáculo.<sup>19</sup> En todo caso, puede invocarse desde ya, junto con otras prescripciones del mismo Convenio, como derecho a la participación. No obstante, las organizaciones de los pueblos indígenas de Suramérica se vienen pronunciando sobre la política general de infraestructura en la integración. La Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, CAOI, por ejemplo, llama a la reestructuración de la IIRSA y define una estrategia que, significativamente, debe desarrollarse en el plano local, nacional e internacional.<sup>20</sup>

Utilizando esta última expresión de manera análoga, podría decirse, para todos los actores sociales, que sería indispensable una estrategia, en este caso de incidencia, a la vez local, nacional e internacional (el proceso de integración).<sup>21</sup> Incidencia que sería deseable estructurar como participación. Desde luego, implica, como parte de la misma estrategia, el logro de espacios y mecanismos efectivos de participación. Este objetivo intermedio es quizá el que ofrece mayor dificultad ya que la legitimación de la participación es algo logrado, por lo menos en el discurso, y, la factibilidad de los cambios en políticas y planes es simplemente el supuesto de cualquier oferta seria de participación.

---

19 Ver: "El derecho a la consulta previa en América Latina" Revista *El Otro Derecho*, N°. 40, ILSA, Bogotá, junio de 2009.

20 "Estrategia de la CAOI para reestructurar IIRSA", Documento de la Coordinadora Andina de organizaciones indígenas-CAOI, marzo, 2008, Santa Cruz, Bolivia.

21 Es aquí donde cabe una consideración sobre la posibilidad de incidencia a través de la financiación. Como se advirtió antes, la orientación actual propone una estructura de la misma con énfasis en la inversión privada. Es claro, que un papel fundamental va a tenerlo el BNDES. No obstante, la experiencia de incidencia que se ha tenido por esta vía, se ha desenvuelto proyecto por proyecto y en ámbitos locales. Aunque el papel de la banca Multilateral se conserva en un sentido técnico, no es claro que constituya un nivel principal de decisiones globales. Aquí la incidencia cobraría sentido pero en la combinación de lo local, lo nacional y lo internacional.

# **LA OFERTA DE PARTICIPACIÓN EN UNASUR: DE LO FORMAL A LO REAL**

CARLOS REVILLA

## **I. Introducción:**

Desde la realización del Congreso de Panamá en 1826, la creación de la Unión de Naciones Suramericanas se presenta —al menos en el plano discursivo— como el intento más ambicioso de integración de los países de la región. Dicho intento, sin superar, pero atemperando las tensiones y diferencias de larga data entre varios de los países miembros, se desarrolla en una coyuntura en la que varios de sus gobiernos se afirman discursivamente a la izquierda del espectro político, lo cual los enfrenta con otros tantos que sin querer expresar abiertamente su posicionamiento neoliberal prefieren mantener políticas a favor del libre mercado y la inversión extranjera.

Es precisamente ésta última, la que gracias a la demanda de materias primas y energía de los países asiáticos se ha situado en el campo de las industrias extractivas, en especial la gran minería y los hidrocarburos, dando lugar a una serie de conflictos socio-ambientales poblaciones indígenas y otros grupos sociales de la región que en los últimos años han adquirido avances importantes en el reconocimiento y exigibilidad de sus derechos.

Por su parte, el crecimiento de la región (cercano al 7% en promedio) tiene como principales representantes a países como Venezuela y Brasil. Éste último cuenta con la industria más desarrollada de la región pero se enfrenta a la salvaje competencia con los países asiáticos por el mercado regional. Fue precisamente dicho país el que en el año 2000 se convirtió en el principal impulsor de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA) en un intento de interconectar a los mercados regionales para la realización de los productos provenientes de su creciente aparato industrial.

La IIRSA es incorporada a la Confederación Suramericana de Naciones en 2004 y hoy está vinculada al Consejo Suramericano de Infraestructura y planeamiento de UNASUR (COSIPLAN) mismo que en su planificación incluye 31 proyectos de infraestructura para la integración regional a ser ejecutados entre los años 2012 y 2020.

La dimensión de esta inversión tendrá impactos sociales y ambientales sin precedentes en la región. En este marco, las cuestiones sobre la democracia y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones del organismo de integración son cruciales.

El documento procura identificar y actualizar información sobre los mecanismos formales e informales con los que cuenta la Sociedad Civil para incidir en la toma de decisiones respecto a los proyectos de UNASUR y en particular de la IIRSA tanto como para lograr el respeto y el avance progresivo de sus derechos en los procesos de integración.

## **II. Antecedentes de la integración sudamericana: tendencias y contradicciones**

Los antecedentes de la integración sudamericana han estado marcados por iniciativas tradicionalmente orientadas a la liberalización comercial, tales como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina (CAN). Las mismas han estado orientadas ideológica y programáticamente por el modelo de “economía abierta” ampliamente practicado durante la etapa neoliberal<sup>1</sup>.

Dicho modelo se sustentaba en un pensamiento liberal-ortodoxo que abogaba por la apertura irrestricta de la economía bajo el impulso de un número reducido de sectores productivos, en función de sus mayores ventajas comparativas y su capacidad de inserción en el mercado internacional. Esta visión concedía preferencia a la creación de zonas de libre comercio sobre las uniones aduaneras entendidas como un obstáculo para las negociaciones con socios internacionales. En términos políticos, los detentores del modelo de “economía abierta” mostraban una posición favorable a acercarse a Estados Unidos como el principal socio externo<sup>2</sup>.

El Mercosur y la CAN, pese a priorizar sus objetivos de liberalización del comercio, no han podido incrementar la interdependencia entre los países miembros ni mucho menos reformular el comercio regional lo

---

1 Miriam Gomes, “Procesos de Integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur” en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, N° 0 97-98, UNASUR, Barcelona (abril 2012), pp. 87-100.

2 Miriam Gomes, *op. cit.*, pp. 87 – 100.

suficiente como para romper su dependencia de los intercambios con países fuera del continente<sup>3</sup>.

La primacía de dicho paradigma se ha visto mermada en los últimos 12 años por diferentes factores vinculados a los cambios en la geopolítica hemisférica. Entre estos se cuenta la menor capacidad de Estados Unidos para aplicar su agenda política y económica para la región y el notable crecimiento económico de algunos países latinoamericanos tanto como el giro hacia la izquierda de sus gobiernos.

En lo que hace al primer factor, cabe destacar que a partir del 2001, el gobierno de George W. Bush redujo la intensidad y sistematicidad de sus acciones para implementar un régimen generalizado de intercambio comercial con los países sudamericanos bajo el paraguas de la iniciativa del ALCA. Frente a la pérdida de respaldo que ha sufrido dicha iniciativa, la administración de Obama, más preocupada por resolver los problemas de la crisis económica, no ha sido capaz de formular ni muchos menos poner en práctica una estrategia alternativa que le permita a EEUU recuperar el nivel y rango de influencia políticos que había tenido tradicionalmente.

Todo esto, ha permitido un mayor espacio de actuación para la diplomacia brasilera y venezolana en tanto que países en franco crecimiento y consecuente influencia regional. En el primer caso, el éxito del modelo de sustitución de importaciones permitió la consolidación de sectores desarrollistas fuertes y estables, y dio lugar a una estructura industrial compleja y diversificada. Desde inicios de los años 90, Brasil buscó la creación de un Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA) orientado a asegurar los productos brasileños en el mercado regional antes de que se concretara el ALCA<sup>4</sup>. A partir del gobierno de Lula da Silva, Brasil ha visto a la integración económica de América del Sur bajo su liderazgo, como un mecanismo para acceder a mercados extranjeros, proyectar sus empresas nacionales y fortalecer al país en negociaciones internacionales, por medio de la inclusión de temas de infraestructura. En este contexto, el “desarrollo” se entendía como base del proceso regional de integración<sup>5</sup>.

El Mercosur, al afrontar problemas en su dimensión comercial, redujo su importancia para la estrategia brasilera con miras al liderazgo sudamericano. Sin embargo, conservar las buenas relaciones de cooperación con Argentina siguió siendo una prioridad para Brasil.

---

3 Miriam Gomes, *op. cit.*, pp. 87 – 100.

4 Lourdes Regueiro y Mayra Barzaga: UNASUR: Proceso y Propuesta. FESAEPS. Enero 2012. Quito

5 Miriam Gomes, *op. cit.*, pp. 87 – 100.

Desde Venezuela, se ha ido estructurando una visión de integración denominada por algunos como “bolivariana”, la misma se orienta hacia la constitución de una especie de confederación latinoamericana con bases económicas fuertes pero orientada por estrategias con alto contenido político. A partir del 2004, dicho país con el apoyo de Ecuador y Bolivia, ha asumido la integración como un instrumento antiliberal y antiestadounidense<sup>6</sup>.

## **II.1 Los Antecedentes de la Participación**

Sólo en los últimos años, tanto el Mercosur como la CAN, han dado pasos hacia la construcción de una agenda social que trasciende los meros objetivos comerciales y promueve la institucionalización de la presencia de la sociedad civil en los procesos de integración subregional.

En el caso del Mercosur destacan el Parlamento del Mercosur, el Foro Económico y Social, la Comisión Sociolaboral del Mercosur, el subgrupo de Trabajo n° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, la Reunión Especializada de la Mujer (REM), la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) y la Reunión Especializada de Cooperativas de Mercosur (RECM). Con ellos, el Grupo de Alto Nivel Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo (GANEMPLE) y la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del Mercosur y estados asociados (RADDHH). Los de Mercosur constituyen los espacios más avanzados de consulta de la sociedad civil entre los diferentes mecanismos de integración regional, lo cual sin embargo; no implica participación y empoderamiento efectivos ya que aún se encuentran delimitadas por las agendas de sus respectivos gobiernos.

Por su parte la CAN, cuenta con el Parlamento Andino, los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial como instancias de participación social en aspectos económicos. No obstante; a partir del año 2001, la CAN ha trabajado en una agenda social y ha fijado el objetivo de generar mayores espacios para la participación de actores y organizaciones sociales. Es así que se han constituido instancias tales como el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas (2007) y se han previsto espacios para la participación de las poblaciones en proyectos específicos vinculados la conservación y aprovechamiento de recursos naturales, saberes tradicionales, biodiversidad, manejo territorial y cambio climático. Sin embargo; los ámbitos propuestos aún son poco efectivos en lo que hace a garantizar la incidencia de la sociedad civil en las principales decisiones del organismo.

---

6 *op. cit.*

### III. UNASUR y el nuevo paradigma de integración

En el año 2000, el presidente Fernando Henrique Cardoso, organizó la primera reunión de presidentes de la región en Brasilia, orientada a la formación de una comunidad sudamericana. Los temas centrales fueron la integración económica, el fortalecimiento de los regímenes democráticos y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)<sup>7</sup>. Dicha reunión se dio en el contexto de auge de los procesos de negociación del ALCA, mismos que ponían en riesgo el acceso preferencial de los productos brasileños a los mercados regionales. La definición de prioridades estuvo muy acorde con los intereses brasileños de expandir la infraestructura regional y reafirmar la compatibilidad entre los esquemas comerciales subregionales, regionales y hemisféricos con el fin de fortalecer la posición negociadora frente a EEUU y la Unión Europea.

En junio de 2002, los Presidentes Sudamericanos suscribieron el denominado Consenso de Guayaquil en el que ratificaron varios de los acuerdos de Brasilia e incluyeron otros como la escasez de recursos para la inversión productiva, la creación de un mecanismo internacional de solidaridad financiera con la democracia y la importancia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En este mismo espacio manifestaron su preocupación respecto al mantenimiento e incremento de los subsidios agrícolas en los países del Norte por su impacto en la distorsión de la competencia. Así también, se elaboró la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana y el énfasis en los esfuerzos dirigidos a limitar gradualmente y transparentar los gastos de defensa. De igual modo, se confirmó la importancia del tema de la infraestructura para el comercio y la integración regional en el marco del IIRSA así como los esfuerzos orientados a consolidar los acuerdos CAN – Mercosur<sup>8</sup>.

Cabe destacar que, al tratarse de una iniciativa gubernamental brasileña, en estas primeras cumbres la sociedad civil y los movimientos sociales suramericanos no tuvieron ninguna participación ni en lo que hace al planteamiento programático ni al rumbo operativo que podría tomar la iniciativa<sup>9</sup>.

En diciembre del 2004, los presidentes de América del Sur reunidos en la III Cumbre en Cusco Perú deciden conformar la Comunidad

7 Miriam Gomes, *op. cit.*, pp. 87 – 100.

8 *op. cit.*

9 Lourdes Regueiro y Mayra Barzaga: UNASUR: Proceso y Propuesta. FESAEPS. Enero 2012. Quito.



Sudamericana de Naciones sustentada en la historia, la identidad y los valores compartidos, el potencial regional para enfrentar desafíos comunes y fortalecer su capacidad negociadora. Un hito importante de esta reunión es el reconocimiento de que no es posible lograr la inclusión social y la eliminación la pobreza atendiendo únicamente al crecimiento económico. Pese a ello, dicho evento no planteó ningún mecanismo de participación ni consulta con los sectores populares en tanto sujetos de una intervención alternativa en este sentido. Éste aspecto redundaba en el déficit democrático de la experiencia de integración regional, marcada por su carácter intergubernamental y los mecanismos consultivos hacia los sectores empresariales favorecidos en estos procesos.

Por otro lado, aunque la Declaración de Cusco marca un hito en el nacimiento de la Comunidad, no pasa de ser un hecho político más que jurídico, debido a que se sustenta en compromisos sujetos a las voluntades de los países miembros con escasos efectos vinculantes sobre la práctica<sup>10</sup>.

Posteriormente, la primera cumbre de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones celebrada en Brasilia, el 30 de septiembre de 2005, marcó como prioridades el tratamiento de las asimetrías entre sus países miembros como respuesta a la preocupación de algunos respecto a la gran dimensión de la economía brasilera, junto con ello; se incluyó el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, la convergencia entre los procesos de integración de la CAN y el MERCOSUR, la creación de mecanismos financieros regionales y la promoción de la cohesión social. De igual modo; comienza a instalarse la preocupación por la protección y aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales, entre ellos el agua<sup>11</sup>.

En ese marco, surgen otras propuestas con trasfondo geopolítico tales como la originada en Venezuela con la iniciativa Petroamérica. De este modo, ya no es Brasil el único generador de propuestas que coadyuven a la legitimación internacional de sus proyectos en busca del apoyo y la participación suramericana. Igualmente, se manifiesta en este escenario la ruptura del consenso sobre la iniciativa del ALCA. Aspecto en el que sin duda los movimientos sociales de la década han tenido un papel importante, sin embargo; contradictoriamente ello favoreció el desarrollo de proyectos más autónomos tales como los TLC de Chile, Colombia y Perú con Estados Unidos<sup>12</sup>.

---

10 Lourdes Regueiro y Mayra Barzaga: UNASUR: Proceso y Propuesta. FESAEPS. Enero 2012. Quito.

11 Miriam Gomes, *op. cit.*.

12 Lourdes Regueiro y Mayra Barzaga: UNASUR: Proceso y Propuesta. FESAEPS. Enero 2012. Quito.

Bajo la influencia de las tendencias sociales de la coyuntura, el plan de acción elaborado en este evento incluye la diversificación de temas que afectan al desarrollo regional tales como la desigualdad social y la incidencia de enfermedades como el dengue y la malaria.

En la Segunda Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones realizada el 9 de diciembre de 2006 en Cochabamba, Bolivia, se hace patente un viraje en la forma de concebir la integración hacia “un nuevo modelo de integración para el siglo XXI”. En la misma, comienza a perfilarse la orientación que se concretaría en la creación de UNASUR bajo los principios de solidaridad y cooperación, soberanía, paz, democracia y pluralismo, respeto por los derechos humanos y armonía con la naturaleza.

Dicha cumbre también plantea ciertas novedades como la incorporación de diversos actores y amplía la mirada hacia áreas más allá de economía. De este modo, se aplica mayor énfasis a las asimetrías sociales, la ciudadanía sudamericana, la migración, la identidad cultural, la cooperación ambiental, la integración energética, financiera, industrial y productiva. De igual modo, se asume que todos los países no pueden avanzar al mismo ritmo ni tienen los mismos niveles de compromisos.

De forma importante, dicha cumbre es la primera en incorporar con mayor claridad el tema de la participación ciudadana. Para ello, se prevé el desarrollo de mecanismos de diálogo entre las instituciones de la CSN y la Sociedad Civil para una mayor participación en la formulación de políticas de la integración sudamericana.

En mayo del 2008, la Comunidad Sudamericana pasó a denominarse Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). El Tratado Constitutivo firmado en Brasilia<sup>13</sup> establece como objetivo construir de manera participativa y consensuada un espacio de integración cultural, social, económica y político otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente. El horizonte de dicha integración contempla la eliminación de la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia en el marco de la independencia y soberanía de los Estados<sup>14</sup>.

Para algunos analistas, la UNASUR asume características particulares con respecto a otras iniciativas de integración. A diferencia de estas se aseme-

---

13 Dicho tratado fue firmado por 12 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

14 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Artículo 2. Disponible en [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com).

jaría más a un instrumento de gobernanza regional que a un esquema de integración tradicional, debido a la gran importancia asignada al factor político<sup>15</sup>.

Al tener una orientación cooperativa amplia, formalmente puede articular e incluir otras iniciativas subregionales como el Mercosur, la CAN e incluso regionales como el ALBA. Entonces, se entiende que la integración se alcanzará a través de un proceso innovador que incluye lo avanzado en los procesos de Mercosur y CAN así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname pero yendo más allá de la mera “convergencia de los mismos”. No obstante, éste deberá ser un proceso flexible y gradual para que cada Estado adquiriera los compromisos “según su realidad”<sup>16</sup>.

Así planteada, la tarea de lograr la integración esperada no es fácil y es precisamente allí donde se expresan las principales debilidades y limitaciones institucionales de la UNASUR puesto que debe enfrentar la complejidad de ir más allá de lo hecho hasta ahora y de su mera convergencia, pero a la vez; dar un amplio espacio a la soberanía de los Estados y la adquisición de compromisos por consenso de acuerdo a cada realidad específica.

Si bien el diálogo político ha mostrado cierta efectividad en la solución de algunos conflictos como los sucedidos entre Ecuador y Colombia, o la crisis boliviana del 2008, la escasa concesión de soberanía por parte de los Estados, disminuye la posibilidad de constituir mecanismos institucionales para vincular obligaciones y compromisos Estatales de forma efectiva. Sobre esta situación, han tenido una gran importancia no sólo el fracaso de la orientación comercial de iniciativas previas sino especialmente, las diferencias e incluso la polarización político-discursiva entre varios de los gobiernos de la región, aspecto que provee la principal explicación por la cual se ha optado por mecanismos muy flexibles, ya que lo contrario, hubiera puesto en riesgo incluso la instauración de la propia iniciativa integradora.

Por otro lado, los cambios políticos operados en algunos países contemplaron ciertos rasgos nacionalistas como respuesta al modelo neoliberal de economía abierta, lo cual repercutió en preocupaciones por la dimensión de la economía y la influencia política de Brasil y presionó por mayores concesiones de parte de dicho país. Esto llevó a dicho país a asumir, tras un intenso debate interno, algunos de los costos de la integración sudamericana no sin antes ponderar los mayores beneficios que ésta permitiría obtener<sup>17</sup>.

---

15 Miriam Gomes, *op. cit.*, pp. 87 – 100.

16 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Preámbulo. Disponible en [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com).

17 Una situación emblemática sobre este aspecto fue el proceso de renegociación de contratos de venta de gas entre el Gobierno de Bolivia y la empresa Petrobras de Brasil tras la llamada “nacionalización” llevada a cabo por el gobierno de Evo Morales.

Aunque desde el Gobierno de Lula da Silva, Brasil como impulsor de la iniciativa, concentró sus esfuerzos en la institucionalización, pronto comprendió las dificultades políticas y prácticas que ello encarnaba, razón por la que, sin abandonar dichos esfuerzos, prestó mayor atención al carácter cooperativo en su dimensión desarrollista, como un medio –no menos político– para generar el respaldo de los gobiernos de la región a la vez que ponía en marcha parte de sus tareas de expansión económica, tales como la construcción de infraestructura en el marco de la IIRSA.

De este modo, la UNASUR se forjó asumiendo objetivos no únicamente políticos o de “gobernanza regional” sino también de desarrollo y crecimiento económico a concretarse por medio de la integración energética, la infraestructura regional, la integración financiera, la cooperación y complementariedad económica y comercial, así como la integración industrial y productiva<sup>18</sup>.

Dicha visión cooperativa neo-desarrollista aunque impulsada fundamentalmente por Brasil tuvo eco y respaldo en buena parte de los países de la región independientemente de la orientación ideológica-discursiva de sus gobiernos, pero en especial; de países influyentes como Argentina o Venezuela.

Venezuela jugó un papel importante en la incorporación de la visión desarrollista en la medida en que la misma correspondía con sus objetivos políticos y económicos en los que destacan su respaldo financiero a los países del ALBA en temas de desarrollo energético y en menor medida en proyectos sociales y de infraestructura, mismos que coadyuvan en su estrategia de posicionamiento regional como proveedor o inversor en el campo energético a través de su empresa estatal PDVSA. Aspecto que a su vez; ponía en riesgo los intereses de Brasil.

No obstante, esta visión desarrollista forjada en UNASUR contemplaba también una dimensión social importante, que si bien no es nueva, no estuvo presente de inicio con tanto énfasis en iniciativas previas de integración debido a su horizonte fundamentalmente comercial. El trabajo de los movimientos sociales en diferentes cumbres sociales y regionales paralelas, así como la orientación discursiva izquierdista de los gobiernos sudamericanos facilitaron la incorporación formal de la dimensión social.

De inicio, la UNASUR también proclamó que la integración era necesaria para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de los pueblos y para contribuir a resolver los problemas de pobreza, exclusión y

---

18 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Artículo 3. Disponible en [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com).

desigualdad social<sup>19</sup>. El desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades, así como la erradicación del analfabetismo y el acceso universal a la educación de calidad figuran como el segundo y el tercer objetivos específicos de la UNASUR después del de fortalecer el diálogo político ente los Estados miembros y antes de los referidos a impulsar la integración energética, el desarrollo de la infraestructura de interconexión regional y la integración financiera<sup>20</sup>.

Es bajo ese marco que se crea el Consejo de Desarrollo Social, el Consejo de Educación y el Consejo Salud Suramericanos, sobre cuyas funciones y alcances nos extenderemos más adelante.

Pese a estos avances importantes y a la configuración de una estructura burocrática en creciente complejización, la UNASUR por su énfasis en el diálogo político, ha reeditado y tal vez profundizado la preponderancia del carácter interestatal y más propiamente intergubernamental de iniciativas previas, lo cual incide en su déficit democrático y su baja institucionalidad práctica, aspectos que a su vez; podrían poner en riesgo su estabilidad y cohesión a mediano o largo plazo.

El carácter fundamentalmente intergubernamental de la UNASUR también tiene su impacto en la ausencia de mecanismos estables y eficaces de participación e incidencia de la sociedad civil en lo que hace a las principales decisiones del organismo de integración.

## **IV. Estructura y funcionamiento de UNASUR**

La UNASUR nace con una estructura básica compuesta por los siguientes órganos:

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados, la Secretaría General y la Presidencia Pro-Tempore.

UNASUR asume una estructura piramidal en la que en términos de capacidad de decisión tiene como vértice al Consejo de Jefas y Jefes de Estado, mientras que su base está ocupada por la Secretaría General. Con fines meramente descriptivos empezaremos por los ámbitos de menor capacidad de influencia para llegar a los que la detentan en menor medida.

Pese a la notoriedad que se le asigna, en términos de la jerarquía de sus atribuciones y de su capacidad de decisión, la base de la estructura

---

19 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Preámbulo. Disponible en [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com).

20 *op. cit.*, Artículo 3- Objetivos específicos. Disponible en [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com).

se encuentra ocupada por la Presidencia Pro- Tempore. En los hechos su poder es más simbólico que efectivo y depende más de la habilidad diplomática del Estado que la detenta que de las competencias asignadas. Su poder es formalmente bastante limitado dado que no se prevé que pueda hacer propuestas programáticas o de institucionalización. Ésta prepara, convoca y preside las reuniones de los órganos de UNASUR, pone a consideración el Programa anual de actividades a los Consejos en coordinación con la Secretaría General y representa a UNASUR en diferentes foros internacionales bajo delegación de los Estados miembros. La misma se ejerce sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros en orden alfabético por períodos anuales.

En el siguiente peldaño de la estructura, se encuentra la Secretaría General, cargo que será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. La Secretaría General apoya con funciones secretariales a los diferentes Consejos y la Presidencia Pro Tempore. No obstante, a diferencia de la anterior; tiene la posibilidad de proponer iniciativas y efectuar el seguimiento de las directrices de la UNASUR así como de participar con derecho a voz en las reuniones de los órganos de UNASUR. No obstante, sus atribuciones están marcadamente delimitadas por lo que goza de un escaso margen de autonomía.

El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por un representante acreditado por cada Estado Miembro. El mismo implementa las decisiones y resoluciones de los dos Consejos de Jefes de Estado y Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Este Consejo está facultado para elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y reglamentos para el Consejo de Ministras y Ministros de relaciones exteriores tanto de conformar, coordinar y dar seguimiento a los grupos de trabajo y de forma especial; es el encargado de promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración. De igual modo, el Consejo de Delegadas y Delegados, se encarga de hacer seguimiento a la implementación y cooperación con otros grupos regionales, tales como Estados y entidades con personalidad jurídica internacional. Por lo que formalmente, podría convertirse en un importante ámbito de incidencia para la creación de instancias formales de participación de la Sociedad Civil, ya sea en conjunto o por medio de uno o más representantes acreditados en los países.

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores no sólo que adopta Resoluciones para la implementación de Decisiones del Consejo de Jefes de Estado sino que también propone proyectos de Decisiones a dicha instancia. El Consejo de Ministras y Ministros de Relacio-

nes Exteriores también realiza actividades de planificación, coordinación, seguimiento y evaluación del proceso de integración. De igual modo, crea Grupos de Trabajo sobre temas específicos, que sin embargo; deben enmarcarse en las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado.

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de UNASUR puesto que establece los lineamientos políticos, los planes de acción, programas y proyectos y; toma las principales decisiones sobre su implementación. Al convocar a Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial, tanto como decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores éste Consejo también concentra las principales decisiones sobre la institucionalización del organismo multilateral. En este aspecto, toda propuesta de adopción de políticas, instituciones, organizaciones o programas podrán ser presentadas por los Estados miembros a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados para ser luego elevadas al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado.

El funcionamiento de la estructura de UNASUR se efectúa también a partir de la convocatoria y conformación de reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos Ministeriales, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales requeridas, ya sean éstas de carácter permanente o temporal.

## **V. Espacios previstos para la participación de la sociedad civil**

### **V.1 El concepto de ciudadanía en UNASUR**

El tratado constitutivo utiliza el concepto de “ciudadanía” en al menos dos acepciones: primero; como condición de membresía de la comunidad regional suramericana, lo cual conllevaría una serie de derechos y deberes para cada individuo. Y luego, como un conjunto plural y diverso de actores sociales independientes, es decir; como sinónimo de Sociedad Civil.

En lo que refiere a la primera acepción, los Estados firmantes manifiestan su determinación de construir una identidad y ciudadanía sudamericanas y un espacio regional no solo integrado en lo político y económico sino también en lo social y cultural. Ello incluye, la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de los derechos a los

nacionales de un Estado miembro residentes en cualquiera de los otros Estados miembros, con el fin último de alcanzar una ciudadanía suramericana<sup>21</sup>.

De este modo, la consolidación de esta ciudadanía sudamericana como uno de los objetivos a ser alcanzados por UNASUR, se asentaría en aspectos subjetivos que vinculan el sentido de pertenencia de su población con un espacio geográfico ampliado más allá de sus fronteras nacionales, tanto como en aspectos objetivos como el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de esta población por parte de otros Estados distintos a los de su lugar de origen.

El reconocimiento de estos derechos para los ciudadanos sudamericanos se presenta no sólo como objetivo de UNASUR sino también como principio y condición para la integración. El preámbulo del Tratado Constitutivo ratifica que el respeto irrestricto de los derechos humanos *universales indivisibles e interdependientes* y las instituciones democráticas serían tanto principios como condiciones esenciales para el desarrollo de los procesos de integración<sup>22</sup>.

Pese a ello, la UNASUR, en comparación con organismos como la CAN o Mercosur, ha avanzado escasamente en el desarrollo o ratificación de normativas e instancias orientadas a la protección de Derechos Humanos en los países miembros y la región ni tampoco las ha previsto en el mediano plazo<sup>23</sup>. Aunque algunos países como los del ALBA han accionado a favor de reemplazar el Sistema Interamericano de DDHH de la OEA con otras instituciones en espacios como la CELAC, en el marco de la UNASUR no se han presentado iniciativas serias en este sentido.

En lo que hace a la segunda acepción, la participación plena de la ciudadanía se presenta como principio rector tanto como un objetivo específico de la integración. El artículo 18 del Tratado Constitutivo de la UNASUR establece que se promoverá la *participación plena de la ciudadanía* (énfasis propio). El pluralismo, entendido como la inclusión y la participación activa de actores diversos e independientes en igualdad de condiciones

---

21 *op. cit.*, Artículo 3, Objetivos específicos. Disponible en [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com).

22 *op. cit.*, Preámbulo, Objetivos específicos. Disponible en [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com).

23 El tratado constitutivo de la UNASUR no hace mención a derechos ni a grupos específicos, algunos de los cuáles podrían verse afectados por los diversos proyectos de desarrollo previstos, como por ejemplo la infraestructura caminera o hidrocarburífera en territorios indígenas. Sólo uno de sus objetivos específicos plantea la promoción de la diversidad cultural, de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región para el fortalecimiento de sus identidades. Este objetivo, detenta un enfoque liberal y potencialmente “folklorizante” de la cuestión indígena que podría no trascender hacia acciones de reconocimiento pleno y efectivo de los pueblos indígenas como sujetos de derechos tales como el derecho a la consulta y el consentimiento previo e informado, el territorio, o la definición de sus prioridades de desarrollo.



forma parte de los criterios y mecanismos que conducirán la relación con la sociedad civil en Sudamérica.

## V.2 El concepto de participación en UNASUR

En términos formales UNASUR ha definido como objetivo principal construir de manera *participativa y consensuada* (énfasis propio) un espacio de integración y unión cultural, social, económica y política entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, 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* (énfasis propio) y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados<sup>24</sup>.

Entre los principios rectores sobre los cuáles se fundaría la integración sudamericana se cita la democracia y *la participación ciudadana* (énfasis propio).

El artículo 18 del Tratado Constitutivo de la UNASUR establece que se promoverá *la participación plena* (énfasis propio) de la ciudadanía no sólo en el “proceso de integración” sino también en la unión suramericana. Los medios para lograr esta participación serían el diálogo, la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Con miras al establecimiento de procedimientos para implementar la participación ciudadana, los Estados firmantes se comprometen a generar mecanismos y “espacios innovadores” (énfasis propio) que incentiven la discusión de los diferentes temas para que las propuestas de la ciudadanía reciban adecuada consideración y respuesta<sup>25</sup>.

Así planteado, el artículo 18 adopta un concepto amplio de participación que se constituye como principio rector tanto como eje transversal a todas las acciones del proceso de integración. Ello compromete un ideal de presencia activa y constante de la sociedad civil en la construcción de la UNASUR tanto como un objetivo a ser alcanzado por la misma.

De aplicarse estrictamente, dicho concepto condicionaría a la discusión, la información, la consulta, consideración y el seguimiento de

---

24 *op. cit.*

25 *op. cit.*, Artículo 18, Participación Ciudadana. Disponible en [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com).

diferentes temas propuestos por la sociedad civil, tanto como de las iniciativas y proyectos tratados por los Estados en las diferentes instancias del organismo.

De este modo, si bien el concepto de participación de UNASUR pretende ser amplio y creativo, lo es más en lo que hace a posibles mecanismos y procedimientos que en lo referido a los alcances y la eficacia de la participación de la ciudadanía.

Los planteamientos citados, en un escenario ideal, abrirían la posibilidad de una presencia relativamente dinámica de la sociedad civil en los procesos de UNASUR, sin que ello suponga, ni siquiera declarativamente, la posibilidad de una incidencia efectiva y eficaz sobre la toma de decisiones, sino únicamente su consideración y respuesta, ya que éstas están bastante concentradas en las instancias superiores.

Dado el carácter incipiente del proceso de institucionalización en general y de los mecanismos de participación en particular, tanto como las características orgánicas y políticas de UNASUR no parece previsible que este concepto se concrete en instancias y prácticas efectivas en el corto plazo.

### **V.3 La participación en los consejos ministeriales de UNASUR**

Los Consejos Ministeriales no forman parte de la estructura básica de UNASUR pero no por ello dejan de tener una gran importancia práctica dado que se constituyen como instancias operativas para la implementación de las políticas del organismo. Los Consejos Ministeriales hacen al componente más dinámico de la estructura de UNASUR puesto que su creación, organización, definición de objetivos y funciones tanto como su asignación de tareas a través de diferentes grupos de trabajo contribuyen a la creciente burocratización y especialización del organismo en diferentes áreas de intervención.

A partir del año 2008, se han creado 9 Consejos Ministeriales:

- Consejo de Salud Suramericano (CSS), 28 de noviembre de 2008
- Consejo de Defensa Suramericano (CDS), 16 de diciembre de 2008
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 28 de enero de 2009
- Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS), 10 de agosto de 2009

- Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI), 10 de agosto de 2009
- Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD), 4 de mayo de 2010
- Consejo Energético Suramericano (CES), 4 de mayo de 2010
- Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF), 26 de noviembre de 2010
- Consejo Electoral de UNASUR, sin información.

Cinco de los nueve Consejos de UNASUR han incorporado a la participación de la sociedad civil como principio o como objetivo explícito en sus estatutos, documentos fundacionales o planes de acción. La excepción a esta tendencia está dada por el COSECCTI, el CSPMD, el CES y el CSEF.

Es particularmente preocupante que instancias clave como el CES y el CSEF, no incluyan referencias ni procedimientos tendientes a promover espacios de participación, dada la importancia de los aspectos financieros y energéticos en los procesos de integración y desarrollo promovidos por UNASUR. Éste aspecto ha sido motivo de pronunciamientos y demandas de la sociedad civil en busca de mayor apertura y transparencia en éstos ámbitos que por su alto nivel técnico y estratégico establecen distancias aún más marcadas respecto a la población.

Por su parte, el CSPMD como instancia permanente de consulta, cooperación y coordinación para enfrentar el problema mundial de las drogas aunque no incluye el tema de la participación plantea la necesidad de respetar los Derechos Humanos en cada una de sus acciones contra el tráfico y consumo.

Por su parte, tanto el CDS como el CSS conciben la Defensa y la Salud Pública bajo el concepto de bienes públicos que deben ser sujetos a la participación y la consulta con los actores sociales.

De entre los diversos consejos, tomaremos algo más de espacio para referirnos al CSDS y al COSIPLAN por su importancia en materia social, desarrollo e integración.

El Consejo de Desarrollo Social Suramericano es definido como “una instancia de diálogo, coordinación, reflexión y cooperación sobre desarrollo social y humano integral”. Dicho Consejo ha sido creado por decisión de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, conforme al Tratado Constitutivo de la UNASUR.

Las actividades del Consejo se organizan en función de planes bianuales y se ejecutan a través de los siguientes grupos de trabajo:

El Grupo de Trabajo Técnico, coordinado por Brasil; el Grupo de Trabajo Temático sobre Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre y la

malnutrición coordinado por Uruguay; el Grupo de Trabajo Temático de Protección, Promoción y Seguridad Social coordinado por Ecuador y el Grupo de Trabajo Temático sobre Economía Social coordinado en conjunto por Argentina y Paraguay<sup>26</sup>.

El último encuentro del Consejo Suramericano de Desarrollo Social realizado en Paraguay en abril del 2012 permitió la discusión sobre espacios que garanticen la participación social en las políticas públicas de los miembros y la aprobación del nuevo Plan de Acción 2012 - 2014<sup>27</sup>.

Los grupos de trabajo técnico y temático están conformados por autoridades del área social de los países, por ello, es necesario analizar posibles estrategias de nivel nacional y regional para el acercamiento a las mismas por parte las organizaciones sociales en búsqueda de lograr avances en materias de políticas públicas y ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales.

Por su parte, el COSIPLAN se define como una instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR. COSIPLAN está conformado por el Consejo de Ministras y Ministros de las áreas de infraestructura y opera a través de un Comité Coordinador. Desde el año 2010, la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana forma parte del COSIPLAN como instancia técnica y consultiva, a ésta la acompañan los diferentes Grupos de Trabajo.

El COSIPLAN ha incorporado como principios a la participación ciudadana y pluralismo. Ambos deben guiar las iniciativas de integración regional en infraestructura. Junto con ello se menciona explícitamente el reconocimiento y respeto los derechos de todos los pueblos y la diversidad multicultural, multiétnica y plurilingüe tanto como el respeto al medio ambiente.

En el 2011 el COSIPLAN ha definido una Agenda de Proyectos Prioritarios que implica una inversión de 21.000.000.000 de dólares distribuidos en proyectos diversos entre los cuales destacan los destinados a infraestructura de transporte. Como parte de las acciones de su Plan de Acción 2012 – 2022, el Consejo ha establecido definir instancias de participación social y construcción activa de las comunidades involucradas en las actividades del COSIPLAN. Para ello, se ha propuesto realizar las gestiones con las instancias correspondientes de UNASUR para definir los

---

26 Gustavo Pacheco: UNASUR Social, Surgimiento del Plan de Acción y del Grupo Técnico de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre. Julio de 2012. UNASIC – MIDES, Uruguay.

27 <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/04/05/consejo-de-desarrollo-social-de-la-unasur-sesionara-en-paraguay>

mecanismos de participación social y las subsecuentes acciones. En términos formales, la instancia llamada para ésta tarea debería ser el Consejo de Delegadas y Delegados, sin embargo; el carácter intergubernamental y presidencialista de UNASUR puede llevar a que dichos mecanismos sean finalmente definidos por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado.

Otra preocupación de COSIPLAN es la de mejorar sus metodologías de planeamiento territorial indicativo tanto como definir metodologías para la creación de Programas Territoriales de Integración orientados a generar procesos de desarrollo y articulación a escala a partir de los proyectos. Se espera que los mismos recuperen la experiencia de herramientas desarrolladas en IIRSA tales como la Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE). Dicha metodología buscaba identificar los factores de criticidad, riesgo, potencialidad y oportunidad de los proyectos antes de su realización<sup>28</sup>. A través de visitas y estudios de campo e intercambio de información con la población y los actores clave, la metodología contribuiría a la realización del proyecto con el alcance de resultados tales como la identificación de tendencias, oportunidades, riesgos y expectativas para el proyecto, la identificación de temas de sensibilidad de la población potencialmente afectada/beneficiada por el Grupo de Proyectos, la identificación de acciones para potenciar las oportunidades y abordar los riesgos tanto como la identificación de capacidades de respuesta en las instituciones para abordar las estrategias de minimización de riesgos<sup>29</sup>.

Un documento de IIRSA que recoge las lecciones aprendidas tras la aplicación de dicha metodología<sup>30</sup>, considera de mucha importancia el prestar atención a actores y temas sensibles como los aspectos indígenas en general y sus actores representativos en particular, mismos que “deben ser adecuadamente resueltos” (énfasis propio) en la aplicación de la metodología, sin embargo; no se hace ninguna referencia a los Derechos de los Pueblos Indígenas como procedimientos en sí mismos para cualquier tipo de proyecto.

---

28 La metodología abarcaba una variedad de campos como los procesos geomorfodinámicos, la existencia de ecosistemas sensibles, conflictos de uso, centros poblados y asentamientos humanos, la provisión de servicios básicos, los actores clave, la presión antrópica, presencia de pueblos nativos, tenencia de la tierra, institucionalidad, las áreas protegidas, jerarquías urbano-regionales, actividades productivas, y los proyectos ambientales, sociales, sectoriales, e institucionales planificados y/o en curso que sean diferentes a los previstos por IIRSA.

29 [http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/E/evaluacion\\_ambiental\\_estrategica/evaluacion\\_ambiental\\_estrategica.asp?CodIdioma=ESP](http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/E/evaluacion_ambiental_estrategica/evaluacion_ambiental_estrategica.asp?CodIdioma=ESP)

30 [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/ease\\_lecciones\\_aprendidas\\_aplicacion.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/ease_lecciones_aprendidas_aplicacion.pdf)

De igual modo, la evaluación de IIRSA se ha dedicado a considerar los alcances del proceso participativo. De acuerdo con los fines de llevar a cabo los proyectos sin oposición relevante, el documento menciona que la “participación debe ser acotada” para no invertir sin necesidad en tiempo, recursos humanos y costos para la inclusión de actores cuyas opiniones “no son relevantes en el contexto estratégico de la aplicación”. Para ello, se apela a que los mecanismos de participación en dicha metodología deben evaluarse con mucho cuidado. Dado que mediante la aplicación del plan de participación se legitima el proceso de evaluación y se logra consenso en las decisiones.

Respecto a las metodologías participativas se afirma que se debe lograr la disponibilidad y conocimiento de las actas de reuniones y talleres, ii) el envío de la información previa a proceso de consultas respecto a las metodologías que serán utilizadas y los acuerdos anteriores ya establecidos, y iii) el registro de todas las observaciones, propuestas y recomendaciones formuladas por los actores.

De este modo, dichas metodologías contienen en sí mismas procesos orientados hacia el logro del objetivo primordial de generar las condiciones para ejecutar el proyecto en cuestión sin oposición de la población local. La metodología desarrollada por IIRSA no hacía ninguna mención a los derechos a Consulta y Consentimiento previo e informado de los pueblos indígenas y afro descendientes. En este sentido, contradice el espíritu de los principios recogidos por COSIPLAN, razón por la cual se ha previsto un proceso de armonización y cualificación de metodologías.

La incidencia de las organizaciones indígenas en la construcción de estas metodologías que serán aplicadas a todos los proyectos supone un ámbito importante para cualificar la participación indígena a nivel local y sub-nacional a partir de UNASUR y COSIPLAN.

## **V.4 El parlamento suramericano**

El artículo 17 del Tratado Constitutivo ha previsto la Conformación del Parlamento Suramericano con Sede en Cochabamba Bolivia. Se esperaba que un protocolo Adicional determinara sus características y su alcance. No obstante, luego de cuatro años, las diferentes posiciones de los países respecto al carácter que debería asumir el mismo no han dado lugar al consenso necesario.

Desde la firma del Tratado Constitutivo existieron tres posiciones distintas al respecto. La que planteaba la creación un Parlamento Suramericano con sesiones más o menos permanentes; la que abogaba por un espacio en el cual confluyan los Parlamentos de la CAN y el Merco-

sur en sesiones específicas y breves. Y una tercera, que incluiría en esa confluencia a representantes de los Parlamentos Nacionales. Dado que ninguna de esas posiciones se impuso desde el inicio no se debatieron los mecanismos de financiación<sup>31</sup>.

El tratado constitutivo incluyó un artículo transitorio por el que se crea una Comisión coordinada por el Consejo de Delegados, y con la presencia de representantes de los parlamentos nacionales, subregionales y regionales encargada de redactar el Protocolo Adicional.

Dicho Protocolo debería ser considerado en la Cuarta Cumbre (2009 en Chile) pero no sucedió así, por lo que el primer intento serio de alcanzar este objetivo se dio con la Cumbre de Presidentes de los Parlamentos de Naciones que integran UNASUR llevada a cabo en Quito entre el 12 al 15 de junio de 2010.

Los objetivos de dicha reunión eran los de debatir el protocolo adicional y aprobar un plan de acciones inmediatas del Grupo de Presidentes de los Poderes Legislativos de Suramérica para la puesta en marcha de dicho instrumento<sup>32</sup>. Sin embargo, en el encuentro volvieron a aflorar las discrepancias. Mientras que Bolivia, Ecuador y Venezuela buscaban crear “una nueva institucionalidad” que comience a funcionar desde cero y en el lapso de un mes, los representantes del Mercosur y la CAN argumentaron por la imposibilidad logística y financiera de dicha propuesta y a favor del aprovechamiento de las estructuras parlamentarias subregionales existentes<sup>33</sup>.

La ausencia de Brasil, Guyana, Paraguay y Suriname fue otra de las razones que dificultaron concretar los propósitos de la reunión. Algunos países llegaron a acusar a Brasil de boicotear con su ausencia éste paso importante hacia la consolidación de la integración en Suramérica<sup>34</sup>.

Entonces, como condición previa a la creación del Parlamento Suramericano, se instó por la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR a los países que todavía no lo habían hecho. Así también, se designó una Comisión Especial formada por un parlamentario de cada una de las naciones suramericanas y un representante de cada uno de los Parlamentos Regionales del Mercosur, Andino, Latinoamericano, Indígena y

---

31 Diego Cardona, “El ABC de UNASUR Doce preguntas y Respuestas” en *Revista de la Integración*, N°. 2 págs. 19-31. Secretaría General. Comunidad Andina de Naciones, Lima 2008. Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/Upload/20111024181937revista\\_integracion\\_2.pdf](http://www.comunidadandina.org/Upload/20111024181937revista_integracion_2.pdf)

32 <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=77933>

33 <http://www.somosmercosur.net/general/fortes-discrepancias-entre-los-paises-de-la-unasur-por-la-creacion-de-un-parlamento-suramericano.html>

34 Disponible en: <http://www.somosmercosur.net/general/fortes-discrepancias-entre-los-paises-de-la-unasur-por-la-creacion-de-un-parlamento-suramericano.html>

Amazónico para las gestiones dirigidas a la creación del Parlamento de la UNASUR por parte de la Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno.

Frente a los escasos resultados de dicho compromiso, el Parlamento Andino buscó avanzar en este objetivo en su XIX Período Extraordinario de Sesiones en Quito, tanto como en su XLI Período Ordinario de Sesiones en Guayaquil, ambos en agosto de este año<sup>35</sup>.

No obstante, incluso en este escenario se percibieron visiones diferentes sobre los alcances del Parlamento. Mientras que para su presidente, el colombiano Héctor Rojas, el Parlamento respondería a la necesidad de contar con un escenario común para el diálogo regional, donde convergieran el Parlamento Andino y UNASUR, para el Vicepresidente Raúl Patiño de Ecuador, un Parlamento Suramericano podría hacer leyes para toda la región, un poder del cuál carece el Parlamento Andino pues sólo emite Decisiones que operan como recomendaciones.

Limitando sus expectativas, la Decisión aprobada en la ocasión, se inclinó más por la primera tendencia. Según ésta, el Parlamento de UNASUR tendría naturaleza comunitaria y estaría encargado, no de elaborar leyes a la manera del Parlamento Europeo, sino de establecer el control político a los órganos e instituciones que integran la Unión, sirviendo de espacio de diálogo y concertación política regional a favor de los intereses del proceso de integración en Suramérica<sup>36</sup>.

De este modo, la Decisión del Parlamento Andino, aunque ratifica y respeta los principios dialógicos y concertadores presentes en el Tratado Constitutivo de UNASUR, introduce un elemento basado en la propia experiencia andina pero con un alcance mayor, cuál es el de dotar al Parlamento de UNASUR de competencias de control sobre las políticas y acciones de sus diferentes órganos. Aquello, en condiciones ideales de representatividad social e independencia política, a lo mucho se orientaría no a contener ni mucho menos limitar, sino tal vez sólo reorientar democráticamente las consecuencias de la concentración de poder en el Consejo de Jefes y Jefes de Estado de UNASUR. No obstante, seguiría careciendo de la incidencia necesaria sobre las decisiones y mucho menos sobre los propios Estados miembros y sus Gobiernos, quienes verían cualquier progreso en este sentido como una amenaza a su soberanía, misma que figura también como principio rector del organismo.

---

35 Disponible en: <http://mx.noticias.yahoo.com/legisladores-andinos-analizan-creacion-parlamento-suramericano-010200310.html>

36 Disponible en: [http://www.parlamentoandino.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=537:parlamento-suramericano-clave-de-la-integracion&catid=2:sala&Itemid=28](http://www.parlamentoandino.org/index.php?option=com_content&view=article&id=537:parlamento-suramericano-clave-de-la-integracion&catid=2:sala&Itemid=28)



Con el propósito de debatir y aprobar un proyecto de ‘Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR para la Constitución del Parlamento Suramericano’, la Comunidad Andina ha convocado a un Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos -FOPREL- a nivel suramericano, con la participación de los Presidentes del Parlamento Andino y del MERCOSUR para el primer semestre del 2013. Es necesario que con miras a dicho evento, las organizaciones de la sociedad civil de Suramérica puedan poner en marcha un proceso articulado de generación de alianzas y construcción de propuestas conjuntas orientadas a la construcción de un parlamento que permita la participación plena e independiente de representantes de las organizaciones indígenas y movimientos sociales.

## **VI. La participación como competencia**

### **VI.1 Actores e intereses en UNASUR**

Para la política exterior brasilera, constituir un nuevo ordenamiento sudamericano bajo su liderazgo se ha convertido en una prioridad. El influjo de los intereses empresariales en su orientación diplomática desarrollista con respecto a los países de la región busca incrementar las posibilidades de proyección de los productos industriales nacionales sobre las limitaciones de las industrias de los países vecinos tanto como el acceso a materias primas y tierras cultivables.

El crecimiento de las inversiones brasileras en la región, la cooperación técnica y el financiamiento de obras de infraestructura regional a través de la IIRSA y el BNDES son favorables a esos intereses.

Los proyectos de la IIRSA facilitan el acceso a otros mercados y materias primas suramericanas en lugares donde se hacen más competitivos y abre nuevos espacios para la realización de sus mercancías frente a la insuficiencia del MERCOSUR y las medidas de protección asumidas por algunos de sus países.

A su vez; el financiamiento de obras de infraestructura proporciona contratos a grandes empresas brasileñas y encamina la solución al problema del acceso a los puertos del Pacífico, con lo cual se abaratarían los costos del comercio con los países asiáticos<sup>37</sup>.

---

37 Lourdes Regueiro y Mayra Barzaga: UNASUR: Proceso y Propuesta. FESAEPS. p. 109, Enero 2012. Quito.

Una declaración del presidente del BNDES en 2003 respecto al Proyecto del Río Madera ilustra la dimensión de los intereses económicos detrás de la IIRSA:

“...Estoy totalmente seguro de que 4,8 mil kilómetros de vías acuáticas - 30 millones de hectáreas de tierras en Brasil, en Bolivia y Perú abiertas a la producción - representan para la historia del continente un movimiento en pequeña escala como lo que fue la ocupación del viejo oeste del continente norteamericano. Creo que es un gesto, un proyecto que tienen este significado de poner a la modernidad sudamericana en la hinterlandia aún no ocupada”.<sup>38</sup>

De acuerdo Henkjan Laats (2009), las principales fuerzas detrás de la “conquista de la Amazonía” son impulsadas por empresas constructoras, eléctricas y mineras para la construcción de carreteras y para la construcción de represas hidroeléctricas. Como ejemplo se puede mencionar que la empresa Odebrecht de Brasil es la mayor constructora de infraestructura del país. La misma apoyó financieramente la campaña electoral de Luiz Inacio Lula da Silva. El complejo Costa de Saupí construido en los terrenos de Odebrecht ha servido de escenario para cumbres presidenciales entre ellas las de UNASUR, el grupo del Río y la XXXVI Cumbre del MERCOSUR.

Aunque los intereses asociados a la creciente dimensión de la economía brasilera tienen una importante influencia en la integración latinoamericana, no debe descontarse el papel de otros actores. La mayor presencia de Venezuela o Brasil no implica que los Estados Unidos no tengan intereses en los procesos de la integración suramericana. Según Laats, esto sucede a través de su influencia en las Instancias Financieras Internacionales, en IIRSA, a través de empresas transnacionales estadounidenses, a través de sus buenas relaciones con Brasil y a través de los tratados de libre comercio con Chile, Perú y Colombia.

Algo similar sucede con los organismos financieros. Aunque en los primeros años del regionalismo abierto y el Consenso de Washington, el Banco Mundial, el FMI y el BID impulsieron los acuerdos de libre comercio, actualmente el BID y la CAF ponen en marcha una política de integración abierta a través de la financiación de proyectos de infraestructura y con una participación importante en IIRSA<sup>39</sup>.

---

38 Citado por: Henkjan Laats: La Integración Suramericana: Actuar Juntos y Bien. CEADESC. 2009, Cochabamba disponible en [www.ceadesc.org](http://www.ceadesc.org)

39 *Ibid.*

La unión Europea es otro actor importante que busca promover procesos de integración regional orientados a articular mercados de mayor dimensión para sus productos tanto como crear bloques regionales que equilibren la posición respecto a Estados Unidos en una perspectiva multipolar. La influencia de la UE y su modelo de integración ha sido canalizada a través de “mecanismos blandos” como la cooperación técnica y la transmisión de conocimientos en ámbitos como el MERCOSUR, que han recibido una importante influencia de este actor<sup>40</sup>.

La incidencia con estos actores que contribuyen con la transmisión de nociones y valores tanto como de herramientas y financiamiento a las instancias técnicas y operativas de los organismos de integración podría ser parte de la estrategia a ser aplicada por las organizaciones sociales. Estos actores de la cooperación multilateral podrían ser favorables a las propuestas de las organizaciones sociales y permitirían influir tanto en marcos teóricos como en herramientas metodológicas aplicadas por las instancias de UNASUR.

## **VI.2 Foros y propuestas ciudadanas**

Más allá de los estrechos y escasos mecanismos formales abiertos para la participación de la Sociedad Civil en los diferentes esquemas de integración, las organizaciones y movimientos sociales han tenido algunas posibilidades de interlocución con los gobiernos y órganos ejecutivos en una diversidad de foros y encuentros ciudadanos simultáneos o paralelos. Entre estos pueden citarse las reuniones sociales realizadas con motivo de las Cumbres de las Américas y las Asambleas o reuniones especiales de la OEA y de forma particular, aquellas que en su tiempo se organizaron como resistencia a la implementación del ALCA.

En la XXX Cumbre de Jefes de Estado de Mercosur de julio de 2006 se dio forma al espacio SOMOS Mercosur. Una iniciativa pública, que sobre la base de varias reuniones previas con actores sociales tiene como objetivo involucrar a la sociedad civil y los gobiernos en el debate, la formulación de demandas y los procesos decisorios del proceso de integración<sup>41</sup>.

En lo que refiere específicamente a UNASUR, el más destacado mecanismo de este tipo ha sido la Cumbre Social. Es así que tanto en

---

40 María Contreras y Phillippe De Lombaerde: Conceptos e Instrumentos de la Influencia de la Unión Europea en el Regionalismo Suramericano en *Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración*. Año 15, N°. 29. Enero – Junio 2010.

41 Andrés Serbín, Entre Unasur y ALBA; ¿Otra Integración (ciudadana) es posible?, en *Anuario 11, Págs. 183-207, Junio 2007. CRIES*.

la II Cumbre de la CSN en Brasilia como en la III Cumbre de la CSN en Cochabamba, se han desarrollado encuentros sociales previos o simultáneos al encuentro intergubernamental. Los mismos, a su vez; han buscado presentar los resultados y conclusiones de las mesas de debate a los gobernantes o en su caso en reuniones específicas con cancilleres, vicescancilleres o representantes gubernamentales.

Algunos consideran que la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos fue un espacio único de participación y diálogo entre actores gubernamentales y de la sociedad civil. Fue un hito histórico que hasta la fecha no se ha repetido. La “fórmula” de la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos permitió que los resultados de esta Cumbre lograron una “convergencia” (Marcha Mundial de la Mujeres, ALAI 2008) que no se pudo lograr en los Foros Sociales Mundiales y Regionales.

Desde entonces, aunque las Cumbres Sociales se han ido convirtiendo en una práctica habitual en diferentes foros intergubernamentales, no necesariamente han derivado en la construcción de mecanismos institucionalizados para la participación de la sociedad civil.

Por otro lado, dichas Cumbres al ser convocadas y eventualmente organizadas por algunos de los gobiernos han servido para legitimar las posiciones de éstos en las cumbres presidenciales restando independencia a los movimientos y organizaciones y reduciendo su capacidad de incidencia efectiva.

Otra modalidad de participación no institucionalizada ha sido el envío de cartas o presentación directa de propuestas y pronunciamientos en los espacios oficiales de UNASUR. Un ejemplo se dio en la Cumbre de UNASUR en Quito el 10 de agosto del 2009, cuando la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, con el respaldo de cien organizaciones colombianas presentó a los Cancilleres un documento de propuestas para la superación de la crisis diplomática debida a la ubicación de bases norteamericanas en Colombia tanto como para lograr su intervención en la solución del conflicto armado colombiano. Ésta acción se mostró como una buena forma de llegar directamente a los ámbitos de decisión y hacer escuchar su voz, aunque sin que ello suponga la garantía de resultados concretos.

### **VI.3 Propuestas para la institucionalización de la participación**

Desde los inicios de la conformación de UNASUR han existido diversos espacios tendientes a analizar y en ocasiones promover la participación de la sociedad civil en dicho proceso. Buena parte de ellos respondieron a la

iniciativa de la sociedad civil en tanto que otros han derivado de la propia acción de las instancias del organismo y por ello, son éstas últimas las que han tenido más efectividad en términos formales.

## **Secretaría pro tempore**

En Julio del 2007, la Secretaría Pro Tempore convocó al Seminario sobre Mecanismos de Participación de la Sociedad Civil en UNASUR. Dicho evento estableció algunos conceptos y propuestas que luego influyeron en la forma en que UNASUR concibe la participación. Se asume un concepto de sociedad civil como conjunto amplio, diverso, popular, autónomo democrático de todos los actores sociales de los países de la UNASUR, en los que se incluyen, a los trabajadores, empresarios, indígenas pequeños productores, mujeres, campesinos artesanos, y muchos otros actores.

Junto con ello, las conclusiones del seminario abogan por la preservación de la independencia y el respeto de las organizaciones, opiniones y propuestas de la sociedad civil.

El evento se inclinó por evitar definir un tipo de institucionalidad sino promover mecanismos “flexibles y creativos” de UNASUR con los diversos actores de la sociedad civil, ya que los mismos vendrían a ser producto de la experiencia y la propia participación. Dichos mecanismos deberían ser capaces de generar transparencia, acceso a la información y la generación de espacios de diálogo entre los órganos de UNASUR y la sociedad civil respecto a los temas priorizados en UNASUR (energía, financiamiento, políticas sociales, infraestructura y financiamiento), así como de sus decisiones fundamentales.

Sobre la base de la experiencia de Mercosur y la CAN se planteó que aunque no existe un carácter vinculante en las recomendaciones de la Sociedad Civil, es necesario que estas sean analizadas y consideradas por las instancias de UNASUR asegurando una respuesta que motive a continuar el diálogo y la participación.

El evento planteó seguir el camino de la experiencia de Cochabamba 2006, promoviendo espacios de intersección e interacción de los diferentes actores sociales con las instancias de UNASUR. Una alternativa sería la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos con una periodicidad que no necesariamente deba ser anual y tomando en cuenta el tema del financiamiento.

## Actores de la sociedad civil

Al iniciar el proceso de integración en UNASUR diversos actores de la sociedad civil han estado elaborando pronunciamientos y propuestas para incrementar la participación en diferentes instancias de la UNASUR. Un ejemplo de este tipo de manifestaciones ha sido el documento: “Recomendaciones desde la Sociedad Civil al primer Encuentro del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas” emitido por diferentes personalidades y organizaciones del continente en agosto del 2011.

Entre los puntos más destacables del documento cuenta el llamado de alerta sobre el peligro de que los Estados de UNASUR avancen en la integración regional sin consolidar mecanismos permanentes de participación de la sociedad y sus organizaciones. Con respecto a la institucionalización de la participación en la UNASUR, el documento reclama “una política consecuente con el fomento y concreción de dicha participación en todos los ámbitos y niveles de consideración, incluyendo al Consejo Suramericano de Economía y Finanzas”<sup>42</sup>.

Como éste, otros documentos de actores de la sociedad civil se han elaborado reclamando por una participación institucionalizada. No obstante, entre todos estos son muy pocos los que han contribuido con propuestas claras y específicas sobre mecanismos para la institucionalización o el avance normativo en UNASUR.

## Las organizaciones indígenas

Desde los inicios, las organizaciones indígenas han sido actores atentos y comprometidos en la construcción de un proceso de integración inclusivo.

En ocasión de la cumbre de Cochabamba de 2006, las organizaciones indígenas elaboraron el documento Comunidad Sudamericana de Naciones: Para “Vivir Bien” Sin Neoliberalismo<sup>43</sup>.

En dicho documento, las organizaciones firmantes, destacan la necesidad de ser tomados en cuenta como actores en las decisiones de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones. El documento demandaba también la inclusión de las organizaciones y líderes indígenas en los niveles de decisión a través de espacios nacionales e internacionales.

---

42 Disponible en: <http://www.gruposur.eu.org/Recomendaciones-desde-la-Sociedad.htm>

43 Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/unasur/llamamiento\\_cochabamba.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/llamamiento_cochabamba.htm)

Junto con ello, el pronunciamiento planteaba la *reestructuración* y suspensión de los proyectos del IIRSA y su reorientación en base a la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos y ciudadanía en el marco del impulso a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y la aplicación del Convenio 169 de la OIT.

Tiempo después, en el marco de las acciones de la ONG boliviana CEADDESC, el año 2007 se reunieron indígenas de nueve países suramericanos para solicitar respeto a la autodeterminación y la visión de desarrollo indígena, tanto como la participación de la CAOI y la COICA en las instancias regionales de decisión y el respeto a las decisiones y acuerdos establecidos con los pueblos indígenas. Dicho evento también planteó la importancia de seguir por la senda de la Cumbre de Integración de los Pueblos en Cochabamba como mecanismo de diálogo con los Estados.

Un año después, en diciembre del 2008, la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) elaboró la Carta Abierta sobre la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) dirigida a sus responsables políticos y financieros. Dicha carta ratifica la demanda de abrir la discusión técnica, pública e independiente sobre la IIRSA para su reestructuración integral respetando los Derechos de los Pueblos Indígenas a la consulta y consentimiento previo. La carta afirma que un programa de semejante impacto debe estar bajo el máximo control político y social. Por otra parte, sugiere que la administración de la IIRSA por el BID y la CAF ha fracasado, por lo que debía pasar al ámbito del UNASUR con participación de la sociedad civil y los pueblos indígenas. De igual modo, se plantea la urgencia de un diálogo con los gobiernos sudamericanos como responsables políticos y con la CAF, BID, Unión Europea, Fonplata, BNDES, Santander como responsables financieros para tratar propuestas y transparentar la información sobre la IIRSA.

Dichas propuestas no han tenido adecuada respuesta y atención por parte de la IIRSA y de UNASUR hasta la fecha y por tanto siguen formando parte de la agenda política indígena regional. Una muestra de ello es que a casi seis años de Cumbre de Cochabamba la Declaración del III Congreso de la CAOI celebrado en Cundinamarca en abril del 2012 insiste en la necesidad de exigir y lograr una legítima representatividad en espacios regionales y globales de discusión tales como la Comunidad Andina, UNASUR, OEA, ONU y otros; reforzando acciones de diplomacia indígena y participación en escenarios internacionales con voz propia.

Junto con ello, las organizaciones firmantes ratifican la necesidad de plantear un modelo alternativo civilizatorio pero también su preocupación respecto a la represión y criminalización de la protesta indígena frente

a diversos proyectos de desarrollo ejecutados por encima de sus derechos, incluso en Estados gobernados por gobiernos con discurso de izquierda como sucede en Bolivia y Ecuador.

La CAOI, como resultado de su tercer Congreso realizado en Cundinamarca en julio de este año, ha ratificado su estrategia de fortalecer la articulación regional, continental y global de los pueblos indígenas, a través de procesos de intercambio de experiencias, construcción colectiva de propuestas e incidencia conjunta en los espacios internacionales en defensa de sus derechos hacia la construcción de políticas públicas

Respecto a UNASUR, la Comunidad Andina, la OEA, ONU y otros, ha definido continuar con la exigencia y el logro de una legítima representatividad en espacios nacionales, regionales y continentales y globales de discusión, reforzando nuestras acciones de diplomacia indígena y participación en escenarios internacionales con voz propia<sup>44</sup>.

Esto se da en un contexto de marcada división y debilitamiento nacional del movimiento indígena en algunos países, lo cual repercute en su capacidad para alcanzar los objetivos regionales, al restar respaldo y efectividad local a las acciones de las dirigencias en estos espacios.

## Los sindicatos

Entre los diversos actores sociales de la región, los Sindicatos se encuentran entre los que más han procurado avanzar en la incidencia y construcción de propuestas hacia UNASUR. La Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA) ha establecido cuatro áreas prioritarias de incidencia:

a) los avances y el Trabajo Decente en el seno de los proyectos desarrollados en el marco de la IIRSA; b) la estructura del Banco del Sur y su rol frente al desarrollo de los pueblos; c) las migraciones en el contexto de la UNASUR y d) el Consejo de Defensa y sus significados en términos geopolíticos, económicos, etc.

En la visión de estas organizaciones, los proyectos de infraestructura, energía y agroindustria impulsados por la IIRSA o el Banco del Sur aunque constituyen oportunidades de desarrollo, integración y empleo no pueden significar malas condiciones de trabajo e informalidad. El trabajo decente debe ser el referente para los gobiernos y empresas en lo que se

---

<sup>44</sup> Por la construcción de un nuevo paradigma civilizatorio. Declaración del III Congreso de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas. Disponible en: [http://movimientos.org/enlacei/show\\_text.php3?key=21290](http://movimientos.org/enlacei/show_text.php3?key=21290).



refiere a generación de empleos. De igual modo, se destaca la necesidad de garantizar la libertad de organización, seguridad y derechos a los trabajadores/as de los sectores prioritarios de UNASUR.

Desde hace algunos años, la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA) junto con la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y la Coordinadora de Centrales Sindicales Andinas (CCSA) emitieron diferentes pronunciamientos a las instancias de la Unión de Naciones Suramericanas reivindicando la creación de espacios y mecanismos formales de diálogo y participación para el movimiento sindical<sup>45</sup>.

Dichos mecanismos deben partir de las experiencias y de las propuestas del movimiento social. Éstas experiencias están constituidas por los mecanismos establecidos en los procesos de integración subregional como el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN)”.

En términos de institucionalización y construcción de marcos normativos, las organizaciones sindicales plantean recuperar los avances de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y el Convenio Sociolaboral Simón Rodríguez así como su Protocolo Modificador en la CAN. Ambos instrumentos normativos han sido impulsados por el movimiento sindical y pueden convertirse en la base de un protocolo socio-laboral de UNASUR.

De igual modo, la CSA se ha planteado la discusión respecto a la pertinencia de crear mecanismos como el FCES de Mercosur, el Consejo Laboral de la CAN o el Consejo Económico y Social de Europa en el ámbito de la UNASUR. No obstante, en el análisis de la CSA, las principales dificultades de estos mecanismos han sido no sólo el respeto efectivo a los derechos y propuestas de los trabajadores sino también la independencia y legitimidad de la representación social en dichas instancias, así como su financiamiento.

## **VI. La participación en la práctica: ideales contra realidades**

Sobre la base de lo expuesto hasta ahora, podemos aproximarse a un breve diagnóstico de la situación de las posibilidades existentes para la participación de la sociedad civil en UNASUR.

---

45 Disponible en: <http://www.cscs.org/noticias/57/572--sindicatos-reclaman-participacion-en-unasur->

## **VII.1 Escasa institucionalidad para la participación y los Derechos Humanos**

A pesar de contar con una estructura en creciente complejidad, la UNASUR todavía carece de instancias específicas para la participación de la sociedad civil. Aunque la creación de los diversos Consejos Ministeriales supone una tendencia a la especialización de instancias al interior del organismo, frente a la declaración de buenas intenciones, las mismas no han avanzado en lograr espacios, llámese consejos, comités u otros, para la participación directa de los sectores sociales en el organigrama de UNASUR.

De forma similar, los avances han sido escasos en lo que hace a marcos normativos que garanticen el respeto y protección de los Derechos Humanos de las poblaciones afectadas por los proyectos de desarrollo de UNASUR. Aunque se toma a los DDHH entre los principios rectores de UNASUR, no se ha llevado a cabo la ratificación conjunta de tratados y convenios internacionales específicos en la materia y menos aún se ha avanzado en mecanismos de protección de Derechos Humanos como los existentes en otros organismos de integración tales como la Organización de Estados Americanos y la CAN. En los últimos años, varios de los gobiernos de la región, se han enfrentado duramente con el sistema interamericano de protección de DDHH y han logrado la introducción de propuestas de reforma a los Estatutos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Relatoría sobre Libertad de Expresión. Países como Venezuela y Ecuador han planteado la constitución de un nuevo sistema de protección de DDHH en el marco de la CELAC que no se encuentre, como opinan ellos que pasa con la OEA, sometido a los intereses y la manipulación de Estados Unidos.

En estas circunstancias, no parece previsible que UNASUR avance demasiado en el tema, más aún cuando la ratificación regional, construcción de protocolos y sistemas de protección de DDHH suponen procesos largos y complejos de realización de consensos tanto como de concesiones en términos de soberanía de los Estados miembros, un aspecto celosamente guardado por estos en tanto que condición para la integración.

De este modo, el tema de los Derechos Humanos ha mostrado escaso avance más allá de lo Declarativo. Esto hace que las propuestas de una ciudadanía latinoamericana como reconocimiento pleno de derechos aún no muestren avances en lo concreto.

## **VII.2 Pluralidad o incidencia del más fuerte**

Como complemento a la escasa institucionalidad, el concepto de pluralidad que se encuentra en UNASUR, aunque formalmente supone la presencia de una diversidad de actores, también abre paso para que los grandes intereses detrás de los proyectos de desarrollo de UNASUR tengan la posibilidad de presencia institucionalizada, además de su influencia práctica y su nivel de poder sobre la orientación del organismo. Esto pone a los sectores y movimientos sociales en una posición desventajosa para hacer escuchar su voz y lograr influencia en las decisiones del organismo, más aún cuando dichas organizaciones se encuentran fragmentadas en los niveles nacionales y muchas veces carecen de los recursos financieros necesarios para poder coordinar y articular acciones a nivel regional.

## **VII.3 Primacía gubernamental y presidencialismo**

En los hechos lo participativo del esquema de UNASUR da mayor preeminencia a los Estados que a la sociedad civil. Al constituir una modalidad intergubernamental de integración, las decisiones están claramente concentradas en los Gobiernos y en sus Presidentes. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado es la mayor instancia de decisión lo cual reproduce las tendencias presidencialistas de las democracias de la región.

Por otra parte, las autoridades que componen las diversas instancias y consejos de UNASUR son igualmente autoridades de los gobiernos, lo cual dificulta un accionar crítico e independiente sobre las decisiones y acciones de sus presidentes. Al no tratarse de autoridades de primer rango podrían ser más accesibles, sin embargo su nivel de independencia y capacidad de acción son menores a razón de su posición inferior en la estructura de poder gubernamental.

Un aspecto que ayuda a comprender mejor la afirmación de que UNASUR vive una burocratización creciente pero a su vez una escasa institucionalidad en términos democráticos es el caso de la creación de los Consejos Ministeriales de UNASUR. Aunque formalmente, es el Consejo de Delegadas y Delegados el que formalmente debe proponer la creación de Consejos Ministeriales, de los nueve Consejos existentes, algunos han sido creados por dicho Consejo y otros han sido directamente constituidos por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado. Esto expresa que pese a la creciente densificación burocrática de UNASUR, la institucionalidad es insuficiente frente a la gravitación del presidencialismo sobre la toma de decisiones, lo cual puede reducir la posibilidad de creación de instancias de participación

para la sociedad civil al interior de la UNASUR de forma independiente de la voluntad de los presidentes de Estado.

#### **VII.4 Déficit democrático**

Lo descrito hasta ahora configura un escenario en el cuál UNASUR no se distingue demasiado de experiencias anteriores en lo referido a la existencia de canales y mecanismos para la participación de la sociedad civil. Como lo han expresado las diferentes organizaciones sociales de la región, la dimensión y el impacto de los proyectos previstos en el marco del organismo de integración deberían ser ejecutados bajo el máximo nivel de control social. No obstante, lo sucedido hasta ahora muestra la recurrencia de la ausencia de mecanismos de información transparentes y accesibles a la sociedad sobre lo sucedido en UNASUR, en especial en lo referido a cuestiones tan importantes como la IIRSA. La ausencia de espacios institucionales para la participación y marcos normativos que protejan Derechos Humanos, o la distancia entre lo declarativo y lo práctico, son manifestaciones de la reproducción de un déficit democrático en los organismos de integración de la región.

### **VIII. El horizonte de la incidencia: hacia una plataforma de integración social subregional**

#### **VIII.1 El dilema de la incidencia: ¿Construir o trascender el encuadre institucional?**

En el camino por lograr una incidencia efectiva en UNASUR, las organizaciones sociales se encuentran frente a la decisión de procurar construir mecanismos institucionales de participación al interior de UNASUR o articularse por fuera del organismo.

Experiencias anteriores en la CAN o UNASUR han demostrado que la construcción de marcos normativos e institucionales puede generar avances importantes en el reconocimiento formal de derechos y la apertura de espacios democráticos para las organizaciones sociales. No obstante, estos pueden suponer procesos largos y costosos que no necesariamente se traducen en cambios tangibles en las vidas de los sectores sociales. Por otra parte, en lo que va de la historia de la UNASUR, los espacios no formales han permitido incorporar algunas ideas en los ámbitos institucionales tanto como cierta visibilidad en la opinión pública aunque sin un impacto claro en términos formales.

Los ámbitos no formales permiten a su vez contar con la flexibilidad necesaria para lograr la articulación de agendas y actores diversos, lo cual puede incrementar la capacidad de incidencia de los sectores sociales.

Dicho esto, parece difícil no plantearse algunas perspectivas posibles sobre la forma en la que se harían efectivas estas instancias de representación en la estructura de UNASUR.

Si se sigue el ejemplo del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la CAN, podría considerarse la posibilidad de una instancia compuesta por delegados de cada uno de los países con voz y voto a los que se sumen ya sea con voz o voto, representantes de organizaciones indígenas regionales (CAOI, COICA, Enlace Continental de Mujeres Indígenas o el Fondo Indígena). La creación de dicha instancia tendría que ser el resultado de la previa incidencia de las organizaciones regionales ante el Consejo de Delegadas y Delegados de UNASUR con el fin de que la propuesta sea aprobada y presentada por dicha instancia.

Dicha instancia debería idealmente lograr acceso a información inmediata y de primera mano de parte de las diferentes instancias de UNASUR sobre sus proyectos y propuestas para poder transmitirla a las organizaciones del nivel nacional con el fin de que éstas tomen medidas y asuman estrategias pertinentes a cada circunstancia. Esto requerirá el logro de un mandato específico a todas las instancias de UNASUR para responder en el marco de la mayor transparencia y eficiencia a esta instancia.

## **VIII.2 Desafíos y potencialidades de incidencia de los actores y movimientos sociales**

Aunque los movimientos sociales han mantenido la resistencia contra el negativo impacto ambiental y social de algunas obras de la IIRSA en el nivel nacional, en el ámbito de UNASUR la participación de los actores y movimientos sociales ha mostrado un perfil muy bajo. A pesar de que ha existido algún nivel de coordinación binacional entre los movimientos sociales, en especial los indígenas, ello no ha sido suficiente para regionalizar una propuesta conjunta entre actores diversos, coordinar acciones, o expresar solidaridades de mayor alcance<sup>46</sup>.

Pese a estos desafíos, las organizaciones sociales, en especial las organizaciones indígenas y sindicales han constituido instancias regionales con importantes niveles de representación y legitimidad y en ese pro-

---

46 Lourdes Regueiro y Mayra Barzaga: UNASUR: Proceso y Propuesta. FESAEPS. Enero 2012. Quito.

ceso han desarrollado sus capacidades de vocería e interlocución en otras esferas.

La COICA y la CAOI como instancias representativas de las organizaciones indígenas más importantes, pese a sus diferencias culturales, su base geográfica y ecológica distinta no expresan diferencias ideológicas sustanciales y de forma coherente aunque paralela se han manifestado en diferentes ocasiones sin distanciarse del núcleo político básico de sus demandas, el mismo que se constituye por el discurso de respeto a los marcos normativos relativos a los derechos indígenas así como un nuevo paradigma de desarrollo.

Sin descontar las capacidades desarrolladas por estos actores, la incidencia en los niveles de UNASUR requiere procesos sostenidos de formación y capacitación para sus representantes con el fin de alcanzar acciones más efectivas con los ámbitos diplomáticos de integración, junto con ello, el tema financiero es de mucha importancia.

### **VIII.2.1 Articular actores sociales diversos**

El espacio regional cuenta con actores sociales fuertes pero diversos. Organizaciones indígenas, sindicales y de mujeres cuentan con importantes capacidades pero con objetivos diferentes y miradas dispares respecto a su papel en los procesos de integración. Mientras que los trabajadores ven a la IIRSA y a UNASUR como oportunidades para impulsar el desarrollo y la generación de empleo, aunque con reservas respecto a su impacto ambiental, los indígenas plantean la necesidad de un paradigma diferente al del desarrollo. Por su parte; las organizaciones de mujeres hacen mayor énfasis en su participación y la superación de las prácticas patriarcales que en la discusión sobre el desarrollo y los procesos de integración.

### **VIII.2.2 Diseñar estrategias y constituir plataformas comunes y sostenibles**

Además de lograr constituir una agenda común que articule una visión compartida sobre aspectos tan delicados como el horizonte de la IIRSA y UNASUR, es necesario que los sectores sociales regionales se pongan de acuerdo sobre la mejor estrategia a seguir para lograr incidir en los niveles de decisión del organismo de integración.

A ello le sigue el reto de coordinar acciones simultáneas y conjuntas para llevar a cabo esas estrategias con la mayor efectividad posible.

Junto con ello, está la posibilidad de construir una plataforma común y sostenible específicamente orientada a la incidencia en IIRSA y UNASUR. Pese a los altos costos de ésta modalidad de incidencia, las actuales preocupaciones y esfuerzos comprometidos por las diversas organizaciones sociales en incidir en estos ámbitos podrían unirse para reducir costos y lograr mayor efectividad.

### **VIII.2.3 Demandas Comunes, ámbitos múltiples**

No obstante, no es únicamente hacia los tomadores de decisiones y ámbitos institucionales de UNASUR e IIRSA hacia donde se podrían dirigir las acciones. La capacidad de las organizaciones regionales podría plasmarse efectivamente en diferentes ámbitos y con la activación de diferentes mecanismos tanto formales como informales incluidos mecanismos jurídicos contenciosos o mecanismos blandos así como campañas en distintas instancias internacionales.

Este conjunto de acciones requerirá de acciones de articulación y definición de objetivos, procesos de formación y desarrollo de capacidades, diseño participativo de la estrategia y un plan de acciones que contemple los diferentes actores y ámbitos de incidencia.

La magnitud de los proyectos contemplados en UNASUR y la dimensión de los intereses involucrados requieren de acciones coordinadas de los diferentes actores regionales con el fin de fortalecer la capacidad y efectividad de su incidencia.

# **BALANCE SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DEL MERCOSUR**

HÉCTOR MONDRAGÓN

Este balance trata sobre la participación de una parte de la sociedad civil en el Mercosur. La sociedad civil, como la ciudadanía está dividida en diferentes sectores con intereses diversos. Los movimientos sociales son procesos de acción, organización y elaboración colectiva de los sectores discriminados, oprimidos, despojados o explotados, con el objetivo de conseguir un nuevo orden de vida, defender sus derechos y establecer condiciones de equidad e inclusión.

Por tanto este balance se refiere solamente a los elementos centrales de la participación de a esos movimientos sociales en el Mercosur y no a la participación del conjunto de la sociedad civil o a la participación ciudadana en general y trata de sacar conclusiones que sirvan para la participación de los movimientos sociales en la construcción de Unasur y Celac como organismos de Sudamérica y Latinoamérica.

## **1. Balance general**

Para entender la incidencia de los movimientos sociales en el Mercosur hay que partir del contexto político y económico dentro del cual fue creado el Mercosur. Las dictaduras militares terminaron y se establecieron de gobiernos elegidos democráticamente que profundizaron las políticas neoliberales, las cuales estaban en plena aplicación en la década de los 90.

Es necesario entonces considerar que los movimientos sociales actuaron desde la movilización directa y desde sus diferentes expresiones institucionales en el proceso de democratización y al mismo tiempo en el



enfrentamiento contra el neoliberalismo y en esa medida de facto incidieron en Mercosur.

La visión de los movimientos sociales sobre el Mercosur en sus orígenes puede entenderse por una parte dentro de la construcción de instituciones democráticas que garantizan la participación de la sociedad civil en ciertos niveles y expresan por tanto la democratización en la región, pero por otra parte como creación de instrumentos económicos y la ejecución de programas económicos articulados al modelo económico cuestionado.

Así, un período de grandes movilizaciones populares caracterizó esta época en los distintos países que conformaron el Mercosur. Y uno de los asuntos centrales que trató la movilización social fue la ambigüedad Mercosur-Alca. ¿Era el Mercosur un camino hacia el libre comercio en las Américas y hacia la institucionalidad regional requerida por las grandes inversiones del capital transnacional o era un camino de integración propio para crear un mercado interno nuevo y de participación con fuerza propia en la economía internacional?

Por otra parte y en relación con lo anterior las movilizaciones cuestionaron cuál modelo económico seguirían los países del Mercosur: ¿consolidaría el neoliberalismo como camino para integrarse a la globalización o retomaría la intervención económica del estado para avanzar en la equidad social?

Los movimientos sociales causaron que la estructura del Mercosur fuera sacudida por dos hechos: el fracaso de la creación del Alca en 2005 y el triunfo electoral de partidos que habían ofrecido detener el neoliberalismo, lo cual ocurrió no solamente uno por uno en los países que construyeron el Mercosur, sino también en países otros países de Sudamérica.

La caída del gobierno De la Rúa en Argentina, el triunfo del PT en Brasil y del Frente Amplio en Uruguay, la derrota del golpe de estado en Venezuela, el triunfo de Evo Morales, se sumaron a hundimiento del proyecto panamericanista del Alca en la cumbre de Mar del Plata el 4 de noviembre de 2005.

El fracaso del Alca en 2005 fue con razón considerado como una conquista por los movimientos sociales populares. Su victoria sin embargo fue parcial, porque el proyecto panamericanista tomó el rumbo de los acuerdos bilaterales y multilaterales de libre comercio, ya puesto en práctica con México y Chile y que se extendió a Centroamérica, Perú y Colombia.

De hecho, la lucha de los movimientos sociales convirtió al Mercosur en un centro, no sabemos si transitorio o definitivo, de la resistencia a los tratados de libre comercio.

El proyecto panamericanista en cambio tuvo un éxito al corroer la Comunidad Andina, que comenzó tratando de negociar un tratado multilateral y terminó desbaratada, primero por el debate sobre las patentes de seres vivos y luego por la negociación separada de acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y Perú y Colombia, negociaciones aisladas que se repitieron con la Unión Europea.

El proyecto panamericanista produjo así una integración regional panamericanista en el llamado “Arco del Pacífico” y más específicamente desde el 28 de abril de 2011 en el “Acuerdo del Pacífico” entre México, Colombia, Perú y Chile. El Arco del Pacífico va más allá sin embargo, hasta lo que el presidente actual de Panamá llama “Gran Alianza” con Colombia y México (y por supuesto con Estados Unidos), ámbito que incluye la presencia militar de Estados Unidos en México, Colombia, Honduras y la propia Panamá y se interrelaciona con la estrecha colaboración de los gobiernos de Colombia y Honduras.

La vinculación de Venezuela al Mercosur y la suspensión de Paraguay por el golpe de estado, medidas estas apoyada por las organizaciones del movimiento social, han completado lo que ha sido un ciclo de la incidencia esencial de los movimientos sociales para determinar lo que hoy es el Mercosur.

Es decir que antes de determinar cuál ha sido la incidencia de los movimientos sociales en su participación en los organismos institucionales del Mercosur, se ve cómo el movimiento social ha incidido decisivamente en la conformación del Mercosur actual.

En cuanto a la participación institucional formal, el Protocolo de Ouro Preto de 1994 reconoció la importancia de la participación de la sociedad civil desde la fundación del Mercosur y creó el **Foro Social del Mercosur** como organismo consultivo abierto a la participación de los diferentes sectores sociales.

La participación de la sociedad civil en el Foro Social como en otros organismos del Mercosur es limitada, pues se trata de una participación meramente consultiva y no comporta facultad de decisión ninguna. También es limitada en cuanto a la autonomía de los participantes que no pueden autoconvocarse.

Desde el punto de vista de los movimientos sociales hay un déficit de información, ya que generalmente gobiernos y empresarios tienen una información completa o mucho mayor que la que reciben las organizaciones populares.

A pesar de estas limitaciones, las organizaciones del movimiento de sindical de trabajadores de cada uno de los países decidieron participar y

participaron del Foro Social y luego de las diferentes instancias oficiales de participación ciudadana del Mercosur.

En el PIT-CNT de Uruguay se dieron debates sobre la participación porque un sector consideraba que el neoliberalismo era inherente en el Mercosur. Como resultado se elaboró una posición mayoritaria que criticó la conducción del Mercosur, pero que consideraba que los sindicatos y otras organizaciones sociales podían luchar en su interior por una orientación social y fortalecer los procesos de integración regional con una lógica antiimperialista.

Los movimientos sindicales de los cuatro países fundadores del Mercosur fundaron la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur que ha coordinado la incidencia de las organizaciones de los trabajadores en el Mercosur y a la cual pertenecen actualmente tanto las confederaciones afiliadas a la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas CSA y la Confederación Sindical Internacional CSI, como también las afiliadas a la Federación Sindical Mundial FSM.

El movimiento sindical optó así por apoyar críticamente los procesos de integración latinoamericanos y luchar por profundizar su dimensión social, tal y como lo expresó el congreso de fundación de la CSA en 2008, que consideró que estos procesos regionales y subregionales debían fortalecerse “con una participación plena de trabajadores y trabajadoras, como respuesta a los tratados de libre comercio entre y dentro de los países empobrecidos y países ricos”.

Víctor Báez actual secretario general de la CSA explica que para los sindicatos la participación es complementaria de la movilización y que el movimiento sindical sabe de las limitaciones de una participación consultiva pero la utiliza porque se está movilizándolo y expresando continuamente para incidir en el Mercosur.

Daniel Angelim, responsable del área de medio ambiente y trabajo de la CSA y encargado de las relaciones con otros movimientos sociales, afirma que en el caso de Unasur hace falta crear espacios institucionales encargados de formalizar las propuestas de los movimientos sociales hacia la Unasur, una institucionalidad que pueda canalizar hacia hechos prácticos los planteamientos de las movilizaciones.

Sin embargo, a medida que nacieron y funcionaron tras instancias participativas consultivas del Mercosur, una parte las organizaciones de los movimientos sociales decidieron no participar en ellas, debido por una parte al modelo económico seguido por Mercosur y a los poderes económicos dominantes dentro del proceso de integración y adicionalmente por las limitaciones de la participación en cuanto a la autonomía de las organiza-

ciones y movimientos sociales y el carácter meramente consultivo de las instancias.

El Mercosur de todos modos ha avanzado en dotarse de diversos organismos consultivos, como las reuniones especializadas sobre agricultura familiar (Reaf), mujer (Rem), juventud (Rej), ciencia y tecnología (Recyt) y cooperativas (Rec). Brilla por su ausencia la participación de los pueblos indígenas y afro.

La Reaf ya completa 16 reuniones. En general puede decirse que participan allí las organizaciones que crearon la Coprofam, Confederación de Organizaciones de Productores familiares del Mercosur Ampliado y además la Fetraf e Brasil, afiliada a la CUT Brasil, organizaciones cooperativas y algunas organizaciones de los llamados “extractivistas” en Brasil, que para la terminología hispana serían los recolectores de productos silvestres.

Como explica Edson Campo antiguo líder de la Contag y actualmente asesor de la CUT, esta participación ha estado orientada al reconocimiento de la agricultura familiar y al establecimiento de programas para apoyarla.

Las organizaciones de la Vía Campesina se han abstenido de participar. Rita Zanotto del Mst recuerda que “el Mercosur no surgió como una propuesta para transformar las relaciones de mercado”, y actualmente el Mst, aunque considera positivos los procesos de integración, prioriza la intervención de las organizaciones sociales en el Alba.

En Paraguay, Luis Aguayo, de la Mesa Coordinadora de Organizaciones Campesinas dijo que para ellos “el Mercosur es un acuerdo entre gobiernos y empresas y no un acuerdo entre pueblos”.

En el caso de Argentina, la no participación de algunas organizaciones tiene que ver, además, con que según ellas el gobierno solamente las convoca cuando están de acuerdo con las propuestas gubernamentales.

En resumen, en el movimiento campesino se consolidaron dos posiciones sobre la intervención en las instancias oficiales del Mercosur, siendo importante resaltar que la Contag considera que la actitud de los gobiernos progresistas ha favorecido el reconocimiento de la agricultura familiar, el nacimiento de la Reaf y la puesta en práctica de lagunas propuestas y al respecto se recuerda que el proceso de reconocimiento de la agricultura familiar estuvo antecedido de una intervención del entonces Canciller de Brasil Celso Amorim, que llevó las propuestas de la “Carta de Montevideo” de la Coprofam al Consejo del Mercado Común.

En cuanto a los pueblos indígenas, a pesar de que los países de la región han aprobado y ratificado el Convenio 169 de la OIT y votaron a favor y firmaron la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de

los Pueblos Indígenas, no han participado principalmente porque no se les ha incluido en las consulta y únicamente la Rem ha fomentado la participación de las mujeres indígenas. Mientras tanto los derechos indígenas se encuentran bajo ataque.

Puede decirse en general que el Mercosur ha mantenido la tradicional invisibilización de los pueblos indígenas de la región por cada uno de los estados o repúblicas, invisibilización que tiene como función facilitar el despojo del territorio a los pueblos cuya existencia se oculta y que ahora “aparecen” movilizándose por la tierra, la territorialidad, la autonomía y la cultura. Los conflictos por el reconocimiento de la propiedad de las tierras indígenas, por la construcción de represas o por proyectos mineros o del agronegocio en sus territorios, han llevado a los indígenas de la región a organizarse cada vez con mayor notoriedad.

Habiendo dejado claro ya que los movimientos sociales han incidido profundamente en la situación actual del Mercosur, aun sin participar en sus instancias consultivas, es necesario sin embargo ver también qué resultados ha tenido esa participación y por otra parte preguntarse cómo se posicionan las organizaciones que no han participado en esas instancias frente al ingreso de Venezuela al Mercosur y la lucha contra el golpe de estado en Paraguay y frente al hecho evidente de que el Mercosur es la proceso de integración que puede agrupar a los países suramericanos que no han firmado tratados de libre comercio con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea.

La vigencia de estos tratados es la característica diferencial más importante entre los dos proyectos de país existentes dentro de Unasur. Un tratado de libre comercio no se refiere solamente al comercio y significa:

- Extraterritorialidad en la resolución de litigios; árbitros privados que deciden según “las costumbres del comercio internacional”.
- La llamada “seguridad jurídica” que obliga a indemnizar a las transnacionales por los cambios en la legislación nacional
- Libre privatización de los servicios públicos, carreteras y puertos, bajo el pretexto de una supuesta “libre competencia”.
- Contratos del Estado para las multinacionales en igualdad de condiciones con las empresas nacionales, bajo el pretexto de “transparencia en los procesos”.
- Régimen de propiedad intelectual que aumenta el costo de medicamentos esenciales y permite el control de la salud, la biodiversidad y la producción agropecuaria, incluso la patente de seres vivos.

- Desconocimiento del derecho a la soberanía alimentaria, por la imposición de las importaciones de alimentos.

No se trata como se ve de la diferencia entre capitalismo y socialismo o de la existencia de un sistema económico diferente al capitalismo, pero se trata de importantes diferencias económicas y jurídicas que atañen a un verdadero y profundo cambio de las constituciones de los países.

La verdad es que los movimientos sociales han conseguido hasta ahora que en el Mercosur no se lleve a cabo el cambio constitucional que significan los tratados de libre comercio.

En cambio los temas de medio ambiente, pueblos indígenas, derecho a la tierra y al territorio frente a los megaproyectos, acaparamiento de tierras, reforma agraria, medio ambiente y muchos más son resueltos de acuerdo con los intereses dominantes y la pregunta es qué tan importante es mantener la representación en las instancias institucionales de participación del Mercosur para que la movilización social incida sobre el futuro de la integración regional.

## **2. Resultados recientes**

Los movimientos sociales han fijado posiciones en torno a sucesos que han determinado la presencia internacional del Mercosur y su propia configuración interna. Así desde 2005 la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y la Vía Campesina han apoyado el ingreso de Venezuela al Mercosur, que se protocolizó en noviembre de 2006, fue aprobado por los Congresos de Argentina, Uruguay y Brasil, pero solamente se hizo realidad el 12 de agosto de 2012, con ocasión de lo cual varias organizaciones sindicales, campesinos y estudiantiles se expresaron su satisfacción por la culminación del proceso.

El ingreso de Venezuela estuvo estrechamente relacionado con la suspensión de Paraguay, también apoyada por los movimientos sociales, incluidos los paraguayos. La exclusión de Paraguay el 28 de junio de 2012 se hizo aplicando el protocolo de Ushuaia de 1998 que exige la continuidad de las instituciones democráticas para ser miembro de Mercosur. Un instrumento similar fue aprobado en Guyana en 2010 por Unasur, que el congreso paraguayo se ha negado a ratificar por razones obvias, pero que también fue saludado por los movimientos sociales de la región, que habían protagonizado una lucha reciente contra el golpe de estado en Honduras del 28 de junio de 2009.

Es indudable que el respaldo activo de los movimientos sociales al ingreso de Venezuela al Mercosur y a la suspensión de Paraguay por el golpe

de estado, tuvo una incidencia en la consolidación de estas medidas, a pesar de la actitud de los grandes medios de comunicación que no las apoyaron.

Otro hecho reciente es la creciente importancia de las organizaciones y las luchas indígenas en la región. El 20 de mayo de 2010 llegó una marcha de indígenas de toda Argentina a Buenos Aires, visibilizando a los pueblos originarios y ganando las simpatías de muchos habitantes de la ciudad. En Paraguay los indígenas se han movilizadado y han realizado campañas internacionales para demandar el reconocimiento de la propiedad de sus territorios. En Uruguay los censos de población han permitido demostrar la existencia de miles de indígenas.

En Brasil la llamada portaría (documento) 303 de la AGU (procuraduría) de Brasil, desconoce totalmente el derecho a la consulta previa; hay un proyecto de reforma constitucional que obligaría a que el congreso apruebe por ley cada delimitación de una tierra indígena; se han multiplicado los asesinatos de líderes indígenas en conflictos de tierra y se han producido diferentes conflictos por la ejecución en territorios indígenas de megaproyectos, como la represa de Belo Monte.

Aunque localmente la movilización indígena ha impactado y recogido solidaridad popular, aun el movimiento indígena no ha incidido en la adopción de políticas por parte del Mercosur. Tampoco se ha dado importancia a las lenguas indígenas y en especial al guaraní hablado por varios millones de personas en la región.

La primera presencia indígena en instancias del Mercosur se ha registrado en las Cumbres Sociales y fue notoria en la 15 Cumbre Social en Mendoza (Argentina) y es posible que esta presencia tienda a ampliarse debido a la creciente importancia de la problemática de los pueblos indígenas y el fortalecimiento de sus organizaciones y de las organizaciones de solidaridad.

La Cumbre Social del Mercosur nació como iniciativa del gobierno brasilero en 2006. Se reafirmó luego en Córdoba (Argentina) donde las organizaciones sociales fueron convocadas a participar en el programa Somos Mercosur. Para su décima edición en Foz de Iguazu (Brasil), la Cumbre Social reunió a 700 líderes sociales que debatieron sobre la integración sudamericana, las políticas de frontera y la seguridad alimentaria. Una Cumbre Social está prevista para el próximo diciembre paralela con la cumbre del Mercosur.

La Cumbre Social intenta ser una réplica institucional de las Cumbres de los Pueblos realizadas autónomamente por los movimientos sociales en frente de las cumbres presidenciales de las Américas u otras reuniones interestatales y generalmente confrontándolas con movilizaciones

y declaraciones políticas. Se pueden recordar las últimas Cumbres de los Pueblos realizadas en 2008 en Lima (Perú), Posadas (Argentina) y Salvador (Bahía, Brasil); en 2009 en Trinidad y en 2012 en Cartagena, así como en Río de Janeiro con ocasión de Río + 20.

Estas Cumbres de los Pueblos han tratado sobre el rechazo a los tratados de libre comercio, al neoliberalismo y a las bases militares, la lucha por la integración de los pueblos de Latinoamérica, la soberanía alimentaria, la crisis económica, el cambio climático y otros asuntos claves. Es evidente que las Cumbres de los Pueblos han sido un instrumento de incidencia del conjunto de los movimientos sociales. En la de Cartagena y en la Río + 20 la presencia del movimiento indígena fue muy importante.

Su carácter completamente autónomo con respecto a los gobiernos es la principal diferencia de las Cumbres de los Pueblos con las Cumbres Sociales que incluyen a los gobiernos, sin embargo en el caso de la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos en Cochabamba en 2006, aunque participaron los gobiernos, las organizaciones sociales participantes realizaron movilizaciones autónomas para apoyar sus propuestas de integración sudamericana.

Las Cumbres Sociales de todos modos han sacado la participación a escenarios más públicos que permiten una incidencia en la población, un conocimiento de las demandas de los movimientos sociales, una participación de todos los movimientos y una interrelación entre ellos que facilita las alianzas y la movilización y por ello mismo la incidencia en asuntos fundamentales y en cuestiones coyunturales. Así, la 15 Cumbre Social se expresó contra el golpe de estado en Paraguay.

De todos modos, el organismo original de participación de la sociedad civil en el Mercosur, el Foro Consultivo Económico y Social ya ha realizado su 53 reunión en la que formuló una recomendación sobre desarrollo sustentable y debatió sobre la contratación pública y sobre los efectos de la crisis económica internacional. El Foro ha continuado formulando regularmente recomendaciones con la participación de los gremios empresariales y de los sindicatos de trabajadores y las cooperativas.

En cuanto a las reuniones especiales, han hecho propuestas importantes sobre las políticas públicas de cada área y también sobre medidas concretas.

Por ejemplo, la Reaf, que ya había conseguido que el Grupo de Mercado Común reconociera a la agricultura familiar como segmento económico diferenciado e que impulsara el registro voluntario de los agricultores familiares en cada país, impulsó la iniciativa del Fondo de la Agricultura Familiar FAF, que como su nombre lo indica busca financiar proyectos de



y para los campesinos. Según se informó en la XVI reunión de Reaf el 8 de diciembre de 2011, cada país está en el proceso de aprobación y aplicación de la ley que regula este fondo acordado en el ámbito del Mercosur. La gran frustración, como dice Edson Campo, ha sido que las políticas de reforma agraria casi no han avanzado y en algunos países retrocedieron.

### **3. Del MERCOSUR a UNASUR: por un marco de derechos fundamentales**

La amplia experiencia de muchos años de los diferentes movimientos sociales enseña que es imposible una expresión autónoma y una participación que sobrepase las meras declaraciones y propuestas desatendidas por el poder, si no se conquista con la movilización el reconocimiento de un marco de derechos fundamentales de aplicación inmediata.

El Mercosur cuenta por ejemplo desde 1998 con una Declaración Sociolaboral en la cual los países miembros se comprometen a aplicar una serie de principios en el área del trabajo. En la elaboración de esta declaración participaron los sindicatos a partir del espacio del Foro Consultivo. Es una declaración importante pero no tiene efectos obligatorios o coactivos, como si lo tienen los Convenios de la OIT, donde además la participación de los sindicatos tiene carácter decisorio en un organismo tripartito gobiernos, empresarios, trabajadores.

Para el movimiento obrero la vigencia de los Convenios de la OIT constituye una base mínima de derecho internacional que debe ser fortalecida y desde la cual partir. Varios de estos acuerdos no han sido aprobados o ratificados por países de Unasur, por ejemplo el 143 sobre trabajadores migrantes que solamente ha sido ratificado por Venezuela.

Los pueblos indígenas aprovecharon el escenario tripartito de la OIT y apoyados por los sindicatos conquistaron primero el Convenio 107 y finalmente el Convenio 169 de la OIT, no aprobado ni ratificado por Estados Unidos, pero sí por la mayoría de los países latinoamericanos. El apoyo sindical para el cumplimiento de estos acuerdos ha tenido expresión en la presentación de quejas ante la OIT. En agosto de 2012 la CSA y la CAOI realizaron un taller para proyectar el trabajo conjunto de las organizaciones sindicales e indígenas en torno al cumplimiento del Convenio 169, incluida la exigencia de la consulta previa frente a los programas de IIRSA.

Las Naciones Unidas aprobaron la declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2007 y hasta ahora sólo Bolivia la ha convertido en ley interna.

Al contrario lo que sucede con el Convenio 169, los países latinoamericanos no han aprobado el acuerdo 141 sobre organizaciones campesinas y en las Naciones Unidas se discute actualmente una Declaración sobre los derechos de los campesinos y campesinas, por la cual luchan en este momento organizaciones de todo el mundo.

Puede mencionarse el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 como un instrumento de fundamental interés para los movimientos sociales populares y que ha coadyuvado sus luchas y propuestas.

En este momento se debaten los instrumentos internacionales de legislación ambiental y sobre el calentamiento global y el daño climático, así como sobre los derechos de la mujer y la equidad de género.

¿Cómo se van a posicionar a partir de ahora Mercosur, Unasur y Celac frente al marco de derechos fundamentales? Este es un asunto vital para la incidencia de los movimientos sociales y su autonomía frente a los gobiernos y estados.

Es necesario exigir la adopción de un marco mínimo de derechos fundamentales como base de la integración económica. Esto significa un acuerdo de los países de Unasur y Celac que especifique un mínimo de convenios internacionales de derechos humanos colectivos e individuales que debe ser reconocido por cada uno de los países así como de normas nuevas propias. Pero debería conducir además a establecer una corte latinoamericana y caribeña con jurisdicción coactiva para hacer cumplir ese marco de derechos fundamentales.

Los gobiernos por ahora hablan solamente de una corte penal, lo cual haría que se cuente sólo con un instrumento de política criminal. Se necesita en cambio una Corte Suprema Regional que pueda también obligar a respetar los derechos humanos y en especial los derechos colectivos. El Mercosur cuenta con algunas instancias y un Observatorio de derechos humanos, pero no con instancias coactivas que permitan exigir con éxito su cumplimiento.

Paradójicamente, el deslinde de campos entre el proyecto de integración panamericana y la integración latinoamericana puede amenazar una conquista democrática, cual ha sido la existencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que hace cumplir la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de la OEA o Pacto de San José.

Esta convención tiene una índole liberal centrada en los derechos individuales, a pesar de ser posterior al Pacto de Derechos de 1966 de las Naciones Unidas, a partir del cual el reconocimiento de los derechos colectivos se hizo más importante. Sin embargo la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha tendido a ver también el carácter colectivo de

los derechos humanos, tal y como ha acontecido con la propiedad colectiva de los territorios de los pueblos indígenas.

El propio Mercosur ha tenido que recurrir a consultas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo en el caso de los niños migrantes.

La influencia real que puede tener Estados Unidos en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido usada como pretexto por algunos gobiernos como el de Ecuador, afectados por fallos de la Corte Interamericana que les obligan a reconocer los derechos indígenas. Venezuela, Bolivia y hasta Brasil tienden a buscar distancia de la jurisdicción de la Corte Interamericana. Ecuador mismo ha propuesto crear una Comisión de Derechos Humanos de Unasur, lo cual hasta ahora no se ha concretado, mientras avanzan en cambio propuestas como la de la corte penal de Unasur.

En cierta forma se repite la historia de lo que jurídicamente significó para los indígenas el fin de la dominación colonial española que tanto daño les hizo, pero dentro de la cual su resistencia y la lucha de españoles como Fray Bartolomé de las Casas, consiguió establecer las leyes de indias, que varios gobiernos criollos independientes se negaron a reconocer, pasando a usurpar las tierras que aun estaban en poder de los indios. En buena parte fue necesario repetir país por país la lucha dada antes en España y en algunos países como Salvador se sigue sin reconocer derechos colectivos a los pueblos indígenas.

Es fundamental que Unasur y Celac no solamente respeten sino amplíen el marco de los derechos humanos individuales y colectivos actualmente existente y hagan obligatorio su respeto a cada uno de los países. Si bien puede entenderse la importancia de posiciones como la del académico y activo defensor de derechos humanos portugués Boaventura de Souza Santos que exige a los gobiernos progresistas de América latina respetar la jurisdicción de la Corte Interamericana, no basta eso si se quiere avanzar por en algún proyecto de integración propio latinoamericano y caribeño y se requiere establecer un pacto de derechos y una corte de Suramérica y mejor de Latinoamérica y el Caribe.

Unasur y Celac deben ser puntos de apoyo para los derechos de los trabajadores, los pueblos indígenas, las mujeres, los jóvenes, los niños, el campesinado, los afros, los migrantes, la tierra, el ambiente y los ecosistemas.

Si no se construye este marco de derechos, la evolución de Unasur y Celac amenaza ser la de la Liga Árabe donde se juntaron también dos visiones, las de los regímenes nacionalistas y las de las monarquías absolutistas que aprovechando la ausencia de un marco de derechos y por tanto la ausencia de participación autónoma de los pueblos, han terminado por

convertir la Liga Árabe en un instrumento de la intervención de Estados Unidos y la OTAN y de las transnacionales petroleras.

#### **4. Participación, visión y construcción**

Hay que partir entonces de una participación basada en el reconocimiento de los derechos fundamentales, de una participación que no sea encarada sólo como organización de *lobby*, sino como participación en la toma de las decisiones fundamentales de Unasur, de la Celac y del Banco del Sur como organismo capaz de financiar los programas concretos.

La CAOI, por ejemplo, le propuso a Unasur que todas las decisiones de IIRSA sean tomadas por los estados previa consulta a las comunidades y no por los organismos multilaterales (Banco Mundial, BIRD). Es una propuesta muy concreta y factible aunque sea difícil de conseguir. Ahora bien, una propuesta tan precisa no significa de ninguna manera que la CAOI comparta la visión de los autores de IIRSA, la CAOI tiene una visión de un modelo basado en el “Buen Vivir”. Aunque esa visión sea aun demasiado general es la que puede articular la participación cotidiana y las propuestas concretas.

Un elemento de su visión que la CSA proyecta hacia Unasur, conforme a lo expresado por Víctor Báez y Daniel Angelim en concordancia con lo resuelto por el último congreso, es la visión del desarrollo inclusivo por oposición al crecimiento excluyente. Incluyente a favor de los trabajadores, de los campesinos, de los indígenas y afro y de la tierra.

La Vía Campesina defiende una visión de la sociedad y del papel del campesinado, y de la tierra, que proyecta en cada una de sus intervenciones frente la FAO, la OMS y en la ONU con respecto a la declaración de derechos de los campesinos.

Coprofam defiende una democracia participativa y un modelo económico incluyente, que reconozca y apoye el papel de la agricultura familiar.

La visión no se obtiene instantánea ni definitivamente sino que se construye, se corrige, se amplía y se concreta construyendo realidades nuevas. Pero, cuando se participa sin visión y cuando no se construyen realidades nuevas, la participación se convierte en un evento funcional de cualquier modelo, sin generar resistencia ni construir alternativas ni desarrollar la autonomía y la capacidad de los movimientos sociales, que pasan entonces a ser simplemente cooptados y homologados en los espacios que ellos mismos han conquistado.

Para adelantar una participación exitosa y autoconstrutora se necesita entonces:

- La organización de base, que es la única garantía de movilización y de construcción de realidades nuevas.
- La investigación que permita ir al fondo de los problemas y de las propuestas.
- La realización de talleres, seminarios y programas de estudios que permitan a las organizaciones construir, unificar y socializar puntos de vista con profundidad.
- La unidad y articulación unitaria de los diferentes movimientos sociales.
- La movilización masiva y la realización de eventos tendientes a difundir y conquistar los objetivos.
- La participación en las instancias institucionales para debatir con los actores sociales, llevar las propias propuestas políticas, culturales, sociales económicas y financieras, hasta conseguir su aprobación o unos acuerdos que reflejen la situación y beneficien a los sectores populares.
- La gestión de programas propios que construyan en la base y en diversos niveles un modelo que garantice sostenidamente el bienestar de los pueblos de acuerdo a su visión.

Un aspecto clave que puede llegar a ser articulación de la participación en Unasur es la lucha por sacar adelante el Banco del Sur como organismo financiero propio e incidir decisivamente en su orientación, especialmente en su actuación como banco de desarrollo regional que financie proyectos acordes con el fortalecimiento de los derechos humanos individuales y colectivos y con los planes de vida y programas de las comunidades y colectivos sociales.

Las organizaciones sociales del ALBA se han propuesto realizar proyectos propios que concreten la integración desde la base. Dependen por ahora de la financiación de cooperación de los estados, distribuida de acuerdo con comités de las organizaciones que por ahora son las de los países miembros pero que pueden determinar recursos para organizaciones de otros países. El monto de los recursos es importante para ejecutar algunos proyectos de base pero aun pequeño dentro de los propios recursos de cooperación del ALBA y con una incidencia generalmente microeconómica.

Lo que sería importante conseguir dentro del Banco del Sur es un monto de recursos cuantitativa y cualitativamente suficientes para promover proyectos económicos, sociales y culturales de las comunidades y colectivos sociales que comiencen a construir cambios de la realidad de

carácter significativo tanto a nivel microeconómico como macroeconómico y sociocultural.

Mientras tanto, es muy importante incidir en BNDES que ya tiene un importante papel en Sudamérica y que se va a acrecentar en el futuro.

Desde luego que una incidencia en el Banco del Sur y en el BNDES debe estar articulada a la construcción de las políticas de Unasur de soberanía alimentaria, diversidad étnica y cultural, territorialidad, libertades democráticas, educación pública, salud, seguridad social, equidad de género, empleo, energía limpia, comunicación popular y soberanía energética. Pero, una nueva arquitectura financiera es necesaria para garantizar el acceso a los recursos financieros a quienes hasta ahora lo no han tenido para adelantar sus planes de vida.

## **Bibliografía**

Alemaný, Cecilia y Beatriz Leandro (2006) *Análisis y propuestas para la Participación Ciudadana en el Mercosur*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert.

Carvalho, Priscila Delgado de (2011) *Ação Coletiva Transnacional e Mercosul: organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf)*. Universidad de Brasília, Instituto de Ciência Política.

Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (2010) *Unasur - El proceso de Integración Suramericano: Elementos para una Estrategia Sindical*. Porto Alegre / João Pessoa.

Dos Santos, Maureen Cristina Martins (2007) *Democracia y Participação da Sociedade Civil nos Procesos de Integração: Mercado Comum do Sul MERCOSUL*. Aliança Social Continental.

São Paulo, 9 de noviembre de 2010

## **Entrevista com Edson Campos assessor da CUT**

1. Edson, qual é a sua função atual na Cut e quais foram suas funções na Contag?

Sou assessor da presidência da Central Única dos Trabalhadores - CUT e na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG e fui assessor da presidência de 2000 a 2009 e depois fui assessor de relações internacionais até fevereiro de 2012. Anteriormente também havia sido assessor da Secretaria Geral da CUT de 1990 até 1996 e Coordenador do Escritório da CUT em Brasília de 1996 a 2000.

2. Desde que momento Contag e Cut acharam que era preciso incidir no Mercosul? Foi difícil tomar a decisão de participar no processo do Mercosul? A CUT participa do processo de integração social no Mercosul desde o processo de articulações iniciadas pelos 4 governos. Nosso entendimento desde 1990 foi de que o processo de constituição de um bloco econômico não poderia se dar sem levar em conta os impactos sociais dessa integração. Desde os impactos nas respectivas legislações laborais dos respectivos países, até os impactos que as trocas comerciais podem produzir no nível de emprego, previdência, livre trânsito, crescimento econômico, etc., dentro dos respectivos países. Por isso que a atuação da CUT sempre foi pautada em construir espaços de participação que influenciem nas políticas e medidas criadas de forma a preservar os direitos dos trabalhadores dos países do bloco. Nossa proposição sempre foi baseada na defesa de que a integração deve ser social, econômica. Por essa pressão articulada das Centrais e dos movimentos sociais dos países do bloco, foi criado o FOCEM, o GT Trabalhista, a REJ (Reunião Especializada da Juventude), etc.

Para a CUT não foi uma decisão difícil tendo em vista que sempre tivemos como política da nossa Central no Brasil que para avançarmos em nossas conquistas é preciso mobilização, pressão e negociação. E essa mesma política é a que aplicamos no Mercosul.

Para a Contag e para a Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado - COPROFAM, essa decisão também foi natural, tendo em vista que desde 1994, quando foi criada a COPROFAM, não foi difícil constatar que os problemas existentes para nossos trabalhadores não eram muito diferentes (concentração da terra, falta de uma ver-

dadeira reforma agrária, falta de políticas públicas de crédito e assistência técnica para a agricultura familiar, falta de seguro agrícola, falta de políticas de comercialização, etc.). Além é claro das assimetrias existentes entre os países. Por isso já reivindicávamos a vários anos a criação de espaços para discussão e formulação de políticas públicas para a Agricultura Familiar no Mercosul. Em 2003, realizamos um seminário - “As Assimetrias nas Políticas Econômicas e Agrícolas dentro do Mercosul” - que resultou na formulação da “Carta de Montevideu”. Esse documento, aliado às mudanças de governos nos países do Mercosul, que elegeram governos democráticos e populares, como Lula no Brasil, Kirchner na Argentina, etc., facilitaram a criação da REAF.

Então, não só não foi difícil tomar a decisão de participar do processo do Mercosul, como tivemos, enquanto movimentos sociais, um papel decisivo para a criação da REAF.

3. Pode, por favor, enumerar quais têm sido as principais conquistas dos agricultores familiares na sua participação no Mercosul?

Acho que a principal conquista é, sem dúvida, o reconhecimento da Agricultura Familiar como um setor social, econômico e político importante da América do Sul e em especial do Mercosul. Esse reconhecimento nos permite lutar, e buscar um tratamento diferenciado para esse importante setor da nossa região e a formulação de políticas públicas diferenciadas.

A segunda conquista é a partir desse do reconhecimento da existência da Agricultura Familiar, é o desenvolvimento do registro da A.F. que está sendo desenvolvido e implantando nos respectivos países.

A partir desse registro é possível aprofundar as políticas públicas específicas e diferenciadas para a agricultura familiar.

O terceiro ponto importante é o intercâmbio e a troca de experiências que esse tipo de articulação proporciona para as organizações sociais.

O fortalecimento das organizações sociais nos respectivos países também é outra conquista importante, porque leva a uma maior incidências dessas organizações nas formulações de políticas públicas para a Agricultura Familiar em seu países.

Hoje as organizações da A.F. do Mercosul tem sido ouvidas e tem participado de forma ativa em todos os assuntos que atingem ou impactam a agricultura familiar.

4. Quais têm sido e são as principais frustrações dos agricultores familiares no Mercosul?



A maior frustração são as políticas de Reforma Agrária, que quase não tem tido nenhum avanço, e em alguns países tem tido retrocesso, ou seja estão paradas.

Também é um espaço de incidência política em que se deve ter muita, muita paciência porque os processos são muito lentos. E são lentos em função não apenas da estrutura, mas também por envolver acordos com os países, uniformização de legislações, negociações com os diversos atores políticos, econômicos e sociais, mudanças governamentais, diplomacias, e inclusive a cultura dos países envolvidos, inclusive das organizações sociais. Então as mudanças parecem que não acontecem, ou nunca vão acontecer. A título de exemplo o Registro da Agricultura Familiar esteve em discussão de 2007 a 2011 para chegarmos a uma formulação básica que permitisse a sua aplicação, e mesmo assim, no final de 2011, houve questionamentos que fizeram que a discussão tivesse de ser retomada e reestruturada.

5. Na Unasul os projetos de oito eixos da Integração da Infraestrutura Regional de Sul - Americana têm prioridade. Qual acredita que deve ser o posicionamento e o agir dos movimentos sociais e especialmente das comunidades rurais sobre estes projetos.

Eu não conheço esses oito eixos da Integração da Infraestrutura.

Porém é fundamental que a UNASUL reconheça que existe um setor da sociedade denominado Agricultores Familiares, que é fundamental para a superação das desigualdades, da fome. Que este setor necessita de políticas públicas específicas para poder continuar a produzir a maior parte dos alimentos que a população consome.

Neste sentido, esses projetos não podem inviabilizar as comunidades em primeiro lugar. Em segundo, devemos reivindicar que eles também atendam as necessidades dessa agricultura familiar para que possam escoar a produção, comercializar, etc.

Estou falando genericamente, porque não conheço esses oito eixos de integração.

6. Quais considera os principais assuntos que os movimentos sociais deveriam apresentar a Unasul como as suas prioridades neste momento?

Acho que além da necessidade do reconhecimento social, político e econômico, devemos apresentar propostas de políticas públicas que possam dar

conta dos principais problemas que enfrentamos como agricultores familiares:

- 1) a concentração da terra, da água e dos recursos naturais
- 2) acesso ao crédito e assistência técnica pública e de qualidade
- 3) acesso aos mercados e políticas de estímulo aos mercados curtos
- 4) acesso e criação de políticas de armazenamento (silos)
- 5) criação de políticas de compras públicas dos produtos da agricultura familiar. Acho que esses pontos são fundamentais para iniciar o debate dentro da UNASUL. Existem outros a serem abordados, como: agroecologia, combate aos agrotóxicos, estradas, etc. Mas sem superarmos esses 5 primeiros pontos não temos como avançar nos outros.

# **PROYECTO VIAL DE INTEGRACIÓN REGIONAL VARIANTE SAN FRANCISCO – MOCOCA: ASPECTOS SOCIALES Y AMBIENTALES REIVINDICADOS**

MAYRA TENJO

## **Introducción**

El proyecto de infraestructura vial “Variante San Francisco – Mocoa” es uno de los tramos del megaproyecto intermodal de integración Latinoamericana del corredor multimodal Tumaco (CO) – Belém do Pará (BR) de la región Amazónica Suramericana, éste proyecto fue incorporado en su momento, en la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), en el año 2011 pasó a ser parte de la cartera de proyectos priorizados en el Cosiplan de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como proyecto prioritario del gran regionalismo post hegemónico de Brasil en Suramérica, que también obedece a la creciente dinámica de la región Asia- Pacífico liderada predominantemente por China.

El costo del proyecto de la Variante San Francisco – Mocoa se estima en US\$203 millones de dólares, gran parte de los recursos serán financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco de las reformas apoyadas para la liberación comercial y globalización de las economías. La zona del proyecto se ubica en la Reserva Forestal de la Cuenca Alta del Rio Mocoa (RFCARM) y es asentamiento desde tiempos milenarios de pueblos indígenas, quienes frente al proyecto de “desarrollo occidental” evidencian graves riesgos al territorio que afectará la cultura, los recursos naturales y su pervivencia como pueblos indígenas ancestrales y milenarios, esta situación hasta el momento es transfigurada por el Estado colombiano y el BID, al argumentar la no existencia de pueblos indígenas en la zona de impacto del proyecto.

No es de sorprenderse la estrecha relación entre el proyecto vial de la Variante y los intereses privados nacionales y extranjeros para explotar los recursos energéticos, mineros y ambientales en la región amazónica, aspectos que no fueron incluidos como impactos indirectos y acumulativos de los Estudios Ambientales Estratégicos (EAE) y que obviamente resultaran en afectaciones de alta significancia para la vida cultural y física de los pueblos indígenas.

En la primera parte de este escrito se hará una concisa contextualización del proyecto de integración Corredor multimodal “Pasto – Mocoa – Belem do Pará, luego se abordara la financiación para el proyecto de integración por parte del BID y los alcances que ello conlleva, seguidamente se hará una aproximación de las motivaciones económicas del capital por los recursos naturales en relación con el proyecto vial, posteriormente se argumentara el desconocimiento a los pueblos ancestrales y la vulneración de sus derechos y finalmente se mencionará el proceso de reivindicación social emprendida por los pueblos indígenas del Putumayo y la activación del mecanismo MICI como estrategia de rendición de cuentas al BID.

## **1. Un proyecto de integración para el capital regional: Corredor multimodal “Pasto – Mocoa – Belem do Pará”**

Puede establecerse que gran parte de la infraestructura vial adelantada en la región amazónica se construyo siguiendo el sentido norte-sur con el propósito fundamental de conectar la región con las principales ciudades de cada país; sin embargo hace un poco más de diez años, los proyectos de infraestructura se dirigen en un sentido este-oeste, la pretensión se basa en conectar hoy a la emergente potencia brasilera con los principales puertos marítimos sobre el Océano Pacífico y el Atlántico.

Expertos analíticos de la política brasileña admiten que frente al auge económico y la enorme expansión de los negocios en el vecindario, Brasil ha buscado en los últimos años ocupar espacios que dejó vacíos Estados Unidos<sup>1</sup>, lo que demuestra un distanciamiento de estas lógicas de integración, pero que dan continuidad a la hoja de ruta originalmente trazada. No hay que desconocer que Brasil bajo el direccionamiento de las multinacionales y capitales brasileños tienen hoy una visión neocolonialista en la región Suramericana, con la ambición de construir diferentes proyec-

---

1 Lissardy Gerardo. Los temores ante Brasil, el nuevo imperio americano, 8 de noviembre de 2011. Fuente [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/11/111108\\_america\\_latina\\_brasil\\_imperial\\_aa.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/11/111108_america_latina_brasil_imperial_aa.shtml), consultada el 3 de diciembre de 2012.

tos de infraestructura, entre otros, financiados en muchos de los casos con créditos estatales, para reducir costos de traslado y facilitar la extracción de materias primas, sobre todo de recursos naturales.

El corredor vial Variante San Francisco – Mocoa, hace parte de uno de los proyectos prioritarios de la nueva dinámica de post hegemonía de Brasil<sup>2</sup>, al ser uno de los tramos del megaproyecto denominado “Corredor multimodal Tumaco – Belém do Pará” que integra diversas modalidades de vías desde el Pacífico colombiano hasta el Atlántico brasilero. El proyecto de la variante es un corto tramo pero indispensable en una de las etapas del corredor multimodal Tumaco (CO) – Belém do Pará (BR), tiene proyectado ser una vía de 45,6 Km, de una sola calzada con dos carriles bidireccionales, este es uno de los grandes proyectos de la región Amazónica Suramericana; su construcción abarca dos cabeceras municipales del departamento del Putumayo, San Francisco y Mocoa ubicados al sur de Colombia.

El proyecto es catalogado como ancla, al ser una respuesta frente al problema de cuello de botella para el transporte de carga pesada<sup>3</sup> entre las costas del Atlántico y del Pacífico, fue incorporado en la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y en el 2011 paso a hacer parte de la cartera de proyectos priorizados en el Cosiplan de la UNASUR<sup>4</sup>, este como otros proyectos representan el gran interés de Brasil de volcarse hacia el Pacífico a través de la priorización en infraestructura, con el propósito de eliminar y aprovechar cualquier barrera natural; existe además una creciente dinámica de la región Asia- Pacífico, liderada por China hacia el mercado biodiverso de Colombia y en general en toda Latinoamérica.

---

2 La post hegemonía regional es también denominada un “nuevo regionalismo”, que responde en gran medida al nuevo escenario definido por el fin de la guerra fría y los procesos de globalización, en el que se presenta como una estrategia para mejorar la inserción internacional en un mundo “triádico”, crecientemente regionalizado y globalizado, basado en las políticas de liberalización económica intrarregional con una baja protección externa, en torno a tres áreas económicas dominantes (Europa, Norteamérica, y Asia Oriental). Sanahuja José A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal, en una región en construcción Unasur y la integración en América del Sur. P. 89.

3 Margarita Flórez [et al], Selva abierta. Vía Pasto - Mocoa e Hidrovía del putumayo. Expresiones en Colombia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA, BIC/ILSA, Bogotá, 2008, p. 44.

4 Al interior de la UNASUR existen dos bloques muy marcados acerca de la naturaleza y orientación económica e institucional, la visión venezolana y brasileña, el bloque de Venezuela ha promovido una visión de UNASUR como “alternativa” al modelo neoliberal, por el contrario el bloque Brasil considera una visión imperialista para potencializar la grandes economías regionales. Sanahuja José A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal, en una región en construcción Unasur y la integración en América del Sur. Pág. 106.

Algunos analistas determinan que la UNASUR es en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico a largo plazo de Brasil ya que respondería a sus distintos intereses económicos de la política exterior y opciones internacionales. La UNASUR fue creada en diciembre de 2004 bajo tres pilares: i) concertación y coordinación de las políticas exteriores como grupo regional en las relaciones internacionales, ii) convergencia de la CAN, el Merco-sur y Chile, Guyana y Surinam en ALCSA, y iii) la integración física, energética y de comunicaciones en Suramérica, en el marco de la IIRSA, adicional a esto se alienta la participación empresarial y de sociedad civil en los proyectos<sup>5</sup>.

### Corredor multimodal Tumaco (CO) – Belém do Pará (BR)

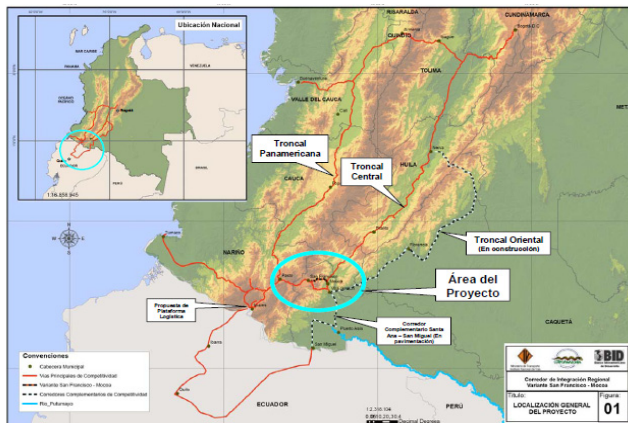


Fuente: IIRSA

La entidad responsable de la ejecución de la obra de la Variante San Francisco - Mocoa y la implementación del contrato del préstamo que incluye el Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y Sostenible (PMA-SIS) es el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Transporte, su participación en la planeación del proyecto se inicio un poco antes de 1996 cuando solicito por primera vez la licencia ambiental del proyecto ante el Ministerio de Ambiente; sin embargo está petición no fue aprobada debido a que requie-

<sup>5</sup> Sanahuja Jose A. Op Cit. Pág. 103.

ría un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) por la alta vulnerabilidad ambiental de la zona, ya que el proyecto recorre una de las eco- regiones más importantes del país como es la intersección del macizo Colombiano y el piedemonte Amazónico.



**Localización del proyecto de la Variante San Francisco – Mocoa**

Fuente: PMASIS, Febrero de 2.009.

En 1996 fue el punto de arranque para la elaboración de los siguientes estudios: (i) el Estudio Ambiental Regional (EAR); (ii) el Estudio de Impacto Ambiental (EIA); y (iii) el Plan Básico de Manejo Ambiental y Social (PBMAS), realizados en colaboración con la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonía) y los recursos de cooperación técnica del BID cercanos a los \$ 1.7 millones de dólares. El proyecto ha sido considerado por el MAVDT como la Primera Vía Ambientalmente Sostenible en el país, ya que abarca altos y exigentes estándares ambientales<sup>6</sup>.

El 5 de diciembre de 2008 por medio de la Resolución 2170, el Ministerio de Ambiente otorgo la licencia ambiental<sup>7</sup> para el proyecto de

6 <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=4082&catID=908>, consultada el 18 de septiembre de 2009.

7 El concepto de licencia ambiental alude al siguiente concepto: *consiste en la autorización que la autoridad ambiental concede para la ejecución de una obra o actividad que potencialmente puede afectar los recursos naturales renovables o el ambiente. El ámbito de las acciones u omisiones que aquél aparece reglado por la autoridad ambiental, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente. El referido procedimiento es participativo la Constitución, ha regulado los modos de participación ciudadana en los procedimientos administrativos ambientales, con el fin de que los ciudadanos puedan apreciar y ponderar anticipadamente las consecuencias de naturaleza ambiental que se puedan derivar de la obtención de una licencia ambiental.* Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Resolución 2170, Bogotá D.C., 2008, pág 9.

la variante Mocoa – San Francisco”, que aprobó la sustracción<sup>8</sup> de 94,465 hectáreas de bosque en la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa (RFPCARM)<sup>9</sup>, el área total requerida como derecho de vía son 143,9 hectáreas.

Consistente con el marcado presidencialismo que ha caracterizado los compromisos en los procesos de integración para este caso regional, el Presidente Juan Manuel Santos, el 22 de enero 2012 viajó a San Francisco en el departamento del Putumayo para autorizar el inicio de las obras de construcción de la Variante San Francisco – Mocoa, en su discurso afirmó que el proyecto es importante dentro de la estrategia de su gobierno para alcanzar la integración con América del Sur mediante la construcción de infraestructura.

El Inviás como entidad ejecutora del proyecto coordina la implementación de actividades en la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa (RFPPRM) a través de un convenio con la autoridad ambiental competente la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - Corpoamazonía<sup>10</sup>.

El proyecto avanza en dos frentes para el año 2012, el frente San Francisco dio inicio el 25 de mayo y el de Mocoa comenzó el 25 de septiembre, a partir de determinación de la no objeción del BID para el inicio de actividades.

---

8 La tala de 143 Has de terreno que implican el aprovechamiento forestal de 15,905 m<sup>3</sup> de madera, los recursos obtenidos deberán ser entregados a las comunidades, Organizaciones sociales, los municipios y Corpoamazonía con destino a obras de interés social, se deja en claro que anterior al aprovechamiento debe hacerse el rescate de material vegetal en un vivero. Banco Interamericano de Desarrollo, Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) CO-L 1019,

9 Mediante Acuerdo 014 de 1984 del Ministerio de Agricultura fue declarada zona de Reserva Forestal Protectora del Alto Río Mocoa con una extensión de 32.713 Hectáreas, el objetivo es proteger la cuenca alta donde nacen los afluentes que conforman el río Mocoa, y conservar la diversidad hábitats y comunidades bióticas. El área aun conserva gran parte de su cobertura boscosa original. MAVDT, Op. Cit. p. 7.

10 Contrato de préstamo No. 2271/OC-CO entre la República de Colombia y el BID “Proyecto construcción de la Variante San Francisco - Mocoa” Fase I. Bogotá mayo 3 2010.





Frente municipio San Francisco - Putumayo

El proyecto ha sido señalado por el BID y el gobierno colombiano como “*emblemático*”, ya que el Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y Sostenible del proyecto (PMASIS) incluye cinco estrategias sociales y ambientales que comprenden el plan<sup>11</sup>. El PMASIS se está ejecutando a través de un convenio realizado entre INVIAS y CORPOAMAZONIA, suscrito en el 2010 y dio inicio a su ejecución en diciembre de 2011.

**Presupuesto total de la construcción  
Variante San Francisco - Mocoa**

	ACTIVIDAD	US(\$) Mil
<b>1</b>	<b>VALOR TOTAL DE LA OBRA</b>	<b>191.096</b>
1.1	Obra	176.870
1.2	Interventoria	12.226
1.3	Gerencia de obra	2.000
<b>2</b>	<b>PMASIS</b>	<b>11.404</b>
2.1	Estrategia de Ordenamiento Ambiental del Territorio	1.253
2.2	Estrategia de Conservación de las Aéreas Protegidas	5.249
2.3	Estrategia de vinculación de la comunidad a la conservación de Aéreas Protegidas	1.869
2.4	Estrategia de construcción sostenible de la Variante (en el costo de la obra)	0
2.5	Estrategia de Operación, Control y Vigilancia	3.033
<b>3</b>	<b>AUDITORIA</b>	<b>500</b>
	<b>VALOR TOTAL DEL PROYECTO</b>	<b>203.000</b>

Tomado del IGAS, Fuente: Inviás, septiembre 2009

11 Para mayor información, véase el documento *Observaciones y Preguntas del IGAS para el Corredor Vial Pasto-Mocoa (CO-L1019)* y *Solicitud para Clarificación sobre la Veeduría Ambiental*, presentado ante el BID en noviembre de 2.009 por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil: Bank Information Center (BIC), Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) y World Wildlife Fund (Colombia). <http://www.bicusa.org/es/Project.Resources.10188.aspx>

El PMASIS contiene cinco estrategias de financiación que a continuación se describen:

Ordenamiento Ambiental del Territorio: está constituido por el plan de integración ecológica regional y la consolidación de un corredor de conservación de 121.700 hectáreas; y el plan de apoyo al ordenamiento ambiental del territorio en los municipios de Mocoa y San Francisco, la formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCAS), además del diseño y construcción del Parque Temático. El primer plan de consolidación biológica traslapa Resguardos Indígenas y solicitudes de ampliación radicadas ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) quien es la autoridad competente, a pesar que los pueblos indígenas han manifestado en repetidas ocasiones la gran vulnerabilidad de ésta acción la situación aún no está resuelta.

Conservación y Desarrollo Sostenible: se conforma por los planes de apoyo a la conservación de la biodiversidad y el fortalecimiento de la gobernanza, éste último incluyó el programa de veeduría ambiental, no obstante prestamista y prestatario deben aclarar el nivel de independencia que puede llegar a tener éste mecanismo de control social del proyecto, si INVIAS ejecuta y es quien mismo se vigila, *no es claro aún su rol de juez y parte en el proyecto*.

Vinculación de las comunidades a la conservación de las áreas protegidas: recoge las actividades de uso y manejo de los recursos naturales para el desarrollo en articulación con la población local y los pueblos indígenas, pese a que inserta el programa de apoyo al desarrollo de los Planes Integrales de Vida no es claro si involucra a todos los grupos étnicos que existen en la zona de influencia directa e indirecta del corredor además no es clara la articulación de este programa con los proyectos denominados *prioritarios* en la estrategia.

Igualmente comprende la compensación a las familias afectadas por el derecho de vía, aunque aún es evidente y ambiguo el estado de legalización de predios de las comunidades campesinas.

Construcción sostenible de la vía: no se han contemplado recursos para esta estrategia dentro del contrato de préstamo, sin embargo cuenta con un plan y siete programas.

Operación, control y vigilancia: concibe dos planes orientados al monitoreo y control de la ocupación inadecuada del corredor biológico a conformarse, además de las acciones de contingencia ambiental.

## **2. La financiación para el proyecto de integración**

El BID es hoy una de las principales fuentes financieras para América Latina y el Caribe, fue fundado en 1959 con el propósito de contribuir a im-

pulsar el progreso económico y social de América Latina y el Caribe, no obstante se ha puesto en evidencia el fracaso de la institución en el cumplimiento de sus objetivos para lograr una América Latina “equitativa y desarrollada”<sup>12</sup>; dentro del grupo del BID se encuentra: la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). En diciembre de 2011, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ratificó el compromiso para contribuir con el financiamiento de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) también denominado Cosiplan<sup>13</sup>.

El costo del proyecto de la Variante San Francisco – Mocoa se estimó en US\$203 millones de dólares que serán financiados en gran parte por los recursos financieros del BID. El 3 de mayo de 2010 el Estado colombiano, representado por los ministerios de Hacienda y Transporte, y el Instituto Nacional de Vías (Invías), firmaron el primer contrato de crédito - Fase I (2271/OC-CO) por la suma de US\$53 millones que incluye: i) la asignación de US\$37 millones para ejecutar parte de las obras civiles, y ii) US\$16 millones distribuidos entre la compra de predios afectados y compensación de las familias ubicadas en el derecho de vía (US\$2,1 millones), el costo del Plan de Manejo Ambiental de la obra (US\$2,5 millones) y la implementación de las estrategias, planes y programas del PMASIS (US\$11,4 millones que representan el 6% del costo total del proyecto)<sup>14</sup>.

El documento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES) 3610 de 2010, determinó la financiación del proyecto mediante la programación de las vigencias futuras<sup>15</sup>, el Estado colombiano deberá pagar semestralmente durante siete años al BID para la amortización, la comisión de crédito y los intereses generados por el préstamo. Hasta la fecha el BID ha realizado desembolsos por más del 50% total del préstamo, a partir del levantamiento de la medida de No Objeción dada por el banco.

---

12 ILSA. Declaración de la campaña BID: 50 años financiando la desigualdad. 29 de enero de 2009. Para mayor información [www.ilsa.org.co](http://www.ilsa.org.co).

13 La reunión formal del 19 de diciembre de 2011, fue celebrada por el presidente del BID Luis Alberto Moreno y la secretaria general de la UNASUR Maria Emma Mejía en la ciudad de Quito, se evaluaron los posibles mecanismos de financiación para los 31 proyectos que requieren de un monto de inversión estimado en US\$ 13.652,7 millones. Para mayor información <http://www.iadb.org/intal/cartamensual/cartas/Articulo.aspx?id=3ecd7d1b-a23f-47e3-85e8-b081aed13d72>.

14 Distribución tomada del Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS), Banco Interamericano de Desarrollo - BID, Octubre 2009, p. 228.

15 Las Vigencias Futuras, deben entenderse como el mecanismo presupuestal excepcional ya que supera compromisos mayores a la vigencia presupuestal de anualidad, así el Estado colombiano garantiza la cancelación del préstamo, no obstante concurren críticas respecto al manejo de las vigencias futuras ya que subyuga el gasto social e incrementa los impuestos impositivos al primar en el presupuesto el pago de la deuda

El BID es responsable, al igual que el Estado colombiano, de prevenir y cumplir con el respeto a los Derechos Humanos, asimismo el Banco está obligado a implementar en todas sus actuaciones las políticas operativas de salvaguardas que en su mayoría incluye, pero son muy pobremente aplicados, procedimientos ambientales y el control de la calidad de todas las operaciones en cuanto a su posible impacto sobre las poblaciones.

Especial protección posee la población indígena, el BID incluyó para sus operaciones la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas para *salvaguardar a los pueblos indígenas y sus derechos, de los impactos adversos potenciales*<sup>16</sup>, pese a ello son quienes más han sido transgredidos en sus derechos fundamentales, por los impactos negativos de las obras de desarrollo, caso evidente del Proyecto de la Variante San Francisco – Mocoa.

La política operativa sobre pueblos indígenas del Banco, precisa que en todas las operaciones y actividades apoyadas, el propósito fundamental es garantizar la promoción de mecanismos apropiados de consulta, de participación de los pueblos indígenas en cuyas tierras y territorios los proyectos se desarrollen, así lo expresa claramente el numeral 4.4, literal (a), punto i) “...incluirán consultas preliminares con los pueblos o grupos indígenas potencialmente afectados, inclusive procesos de consulta y negociación de buena fe consistentes con los mecanismos legítimos de toma de decisión de los pueblos o grupos indígenas afectados.” (subrayado propio).

Las acciones del BID han sido limitadas, incipientes y regresivas para las comunidades indígenas, aunque su compromiso es promover y proteger de forma sistemática y concertada a los pueblos, con base en la participación, reconocimiento de la diversidad cultural y respecto a los derechos fundamentales, en la práctica existen muchas las barreras que limitan el disfrute, ya que en su gran mayoría los pueblos indígenas se encuentran en zonas remotas o de difícil acceso, no hablan o no dominan bien el idioma nacional, lo que hace que la participación de los actores sociales sea mínima.

## Cooperaciones Técnicas

A su vez el BID programo una serie de cooperaciones técnicas con las que el Banco interfiere en el proyecto. Durante el 2009 aprobó el desarrollo de cuatro cooperaciones técnicas para la implementación del PMASIS, de recuperación contingente que serán reembolsadas al primer desembolso del proyecto, como a continuación se describen:

---

16 Así lo establece uno de los objetivos de la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas del BID, 2006.

## Estudios preliminares para la ampliación de la Reserva Forestal

El objetivo de la cooperación es formular alternativas para la ampliación de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa (RFPCARM), inicialmente se había considerado tener un informe final transcurridos seis meses, no obstante aún no se conoce los resultados de la misma y los estudios prediales, legales y de ecosistemas complementarios a la consultoría, que operaba bajo la coordinación de Corpoamazonía.

La consultoría contemplaba la realización de tres talleres en la zona, el primero de ellos se llevó a cabo a mediados de diciembre 2009, y el segundo fue realizado en los municipios de San Francisco y Mocoa en el mes de marzo, espacios donde los pueblos indígenas del Putumayo manifestaron la vulneración de sus Derechos Fundamentales, colectivos e integrales.

## Estudio para la viabilidad del proyectos REDD en la RFPCARM

El programa de Cooperación Técnica CO-T1145 fue ejecutado por la firma Carbon Decisions<sup>17</sup>, el objetivo del estudio era generar un análisis de factibilidad para el desarrollo de proyectos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD) en la zona de RFPCARM.

El informe final entregado el 22 de diciembre de 2009 concluyó la poca factibilidad de desarrollar proyectos REDD en la zona, argumenta bajos o inexistentes ingresos económicos debido a las bajas tasas de deforestación, además el estudio resalta los altos costos de la adquisición y el procesamiento de materiales para la generación de una línea de base que demuestre la reducción en la deforestación.

## Zona minera indígena

El propósito de la consultoría era brindar asesoría a las comunidades indígenas para la conformación de una empresa minera, aún no se conocen los resultados ni las actividades realizadas durante este estudio.

**INVIAS ha manifestado tener un consolidado de cinco informes de consultorías sobre las modificaciones a los POT's y POMCAS, que hasta la fecha no son públicos.**

---

17 Para mayor información revisar <http://carbondecisions.info/joomla/>.

### **3. Infraestructura vial para la explotación: los recursos ambientales en la ZRFCARM**

Los proyectos de infraestructura vial como parte de los procesos de integración regional son incentivados para la intensificación de las actividades de extracción forestal, minería, hidrocarburos, ganadería, entre otros; promovidos por las tendencias del capitalismo global desde comienzos del siglo XXI, para la apropiación privada y la explotación comercial de la naturaleza.

El caso del proyecto de la Variante es un reflejo de este contexto, en 1996 el INVIAS inició el trámite de la Licencia Ambiental para la construcción de la Variante San Francisco – Mocoa, presentando al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial un Diagnóstico Ambiental de Alternativas elaborado por Hidroestudios S.A; mediante Auto 857 de del 23 de diciembre de 1996, el Ministerio de Ambiente determino no viabilizar la Licencia Ambiental argumentando que *“por la presencia de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa, las alternativas de Hidromecánicas e Hidroestudios no son viables de ser ejecutadas ya que afectan de manera directa y ponen en riesgo el equilibrio ambiental de la zona al amenazar este importante ecosistema”*.



Invias 2008: Proyección del trazado del proyecto en la RFCARM

Más del 60% del trazado de la Variante se encuentra ubicado en la Reserva Forestal de la Cuenca Alta del Río Mocoa (RFCARM), localizado en el piedemonte de la Amazonía Colombiana que cruza en su parte central y occidental. La RFCARM forma parte de la vertiente de la Cordillera Oriental y al macizo de Garzón, que protege importantes ríos para la re-

gión amazónica, como el Putumayo y Mocoa, conserva la gran biodiversidad ambiental y social de las zonas más altas y en las menos accesibles<sup>18</sup>.



Zona RFPCARM

Para los pueblos indígenas del Putumayo es fuente ancestral de su cultura y pervivencia como pueblos, así lo describen: *“las montañas con la selva forman la unidad, unidos por las aguas y espíritus del viento, donde las montañas dan nacimiento a las aguas puras y viajan a refrescar las selvas, de donde regresan en forma de nube y neblina a sus sitios sagrados, transportadas por los espíritus del viento, donde vuelve a transformarse en agua líquida. Y este ciclo natural de producción del agua entre las montañas y la selva no ha sido inventado por el hombre sino por su creador Bëngbe Bëtsá (Nuestro Creador) para garantizar la vida sana en ambiente sano. Para ellos, Él es quien dejó las montañas y la selva bien ordenadas, para proteger la vida de todos, por eso desde hace miles de años sus antepasados han denominado la montaña Tortuga como su protector, porque sin ella el Valle de Sibundoy no existiría. Los espíritus del viento que vienen de la selva chocan en dicha montaña, y una parte de ellos llegan a dicho Valle por donde hace cien años los evangelizadores llamaron San Francisco, lugar que para los mayores ingas desde sus antepasados es conocido como Waira sacha (árboles del viento) y para los Kamëntsá como Binjïayók (lugar del viento)”*<sup>19</sup>.

18 Consorcio Din Sedic, Estudio de Impacto Ambiental, Contrato Inv 2688 de 2006.

19 Jamioy José Narciso, Los mayores Ingas Y Kamëntsás dicen: “Nos Quieren Desaparecer de Nuestro Propio Territorio”.





Frente deforestado en San Francisco

Puede establecerse que aunque el Ministerio de Ambiente en un principio actuó bajo el principio de precaución, prevención y control de los factores de deterioro ambiental en la ZFCARM, no viabilizando la licencia ambiental, los intereses que subyacen sobre los recursos naturales de la zona predominan sobre la conservación como a continuación se describe:

### **3.1 Recursos Ambientales: las grandes motivaciones económicas del capital**

La aplicación del concepto de desarrollo no ha significado hasta ahora, más que la continuación de ese proyecto de intervención política y explotación económica de los territorios, por lo tanto, no puede dejarse de evidenciar la estrecha relación entre la explotación de recursos energéticos, mineros y de recursos ambientales y los proyectos de infraestructura, que son acompañados de colosales inversiones en el territorio en materia militarista, caso evidente del proyecto de la Variante San Francisco – Mocoa, que ya genera múltiples y graves efectos sociales y ambientales por los intereses económicos que subyacen en la zona y que no fueron tenidos en cuenta en los Estudios Ambientales Estratégicos (EAE), elementos claves que podrían resultar en impactos de alta significancia.



## Minería

Los estudios ambientales no evaluaron otros evidentes efectos que traería la construcción de la vía, en los últimos años se han solicitado y otorgado cerca de cuarenta (40) títulos mineros -en modalidad de licencia, autorización y/o contrato de explotación- que en su mayoría se ubican en la desembocadura de los ríos que recorren la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca alta del Río Mocoa y los municipios impactados directa e indirectamente por el proyecto de la Variante San Francisco – Mocoa.

Para el caso del Alto Putumayo, existen 26 solicitudes, como se evidencia en el siguiente cuadro:

MINERAL	EMPRESA
15 Extracción de Cobre 57%	• ANGLO AMERICAN COLOMBIA EXPLORATION S.A (David Michael Fincham)
7 Materiales de construcción 26%	• LATINOAMERICADA DE CONSTRUCCIONES S.A (LATINCO S.A) •Asociación Altos de San Pedro •Personas Naturales
2 Extracción de Oro (7%)	GMX MINERALS AND COAL LTDA
2 Caliza (7%)	EDGAR EDMUNDO BURBANO DIAZ

Fuente: Ingeominas 2012. Construcción propia.

## Servicios ambientales

El Ministerio de Ambiente en el 2008 impulso la Estrategia Nacional de Pago por Servicios Ambientales para convertir las funciones ambientales en bienes económicos canjeables en el mercado, para el caso de la región amazónica colombiana, se ha priorizado el mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+). El Plan Nacional de Desarrollo Santos 2010 – 2014 retomó la idea de PSA, con el propósito de potencializar los recursos naturales y la biodiversidad de las regiones estratégicas de amazonia y pacífico, bajo este esquema se han estructurado los contratos y convenios de empresas mercaderes de Carbono (CO<sup>2</sup>), acciones que no garantizan el respeto por los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas.

#### **4. Desconocimiento a los pueblos ancestrales y vulneración de derechos**

Una constante en gran parte de los proyectos de infraestructura, explotación o conexión de comunicaciones, es el desconocimiento de pueblos y comunidades étnicas que son afectados en sus territorios ancestrales, caso evidente del proyecto de la variante San Francisco – Mocoa, que durante el proceso de autorización del desarrollo del proyecto, se demuestran grandes contradicciones en torno al reconocimiento de las comunidades indígenas por parte del Estado, que pudieran ser afectadas por la realización del proyecto.

Para el caso de los pueblos indígenas del Putumayo según certificaciones de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y Justicia<sup>20</sup>, durante el proceso de certificación y autorización para el desarrollo del proyecto, existieron contradicciones de la autoridad competente responsable del reconocimiento de las comunidades indígenas afectadas directa, indirectamente y/o que potencialmente podían ser afectadas por la realización del mismo; así lo demuestran los siguientes actos administrativos<sup>21</sup>:

La Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y Justicia, del 15 de noviembre de 2001 – a través de la Aclaración al contenido de la certificación No. 3868, acredita el reconocimiento de la existencia de pueblos indígenas en la zona.

La subdirección de Licencias Ambientales del Ministerio de Medio Ambiente mediante Auto No. 202 del 25 de julio de 1999 solicitó la presentación del EIA y requirió iniciar el proceso de consulta previa (párrafo segundo del artículo segundo):

*“Teniendo en cuenta la presencia de comunidades indígenas en el área del proyecto, certificada así por el Ministerio del Interior, Dirección General de Asuntos Indígenas, mediante oficio 4587 del 15 de Septiembre de 1998, el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS deberá elaborar el Estudio de Impacto Ambiental con la participación de los representantes de tales comunidades” (subrayado nuestro)*

---

20 Ministerio del Interior y justicia. Aclaración al contenido de la certificación No. 3868. 15 de noviembre de 2001

21 Oficios del expediente No. 1358 que reposa en la oficina de Licencias Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En comunicación del 25 de octubre de 2001, la Dirección General de Asuntos Indígenas certifica que:

*“... con base en la información georeferenciada existente en esta dirección cuya fuente es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, se ha verificado... en los municipios de Moca y San Francisco, departamento del Putumayo se encuentran involucradas la comunidad Indígena Inga - Kamentza, comunidad indígena Kamentza Biya, comunidad indígena Belen del Palmar pertenecientes al pueglo indígena Inga – Kamentza por lo tanto se requiere el proceso de consulta previa”.*  
(subrayado nuestro)

En informe de la comisión al Departamento del Putumayo del 17 de septiembre de 2002, señalo que:

*... “si bien es cierto que durante el recorrido, como dejo anotado, no se encontraron asentamientos indígenas, mi criterio fue el de solicitar un plazo prudencial para emitir un concepto definitivo y luego proceder a la firma del acta final”, ... “Por lo anterior, el presente informe no tiene carácter de concepto definitivo”.*  
(subrayado nuestro).

En comunicación del 15 de noviembre de 2002, la Dirección General de Asuntos Indígenas determina presuntamente que:

*“... de acuerdo al informe del recorrido, al trazado del proyecto de la carretera denominada VARIANTE MOCOA – SAN FRANCISCO, ... se estableció que en el mismo NO EXISTEN comunidades indígenas que se puedan ver afectadas por la realización del mismo.”*

Efectivamente el informe estableció que durante el recorrido, es decir el trazado de vía no se encontraron asentamientos indígenas, el criterio del señor Aníbal Ernesto Febillet B. - Jefe de Asuntos Indígenas de Nariño, fue solicitar un plazo para conversar con las autoridades indígenas de San Francisco, del cual no se conoce a la fecha la acción administrativa respectiva.

De otro lado es importante integrar los resultados del Acta de Inspección Judicial realizado por el despacho Comisorio No. 1820, del 13 de junio del año en curso, que establece que varios de los lugares del trazado hacen parte de los sitios sagrados de los pueblos indígenas del Putumayo que habitualmente usan para fortalecer su cultura y valores espirituales desde tiempos ancestrales.

Como obra en el acta, el área del proyecto de la Variante San Francisco Mocoa pretende transgredir el camino ancestral de “Sachamates” y varios de los lugares sagrados usados constantemente por los pueblos indígenas para: i) las prácticas de recolección de plantas medicinales (algunas ya extintas por la fuerte avanzada colonizadora), ii) ritos de recogimiento espiritual, y iii) son a su vez salvaguardia de importantes nacimientos de agua de los que dependen gran parte de la población del Putumayo y la Amazonia; de esta manera no cabe duda que los lugares espirituales revisten una fuerte relación con las tierras y territorios que ocupan y utilizan los pueblos indígenas del Putumayo.

De igual manera siguen existiendo contradicciones en las actuaciones administrativas ya que los argumentos de impactos directos e indirectos, llamados afectación en esta comunicación, son objetadas por uno de los mismos estudios financiados por el mismo Invias<sup>22</sup> que determina:

*“... se considera que los efectos primarios que la vía supondrían una ocurrencia en la región, se encaminan a la presencia de dos vertientes situacionales... La segunda vertiente, tiene que ver con la particularidad de la región, relacionada con la presencia ancestral de comunidades indígenas, quienes han ocupado territorios por donde la mejora vial haría cierto tipo de uso, que en determinado momento podría llegar a desencadenar un proceso de intensificación en la alteración y pérdida de cosmovisiones culturales.”* (subrayado propio).

En ese sentido el Estado desconoció a los pueblos indígenas impactados y potencialmente afectados directa e indirectamente, agravando su falta en el incumplimiento de su obligación de llevar a cabo el proceso de Consulta Previa, Libre e Informada, asimismo de obtener el consentimiento previo, libre e informado, cuyos titulares son las comunidades indígenas que ocupan ancestralmente los territorios.<sup>23</sup>

## **5. Reivindicaciones de los pueblos indígenas del Putumayo**

Los pueblos indígenas del Putumayo aún disponen de una rica y diversa cultura, por lo tanto, en los últimos años (2010, 2011 y 2012) han exigido el reconocimiento de sus cultura como pueblos asentados y de ocupación milenaria en el territorio ancestral de Carlos Tamoabioy, principal herra-

---

22 Informe Final “análisis efectos” de la Evaluación Ambiental Regional -EAR, junio 2008.

23 Corte Constitucional, *Sentencia T-769 de 2009*.

mienta contra hegemónica ante el concepto desarrollista de las clases dominantes quienes infieren que las vías y la integración representan una mejor calidad de vida para la gente.

Debido al desconocimiento de los pueblos indígenas por parte del Estado, los 14 pueblos indígenas del Putumayo, organizaron movilizaciones con el propósito de reivindicar el derecho al territorio y el de consulta previa frente a los diferentes proyectos de desarrollo que afectan sus territorios, incluyendo entre ellos el proyecto de la “Variante San Francisco – Mocoa”.

La primera movilización indígena se realizó en el Valle del Sibundoy el 26 de junio de 2010, coordinada por los pueblos indígenas Kamentsá e Inga, durante la movilización se exigió el respeto por los derechos humanos y colectivos de las comunidades que habitan ancestralmente el territorio, donde impactará directa e indirectamente el proyecto de la Variante San Francisco – Mocoa<sup>24</sup>.

En la segunda movilización indígena, los pueblos indígenas caminan la ruta ancestral de Sacahamates, camino milenario utilizado por los pueblos indígenas para el intercambio cultural y de productos del pie de monte andino a la llanura amazónica, durante la caminata la comunidad hizo pausas en los sitios sagrados de los pueblos Inga y Kamentsá, se evidenció que por donde transcurrirá la vía del proyecto es territorio ancestral.



Movilización caminata indígena  
Fuente: Blog territorio Tamoabioy

24 Nota de prensa “un paso adelante”, Sábado 26 de Junio de 2010, <http://www.pueblocamentsa.org/noticia.php?c=23&ca=7&U=3>, consultada 27 junio 2010.

A partir de estas manifestaciones se incentivaron otras movilizaciones en todo el departamento del Putumayo; a finales de agosto 2010, la Mesa de Concertación y Dialogo Permanente del Putumayo y la Bota Caucana, a iniciativa social, trabajaron propuestas políticas a las grandes problemáticas en el Departamento, generadas por la construcción de Megaproyectos entre ellos los viales como la Variante San Francisco – Mocoa y ampliación de la infraestructura energético - petrolera y minera.

En el 2011 y 2012 la mesa indígena se reafirma a través de la “minga de pensamiento indígena”, conformada por todos los pueblos indígenas del Putumayo, quienes se han concentrado para dialogar y debatir de la rutas a seguir para hacer respetar los derechos de los pueblos, en varias oportunidades el resguardo Inga de Condagua fue el lugar central de concentración, ubicado a 18 kilómetros de Mocoa, capital del departamento del Putumayo, para promover acciones de sensibilización y concientización de las afectaciones de la construcción del proyecto de la variante a toda la población de la región amazónica, y por tanto exigir la suspensión de la obra.



Movilización indígena Santiago y San Francisco

Fuente: Socivil Putumayo

Simultáneamente, los Pueblos Indígenas presentan las acciones jurídicas en el caso, con el objetivo de hacer efectivos derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia (1991) y los acuerdos internacionales que garantizan la protección de los derechos indígenes, pusieron en práctica instrumentos judiciales de procedimiento preferente y sumario a través de la acciones de tutela (artículo 86), una acción popular (artículo 88 reglamentado en la ley 472/1998), entre otras acciones jurídicas actualmente en curso, para propender por el respeto de los derechos humanos y colectivos amenazados.

## Proceso MICI

El MICI es el mecanismo de rendición de cuentas que tiene el BID, creado por la presión de las organizaciones sociales con el propósito de atender los reclamos de las comunidades afectadas o que podría verse afectadas negativamente por sus operaciones, a su vez evalúa la efectividad de sus políticas. Los pueblos indígenas emprendieron un proceso ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del BID en agosto de 2011, que en la actualidad se encuentra abierto.

Son varias las razones por las que el proyecto fue elegido para la fase de consulta, a continuación se describirán algunas de ellas:

**Traspaso e invasión de tierras indígenas:** el Proyecto afectará directamente las tierras tradicionales de las Comunidades, que no han tenido voz en el diseño del Proyecto, y producirá una presión indirecta adicional sobre las tierras adyacentes al Proyecto.

**Afectación del sistema de auto-gobierno:** la falta de consulta y consentimiento previo e informado a las comunidades, la presión producida por el Proyecto sobre determinados sectores comunitarios, y el no reconocimiento de la posición de ciertos líderes Comunitarios ha violado y continua violando el sistema de toma de decisiones de las comunidades Indígenas Inga y Kamentsa.

**Impacto en el Medio Ambiente/Madre Tierra:** La Variante San Francisco- Mocoa afectará directamente recursos naturales fundamentales para las Comunidades como los recursos hídricos, forestales, y biodiversidad existentes en el área de influencia del Proyecto. Más allá del impacto directo del Proyecto, se prevén impactos generados por el cambio acelerado de uso de suelo debido al acceso a centros de comercio. Entre estos impactos se encontrarían el aumento de la tala ilegal del bosque y la proliferación de monocultivos en las tierras Comunitarias.

**Impacto en la Salud:** el incremento en el tránsito producido a causa de la Variante provocará un detrimento en la salud de los integrantes de las Comunidades.

**Perjuicios socio-económicos:** La construcción y operación de la Variante incrementará la competición y presión sobre las tierras Comunitarias por usuarios externos, poniendo en peligro los medios tradicionales de vida locales.

Dada la argumentación de la solicitud, el ombudsperson del MICI determino que el proyecto posiblemente podría estar violando las Salva-

guardas Ambientales (OP-703), la Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710) y la Política de Pueblos Indígenas (OP-765) del BID.

## **En conclusión...**

Los proyectos de infraestructura se dirigen en un sentido este-oeste, la pretensión se basa en conectar hoy a la emergente potencia brasilera con los principales puertos marítimos sobre el Océano Pacífico y el Atlántico, este país bajo el direccionamiento de las multinacionales y capitales brasileños tienen hoy una visión neocolonialista en la región Suramericana, con la ambición de construir diferentes proyectos de infraestructura.

El corredor vial Variante San Francisco – Mocoa, hace parte de uno de los proyectos prioritarios de la nueva dinámica de post hegemonía de Brasil, al ser uno de los tramos del megaproyecto denominado “Corredor multimodal Tumaco – Belém do Pará” que integra diversas modalidades de vías desde el Pacífico colombiano hasta el Atlántico brasilero.

El proyecto es catalogado como ancla, al ser una respuesta frente al problema de cuello de botella para el transporte de carga pesada entre las costas del Atlántico y del Pacífico, fue incorporado en la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y en el 2011 paso a hacer parte de la cartera de proyectos priorizados en el Cosiplan de la UNASUR, a la vez este proyecto hace parte de uno de los intereses del Estado colombiano y el gobierno nacional actual.

Aunque a la fecha se encuentra en curso un proceso en el MICI, acciones jurídicas y grandes movilizaciones que exigen el respeto por los derechos humanos, colectivos e integrales de los pueblos indígenas, el BID ha desembolsado más del 50% de los recursos del primer empréstito, a su vez el Invias y Corpoamazonía se encuentran en curso de la ejecución.

El caso del proyecto de la Variante como parte de un proceso de integración vial regional, incentiva e intensifica las actividades de extracción forestal, minería, hidrocarburos, ganadería en los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y la Reserva Forestal de CARM.

Existe una estrecha relación entre la explotación de recursos energéticos, mineros y de recursos ambientales y los proyectos de infraestructura, caso evidente del proyecto de la Variante San Francisco – Mocoa.

Gran parte de los proyectos de infraestructura desconocen pueblos y comunidades étnicas que son afectados en sus territorios ancestrales, caso evidente del proyecto de la variante San Francisco – Mocoa, que durante el proceso de autorización del desarrollo del proyecto, se demuestran grandes



contradicciones en torno al reconocimiento de las comunidades indígenas por parte del Estado colombiano.

Los pueblos indígenas del Putumayo aún disponen de una rica y diversa cultura, por lo tanto, en los últimos años (2010, 2011 y 2012) han exigido el reconocimiento de su cultura como pueblos asentados y de ocupación milenaria en el territorio ancestral de Carlos Tamoabioy.

## **Bibliografía**

- Banco Interamericano de Desarrollo, Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) CO-L 1019.
- Consorcio Din Sedic, Estudio de Impacto Ambiental, Contrato Inv 2688 de 2006.
- Contrato de préstamo No. 2271/OC-CO entre la República de Colombia y el BID “Proyecto construcción de la Variante San Francisco – Mocoa” Fase I. Bogotá, 3 de mayo de 2010.
- Corte Constitucional, *Sentencia T-769 de 2009*.
- ILSA. Declaración de la campaña BID: 50 años financiando la desigualdad. 29 de enero de 2009.
- Informe Final “análisis efectos” de la Evaluación Ambiental Regional –EAR, junio 2008.
- Jamióy José Narciso, Los mayores Ingas Y Kamëntsás dicen: “Nos Quieren Desaparecer de Nuestro Propio Territorio.
- Lissardy Gerardo. Los temores ante Brasil, el nuevo imperio americano, 8 de noviembre de 2011.
- Margarita Flórez [et al], Selva abierta. Vía Pasto - Mocoa e Hidrovía del putumayo. Expresiones en Colombia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA, BIC/ILSA, Bogotá, 2008.
- Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Resolución 2170, Bogotá D.C, 2008.
- Ministerio del Interior y justicia. Aclaración al contenido de la certificación No. 3868. 15 de noviembre de 2001.
- Observaciones y Preguntas del IGAS para el Corredor Vial Pasto-Mocoa (CO-L1019) y Solicitud para Clarificación sobre la Veeduría Ambiental*, presentado ante el BID en noviembre de 2.009 por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil: Bank Information Center (BIC), Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) y World Wildlife Fund.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Oficios del expediente No. 1358 que reposa en la oficina de Licencias Ambientales. Consultada Diciembre 2012.

Sanahuja José A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal, en una región en construcción Unasur y la integración en América del Sur.

### **Páginas web consultadas:**

<http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=4082&catID=908>, consultada el 18 de septiembre de 2009.

[www.ilsa.org.co](http://www.ilsa.org.co), consultada diciembre 2012.

<http://www.iadb.org/intal/cartamensual/cartas/Articulo.aspx?Id=3ecd7d1b-a23f-47e3-85e8-b081aed13d72>., consultada diciembre 2012.

<http://carbondecisions.info/joomla/>, diciembre 2012.

<http://www.pueblocamentsa.org/noticia.php?c=23&ca=7&U=3>, noviembre 2012.

# EL PAPEL DEL **BNDES** EN LA EXPANSIÓN DE **BRASIL** COMO POTENCIA REGIONAL

## ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS DINÁMICAS DE ACUMULACIÓN Y LAS DISPUTAS TERRITORIALES

SERGIO MORENO RUBIO\*

### I. Introducción

El propósito del presente documento es ilustrar los mecanismos por medio de los cuales el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) contribuyó en el apuntalamiento de un esquema de acumulación tendiente a la liberalización y al fortalecimiento del capital privado en Brasil con el respaldo de recursos estatales. La estrategia de competitividad y la expansión de las **transnacionales brasileñas encontraron en el BNDES** un soporte institucional y financiero. Durante los mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y de Dilma Vana Rousseff (2011 - ) se implementaron políticas de financiación que le permitirían a Brasil ubicarse en una posición importante dentro de los procesos de negociación internacional. Dicha política involucró tres componentes estratégicos, a saber: por un lado, el Gobierno aprovechó la plataforma desarrollada en el BNDES, calificado como uno de los bancos de fomento público más importantes del mundo, para financiar la constitución y consolidación de grandes transnacionales con amplia influencia en la inserción del país dentro de la economía mundial.

De otra parte, los recursos desembolsados por el banco permitieron que las transnacionales con presencia en Brasil emprendieran un agresivo proceso de fusiones y adquisiciones de empresas posicionadas en sectores considerados como competitivos, por lo general asociados a la explota-

---

\* Investigador de ILSA.

ción de petróleo, gas, minerales, así como la producción de acero, etanol, energía hidroeléctrica y la ganadería extensiva e intensiva. Finalmente, se generaron incentivos a la internacionalización de grupos empresariales unificados (tanto del sector público como del privado) para copar espacios en América del Sur y África principalmente, donde Brasil ha alcanzado importante alcance político-económico y ha estimulado la profundización de modelos de especialización productiva y la expropiación de comunidades y territorios.

El BNDES se ha constituido en un instrumento de reorientación de la política económica de Brasil. El banco acompañó la primera oleada privatizadora de las empresas estatales y los servicios públicos en Brasil, dinámica auspiciada por el proceso económico y político del neoliberalismo desatado en Brasil desde la década de 1980. A propósito de dicha dinámica, Milton Santos (2000) había señalado que la intensificación de la internacionalización del capital lleva a un incremento de la unicidad técnica, a la convergencia y al alistamiento de nuevos marcos de regulación diseñados para garantizar las posibilidades de acumulación. Es así que la producción se fragmenta y se descentraliza espacialmente mientras que la formulación de las directrices de política que suscitan ese desplazamiento tiende a centralizarse. El correlato político de la modernización territorial a escala mundial está basado en las mal llamadas «recomendaciones» de las instituciones financieras con influencia en escalas internacionales. En ese escenario debe mencionarse un elemento significativo: las disputas territoriales y la creciente influencia de las empresas, especialmente en el caso de Brasil, donde su fortalecimiento representa una de las apuestas del Gobierno.

La «política de internacionalización» del BNDES ha generado una serie de secuelas espaciales. El banco ha operado como una poderosa herramienta de planificación con impactos territoriales. El imperativo del proceso competitivo en los mercados internacionales tuvo una expresión particular con la intervención del BNDES: la fragmentación de las estructuras productivas y la promoción de un uso corporativo del territorio nacional y suramericano (Santos/Silveira, 2001). Las particularidades del proceso demandan entonces un análisis en clave territorial que cobra especial relevancia si se tiene en cuenta el peso que adquiere la dinámica socio-espacial dentro de las estrategias generales de «desarrollo» formuladas por las élites políticas brasileras. La dimensión territorial es fundamental para comprender las transformaciones de la economía brasileras y el peso que está asumiendo en la economía mundial.

Está visto que los procesos de privatización no deben asumirse como hechos aislados sino que son consustanciales al reordenamiento de

la estructura estatal. En conjunto, esas transformaciones tienen impactos territoriales. La privatización también es la expresión del posicionamiento de grupos económicos que tienen a apropiarse de bienes y recursos públicos o comunes. David Harvey (2003) ha definido la privatización como un proceso continuo de acumulación de capital mediante la *especialización*. Ese rasgo esencial se incorpora en la dinámica geográficamente desigual del capitalismo: el declive de las ganancias en espacios centrales lleva a buscar el incremento de la tasa de beneficio en otras latitudes.

Las discusiones sobre la privatización y la reforma del Estado en Brasil se generaron por la supuesta imposibilidad de encontrar otras alternativas para resolver las dificultades relacionadas con la falta de inversión productiva y el atraso tecnológico. Ese supuesto se utilizó para que el Estado brasilero incorporara una serie de reformas destinadas a modernizar y hacer más eficiente la estructura de producción existente con el propósito de encaminar al país en un nuevo ciclo de «desarrollo económico».

El capital extranjero siempre hizo presencia en la industrialización nacional de Brasil y, en la actualidad, sigue manifestándose en el proceso de consolidación e internacionalización de las transnacionales localizadas en ese país. El primer marco jurídico que reglamentó el proceso de privatización en la década de 1990 sostenía que los inversores extranjeros no podían superar el 40% del capital de las empresas estatales con una excepción: la autorización legislativa. Entre 1990 y 1994 hubo poca participación de la inversión extranjera. No obstante, la expedición del decreto 1204 del 29 de julio de 1994 autorizó la participación del capital extranjero hasta el 100% de las acciones. Lo anterior posibilitó una profunda internacionalización del sector productivo y de servicios públicos. A finales de 2002, los inversores internacionales fueron responsables de \$ 42, 1 millones de dólares, mientras que las empresas nacionales representaron \$23.893 dólares (Zibechi, 2012).

Del proceso de privatización se deriva un profundo reordenamiento del territorio brasilero. El incremento pronunciado de las desigualdades socio-espaciales en Brasil se asocia con la dinámica de privatización y el uso corporativo del territorio. El país asistió a concentraciones regionales de actividades económicas, dinámica que creó el sustento material para las modernizaciones territoriales. Se concentran y centralizan las inversiones productivas en función de proyectos estratégicos alterando así los instrumentos regulación del Estado, especialmente aquellos asociados a la planificación territorial.

Los grandes flujos de capital se orientan por los principios de productividad, eficiencia y competitividad, incorporados en la política de pro-

moción de las exportaciones del BNDES. Los fondos públicos sostienen y financian, de esa forma, la reproducción del capital. Asimismo, el Estado cede atributos de planificación territorial a las empresas. Los grandes proyectos sectoriales (minería, hidrocarburos, energía) deben ser considerados como nodos de planificación territorial dado su alcance en las estrategias de integración nacional y regional. Ese proceso ha llevado a la configuración de desarrollos geográficos desiguales promovidos por las empresas que intervienen en el espacio como poderes de organización territorial.

Teniendo en cuenta ese complejo panorama, a continuación trataremos de aportar elementos de análisis para comprender los alcances del BNDES en la expansión de Brasil como potencia regional. Dividiremos la exposición en los siguientes momentos, a saber: en primer lugar, realizaremos una sucinta presentación en perspectiva histórica reconstruyendo algunos de los momentos clave en la constitución del BNDES como un aparato para la financiación desarrollista.

En segundo lugar, estudiaremos el papel del banco en la expansión de Brasil como potencia regional. Este acápite está dividido, a su vez, en tres apartados: i) una aproximación a las tendencias de financiación del banco, particularmente durante los últimos lustros; ii) las complejas relaciones que se han establecido entre el Estado y el capital; y iii) la configuración de desarrollos geográficos desiguales haciendo especial énfasis en el caso de Brasil.

En tercer lugar, abordaremos los debates más importantes que ha suscitado el banco y algunos de los escenarios donde actualmente están generándose acciones de incidencia. Se considerarán asuntos como la noción de «desarrollo» defendida por el BNDES; el problema de las políticas de acceso a la información y transparencia; la corresponsabilidad del banco por los impactos socio-ambientales y territoriales provocados por su financiación a empresas brasileras que ejecutan proyectos extractivos y obras de infraestructura; las correlaciones de fuerza y las recomposiciones de clase en Brasil; y las disputas por el entendimiento y los «usos» de territorio. Finalmente, elaboraremos algunas conclusiones.

## **II. Momentos clave en la construcción de un aparato para la financiación desarrollista**

El caso de Brasil es representativo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones que caracterizó a un conjunto de economías Latinoamericanas a partir de la crisis de la década de 1930. La

iniciativa sustitutiva tuvo su origen durante el Gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945) promoviendo la expansión industrial de la economía brasilera con la producción metalúrgica y de los derivados del caucho. El argumento central para motivar las transformaciones de la estructura productiva era la debilidad del modelo centrado en las exportaciones agropecuarias.

En un proceso de transformación geográfica, que incluyó la formación de un mercado interno, la industrialización, los proyectos de ordenamiento territorial y la necesidad de financiamiento, el Gobierno brasilero consideró la necesidad de crear Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) en 1952, durante el último mandato de Vargas, como instrumento crucial para la construcción de un sistema económico nacional. Se trató de una renovación de lo que Milton Santos denomina como los «sistemas técnicos» necesarios para el funcionamiento de la economía y que suelen traducirse materialmente en empresas, sistemas viales y de telecomunicaciones, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, entre otros (Santos, 1996: 142).

En Brasil se instaló una suerte de mentalidad geográfica y de reordenamiento territorial que modificó las representaciones colectivas sobre los lugares estratégicos del país impulsando su correspondiente transformación. Dicha mentalidad se constituyó en uno de los estandartes ideológicos del Estado (Moraes, 2002) promovidos, en buena medida, por el BNDE desde su creación. En sus primeros años, el banco tenía, como parte de su responsabilidad, la misión de formular e implementar la política industrial de Brasil. También coordinaba la política de créditos a mediano y largo plazo. El capital inicial para la puesta en marcha de sus actividades se obtuvo por una cofinanciación entre el Estado brasilero y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El carácter desarrollista del Gobierno militar de 1964 formuló una serie de esquemas para la regulación del sistema financiero y el BNDE incrementaría sus programas de crédito. Nuevos fondos se inyectaron mediante partidas provenientes del presupuesto nacional. La financiación se encauzó al fortalecimiento del sector manufacturero. Con una reforma legal en la década de 1970, el BNDE se convertiría en una compañía estatal. La participación del capital extranjero, aunque permitida, estaba regulada. El Gobierno diseñó un mecanismo de control denominado «ley de tercios» para que las inversiones radicaran en los agentes económicos del país. Las asignaciones se repartían entre el Estado, las fracciones locales de capital privado y las empresas extranjeras. El Gobierno plantearía la necesidad de profundizar la sustitución de importaciones de productos manufacturados. En ese objetivo el banco desempeñó un papel privilegiado. Identificó los sectores estratégicos y las empresas dispuestas a ejecutar proyectos en industrias de base.

La década de 1970 fue para Brasil, así como para otros países de la región, un hervidero de problemas para alcanzar márgenes de estabilidad y crecimiento económico. La crisis demandó que los gobiernos empezaran a introducir las reformas neoliberales promovidas por instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), incluyendo, desde luego, las presiones ejercidas por el Gobierno de Estados Unidos. El capital financiero reorientó la conducción política de la economía y alteró la noción de soberanía. Las reformas le otorgaban al Estado nuevas tareas frente a los mecanismos para alcanzar niveles de «desarrollo». En Brasil, la nueva configuración del Estado implicó una suerte de simbiosis entre los agentes públicos y privados, agentes que incidieron en la modernización del territorio nacional. Los planes de desarrollo se constituirían desde entonces en una herramienta importante en ese sentido y, a partir de sus lineamientos, se desencadenó una vigorosa transformación socio-espacial en Brasil.

El proyecto nacional desarrollista apeló al populismo de manera sistemática en la década de 1980. No es casualidad que, precisamente en 1982, durante la dictadura, el BNDE incorporara en su acrónimo la letra «S» de su aparente componente «Social» para reproducir la idea de inclusión dentro del proceso de desarrollo económico en un contexto de continuo empeoramiento de la crisis de la deuda. La tecnocracia del BNDES, al observar el colapso de la financiación pública destinada al sector de la infraestructura, contribuiría en el diseño y puesta en marcha del modelo que posteriormente se constituyó en la «alternativa» predominante: la llamada «integración competitiva».

Con la reforma constitucional de 1988, se sustituyeron los impuestos que alimentaban la actividad del BNDES por el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT).

El FAT «es un fondo público cuyos recursos provienen del descuento del 1% sobre la planilla de sueldos de las empresas registradas y una parte de ellos se destina al financiamiento de: a) políticas del sistema nacional de empleo; b) seguro de desempleo; c) recalificación profesional; d) información y estadísticas sobre el desempleo; y e) programas de generación de puestos de trabajo. El fondo es administrado por el Consejo Deliberativo del Fondo de Asistencia al Trabajador (CODEFAT) que es un órgano colegiado de carácter tripartito y paritario, compuesto por representantes de los trabajadores, los empleadores y el Gobierno. Este Consejo opera como gestor efectivo del FAT» (Golombek/Sevilla, 2008: 18).



Ya en la década de 1990 se profundizarían las políticas de privatización, liberalización y aquellas relacionadas con el reordenamiento de la regulación, impulsadas durante el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). En esa trayectoria, el BNDES sería un instrumento fundamental para ejecución del *Plan Nacional de Privatizaciones* proporcionando respaldo financiero, técnico y administrativo.

El banco desembolsó recursos a las fracciones de capital dispuestas a participar de los procesos de privatización.

«Las privatizaciones fueron auto-expropiaciones que promovieron la desnacionalización y la reconfiguración patrimonial de las estructuras productivas del país, por intermedio de subvaluaciones de los activos de las estatales, del libre uso de títulos de deuda de dudoso valor y de indiscriminado financiamiento público. Fue el BNDES el que implementó el *Programa Nacional de Desestatización* (Ley 8.031/1990), aparcando empresas más atractivas, desarmando obstáculos administrativo-jurídicos, definiendo precios mínimos, articulando potenciales inversionistas y, aún después, financiando la transferencia patrimonial» (Novoa, 2010).

En 2002 se reformaron los estatutos del banco para autorizar el financiamiento de proyectos de inversión extranjera directa. En la administración de Lula, el BNDES respaldaría la consolidación nacional y la internacionalización (fusiones y adquisiciones) de las empresas posicionadas en sectores considerados como competitivos, por lo general asociados a la explotación de petróleo, gas, minerales, así como la producción de acero, etanol, energía hidroeléctrica y la ganadería extensiva e intensiva. A partir de 2005, con la aprobación de las normas de financiación de Inversiones Extranjeras Directas (IED), el BNDES adquiere un papel substancial en la financiación del proceso de internacionalización de las empresas brasileras (Colombini Neto, 2013: 10)<sup>1</sup>. Un año antes se crearía el programa *O BNDES e o novo ciclo de desenvolvimento* que vendría a fortalecer las disposiciones desarrollistas del banco. En la actualidad, dichas políticas presentan dos tendencias: por un lado, la financiación estatal a través del BNDES tiene el

---

1 «Los procedimientos más comunes han sido otorgar préstamos por medio de los cuales las compañías brasileras adquieren empresas en otras naciones (es el caso de la compra de empresas del sector agroalimentario de Argentina y Uruguay por capitales brasileros), actuar como controlador y financiador de adquisiciones (por ejemplo, en el caso de la Companhia Vale do Rio Doce, CVRD), comprando acciones o bonos de empresas brasileras para financiar su expansión (por ese procedimiento JBS-Friboi de Brasil emitió acciones compradas por el BNDES, lo que le permitió adquirir por US\$ 1.400 millones al frigorífico Swift de Estados Unidos, para convertirse en la mayor procesadora de carne vacuna del mundo)» (Gudynas, 2008: 30).

rol de promotor del crecimiento económico mediante el fortalecimiento de los grupos privados en sectores estratégicos, como se mencionó anteriormente. De otra parte, el Estado empezaría a invertir sistemáticamente en megaproyectos de infraestructura como parte de la ejecución del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC, 1 y 2), cuyo énfasis es la satisfacción de las demandas de infraestructura, energía y logística para servir a los intereses del capital privado nacional y transnacional.

El PAC-1 fue presentado de manera oficial el 22 de enero de 2007, al comenzar el segundo mandato del Gobierno de Lula. En un período de cuatro años (hasta 2012), el PAC acentuaría la promoción de la inversión privada en proyectos de infraestructura, inversión que además tendría el estímulo financiero del Estado mediante fuentes como el BNDES, el Plan Plurianual y los fondos de pensiones. Si bien se trataba de una cofinanciación público-privada, en realidad serían los agentes del sector privado quienes se beneficiarían de la explotación económica de los proyectos. La alianza público-privada se consolidaría así con recursos financieros obtenidos a través de impuestos, concesiones tributarias a las empresas, subvenciones y préstamos. Todo en aras de alcanzar el objetivo del crecimiento económico. El PAC-1 estableció tres líneas o ejes de inversión: uno logístico (obras de transporte terrestre y fluvial), uno energético (obras de explotación minera y de hidrocarburos) y otro de infraestructura social (obras de vivienda, saneamiento, electricidad, acceso al agua, entre otros). La inversión contemplada para el PAC-1 fue de R\$ 657 mil millones (Verdum, 2012).

El PAC-2 fue presentado el 29 de marzo de 2010, finalizando el segundo mandato de Lula y unos meses antes de las elecciones presidenciales. La propuesta ofreció un marco para la estrategia electoral de la coalición que llevó a la presidencia a Dilma Rousseff, específicamente por la difusión de propaganda en torno a las proyecciones del plan en indicadores como la creación de empleo e incremento del salario, de especial sensibilidad y resonancia social. La nueva fase del PAC se pondría en marcha durante el Gobierno de Rousseff. Se proyectó con una vigencia de cuatro años (desde 2011 hasta 2014) y con objetivos muy puntuales que revelaban cierta continuidad estratégica: consolidar y actualizar la cartera de proyectos desplegada en la primera fase. También incorporaba otras áreas de interés como la infraestructura social y urbana.

Como se puede apreciar, el PAC-2 tiene criterios muy similares a los fijados en la primera fase pero con tres veces más recursos: US\$ 933.000 millones, el 43% del PIB para cuatro años. Las inversiones en el campo energético tienen su componente más importante en el petróleo y el gas, inversiones a cargo de Petrobras. El segundo lugar en importancia es la generación de energía eléctrica, que incluye subsectores como la hidráulica, térmica, eó-

lica y nuclear. También tienen especial importancia el etanol (y, en general, los agro-combustibles), así como la energía hidroeléctrica. Este último caso resulta del mayor interés por los impactos que está originando en algunos países de América Latina. El PAC-2 contempla la construcción de 54 usinas hidroeléctricas. Se prevé que la capacidad instalada crezca en las cuencas del Amazonas, lo que supone un grave riesgo socio-ambiental y territorial en una región que resulta particularmente sensible. La represa de Belo Monte, en el río Xingú (afluente del Amazonas), ha ocasionado una miríada de movilizaciones en contra<sup>2</sup> y da cuenta del verdadero impacto detrás del crecimiento sostenido de Brasil y sus requerimientos energéticos. Belo Monte se proyecta como la tercera mayor represa del mundo con una potencia de 11.200 MW y una intervención de 100 kilómetros del río. Como consecuencia, se formará un lago de 516 kilómetros cuadrados. La recomposición territorial derivada de la obra tiene serios impactos sociales: el desplazamiento de unas 50.000 personas, de pueblos indígenas y comunidades campesinas, la inundación de buena parte de la ciudad de Altamira y 19 aldeas aledañas, así como la alteración de las formas de vida locales por la disminución del cauce del río en un 80% en un espacio de 100 kilómetros (Zibechi, 2012).

Las obras del PAC cuentan con la supervisión de un Comité de Gestión del Programa de Aceleración Crecimiento (CGPAC), constituido por Ministros de Finanzas y Planificación del Estado Mayor. Dentro de la estructura orgánica de gestión también concurre el Grupo Ejecutivo del PAC (GEPAC) con funciones específicas de seguimiento a la ejecución de los proyectos. Las funciones de secretaría corren por cuenta del Secretario del Programa de Aceleración del Crecimiento (SEPAC) que depende del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (PBM) y tiene, como una de sus responsabilidades, la gestión del Sistema de Monitoreo del PAC (SISPAC). Como argumento para defender los alcances del PAC, el Gobierno Federal afirmó que los proyectos del plan generarían empleos e ingresos, creando condiciones para el acceso al consumo de las familias trabajadoras. El PAC se difundió como una herramienta de inclusión social de sectores populares en ámbitos rurales y urbanos, como un mecanismo para reducir las desigualdades regionales y perfilar la integración.

---

2 Actualmente existe todo un movimiento conformado por organizaciones campesinas, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales y eclesiales que protestan por la construcción de la obra. La Orden de Abogados de Brasil solicitó la suspensión del proyecto por las inconsistencias relacionadas con la licencia expedida por el Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA). También se han señalado los límites técnicos de la obra: la oferta media de energía será de apenas el 40% de la capacidad instalada por el cauce irregular del río Xingú. Se trata de una relación precaria entre potencia/energía.

Las empresas estatales y los fondos de pensiones también han concurrido en esa dinámica: están apoyando la constitución de consorcios para implementar proyectos. Tomando 2011 como referencia, se pusieron en marcha 503 proyectos equivalentes a una inversión de R\$ 327 mil millones. El BNDES participó con una financiación de R\$ 179,4 mil millones, equivalentes al 55% del total de proyectos financiados. En el caso del PAC, durante la vigencia de su primera fase (2007-2011), la inversión alcanzó R\$ 104,8 mil millones, R\$ 84,512 mil millones destinados a proyectos hidroeléctricos. La distribución de los fondos entre las regiones norte y nordeste fue de R\$ 20,361 mil millones y \$ 25,208 mil millones respectivamente, lo que explica en buena medida la razón por la cual se están defendiendo grandes proyectos en el sector energético (Verdum, 2012).

Dichos indicadores son dicientes del papel que está desempeñando y que desempeñará el banco durante los próximos años. El peso de esa participación puede establecerse, al menos de manera preliminar, si se atiende a las proyecciones de los Ministerios de Transporte y Seguridad de Brasil. En 2011 se llevó a cabo una revisión del Plan Nacional de Logística y Transporte (PNLT) y se propusieron escenarios a 2030. El plan contempla el incremento de la inversión en la construcción de proyectos de infraestructura vial promoviendo los enfoques intermodales para aprovechar los nodos de conexión marítimos, viales, fluviales y ferroviarios. El documento fue concebido como parte de una estrategia amplia de crecimiento económico que llevará a un proceso de reordenamiento de los territorios nacionales.

Es fundamental destacar que el plan involucra un capítulo dedicado al fortalecimiento de la integración territorial y física de Brasil con los demás países de América Latina. El PNLT incorpora los proyectos asociados a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), ahora Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), en todo el continente. Desde ese punto de vista, el plan desborda las proyecciones de crecimiento en el campo industrial y se ajusta al posicionamiento progresivo de Brasil en la región adecuando los espacios de movilidad para facilitar la acción de las empresas transnacionales del país. Es toda una estrategia de mediano y largo plazo que tiene como finalidad la inserción de Brasil en el mercado internacional aprovechando sus niveles de crecimiento económico.

Como puede apreciarse en esa breve recapitulación de momentos clave, en las categorías de «desarrollo» y de «modernización» se encuentra siempre una dimensión espacial: implícitamente implica un proceso de reordenamiento y ocupación del territorio invistiéndolo de tecnologías, mecanismos de comunicación, vías para la integración, el desarrollo de

aglomeraciones industriales y urbanas, entre otros. Respecto a la década de 1990 existe cierto acuerdo frente al papel que el BNDES desempeñó en la implementación de las políticas de privatización materializadas en proyectos que hacen un uso intensivo y extensivo del territorio.

Ese rasgo es característico de una fase de internacionalización del capital ejecutada desde las décadas de 1970-1980 y posibilitada por una estructura de medios técnicos/tecnológicos y marcos normativos. Los sistemas técnicos y normativos son consustanciales en la organización del espacio geográfico y su unidad es la fuente del proceso de redefinición territorial necesario para las posibilidades de acumulación en escalas transnacionales. En ese esquema, las empresas adquieren el mayor significado. Milton Santos señalaba que las empresas predominantes están dotadas de una capacidad extremadamente grande para adaptarse a la situación ya que tienen el poder del cambio tecnológico y la posibilidad de transformación institucional (Santos, 1994: 148).

Los procesos de fusiones, adquisiciones y privatizaciones que analizaremos más adelante, incrementaron el poder de muchas empresas, tanto que ahora llegan a intervenir activamente en funciones específicas como el diseño de políticas, tarea otrora exclusiva de los Estados nacionales. Esa dinámica genera una suerte de «hibridación» en la soberanía que configura nuevas formas de regulación territorial y provoca una división del poder en la práctica: por un lado, se encuentra el poder del Estado que ejerce dominación política; por el otro, un poder fragmentado que puede especializarse según sectores económicos y conformar redes técnicas/organizativas que ejercen dominación corporativa (Antas, 2005: 164).

¿Cómo operó la transformación que llevó al BNDES a convertirse en un aparato privilegiado para la financiación de un proyecto desarrollista y en el instrumento más importante para la expansión de Brasil como potencia regional durante los últimos lustros? A continuación examinaremos algunas pistas.

### **III. El papel del BNDES en la expansión regional de Brasil**

#### **Consideraciones preliminares: tendencias de financiación**

La estrategia de competitividad y la expansión de las **transnacionales brasileñas han encontrado en el BNDES** respaldo institucional y financiero. Muchos han sido los mecanismos que el banco ha implemen-

tado para alcanzar ese objetivo. Uno de los más recientes fue la creación del Área Internacional (AINT) en 2008. La financiación del proceso de inserción internacional de las empresas brasileras, particularmente respecto a las financiaciones a la exportación, superó –durante ese año– los US\$5 mil millones (Villarin, 2005). Además de financiar el comercio exterior, el BNDES apoya, desde el 2003, la inversión directa de empresas brasileras en el extranjero por medio de financiación o de participación accionaria (BNDES, 2009: 66).

Dentro de las principales estrategias del BNDES pueden destacarse las siguientes: i) las inversiones en infraestructura que entre 2008 y 2010 representaron más del 30% de las operaciones de crédito del BNDES, principalmente en los sectores de energía y transporte; ii) la promoción de las exportaciones, posibilitando el acceso al financiamiento en moneda doméstica con bajas tasas de interés; iii) el desarrollo del mercado de capitales mediante una extensa cartera de acciones y títulos de deuda de empresas brasileras; iv) apoyo al fortalecimiento y la internacionalización de las transnacionales brasileras; v) la «integración» suramericana enfatizando en la interconexión física y energética (BNDES, 2010: 97 y ss).

La política de financiamiento del banco tiene dos prioridades básicas:

«La primera, procurando influenciar las filiales transnacionales situadas en el país para que extiendan allí sus planes operacionales, especialmente las que hacen uso intensivo de materias-primas. La segunda, potenciando las empresas de capital brasileras, definidas como aquellas constituidas bajo las leyes brasileras y con sede principal en el país. Gran parte de ellas son empresas incubadas por el capital extranjero o tienen sus estructuras volcadas a la exportación básica. Con subsidio y protección públicos se alza una burguesía agrario-industrial-extractiva, con ropaje verde-amarillo. Brasil y sus capitales en expansión, en lenguaje corriente, pasan a ser términos indisolubles. El Gobierno brasileras, disciplinado por los oligopolios privados, presenta las estrategias de estos en moldura nacional creíble y sostenida electoralmente» (Novoa, 2010).

Ese tipo de directrices de política tienen orientaciones muy específicas: la búsqueda de nuevas oportunidades de acumulación derivadas de la explotación de recursos naturales y fuentes de energía. El banco ha incentivado notablemente la internacionalización de empresas como Petrobras, Oderbrecht, Gerdaul, Marfrig, Vale, Camargo Corrêa, entre otras, mediante la transferencia de recursos públicos. En la actualidad, los créditos otorgados por el BNDES tienen la siguiente procedencia:

«el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), formado por las contribuciones del Programa de Integración Social – Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Públicos (PIS – PASEP). La Constitución Federal define que el 40% de estas contribuciones se debe prestar a BNDES y remunerar por la Tasa de Intereses de Largo Plazo (TJLP). BNDES complementa sus fuentes de recursos con captaciones ante organismos multilaterales y el mercado de capitales, y por medio del retorno que obtiene en sus operaciones financieras. La aplicación de los recursos de BNDES se hace por financiación directa a empresas o por medio de la financiación vía instituciones financieras que transfieren los préstamos al sector productivo» (BNDES, 2005)<sup>3</sup>.

Las directrices privatizadoras promovidas sistemáticamente desde la década de 1990 implicaron transformaciones importantes en la estructura corporativa de las transnacionales brasileras: posibilitaron la configuración de oligopolios y ofrecieron oportunidades para los conglomerados especializados en la explotación de recursos naturales, la producción de materias primas y la construcción de obras de infraestructura. El BNDES desempeña un destacado papel en el formato de Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo Nacional (ENID)<sup>4</sup>, formato que vendría a influenciar el esquema institucionalizado en IIRSA-Cosiplan y que privilegia las formas de interconexión física<sup>5</sup>. Lo anterior reafirmó el discurso del «regionalismo abierto» defendido por el Banco Mundial (BM) cuyos principios estaban emplazados en la liberalización del comercio y de la inversión, proveer las condiciones marco para la inver-

---

3 Sobre la procedencia de los fondos véanse también los acercamientos de Prochnik / Machado (2008); Boschi / Gaitán (2008); Giambiagi / Rieche / Amorim (2009).

4 «Los planes nacionales en infraestructura ideados en Brasil (...) identifican áreas aisladas que deben ser incorporadas a los procesos productivos bajo “Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo” (ENID). Estas posturas se pueden rastrear por lo menos desde los planes plurianuales del Gobierno federal de 1996-1999, 2000-03 y 2004-07. Estos ENID sirven como corredores de transporte multimodales, permiten incorporar nuevas zonas a fines productivos, y consolidan a Brasil a escala Sudamericana, en tanto se continúan con ejes similares en los países vecinos» (Gudynas, 2008: p. 38).

5 En 2003, durante la administración del Gobierno de Carlos Lessa, al banco creó un Departamento de Integración de América del Sur con perspectivas de potenciar el comercio exterior. De acuerdo con las consideraciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, a pesar del soporte financiero suministrado por el BID, la CAF y Fonplata para la ejecución de IIRSA, la mayor parte de los resultados alcanzados en términos de la implementación de infraestructura regional es atribuible al BNDES y al Banco do Brasil-Proexa, entidades que impulsaron la iniciativa mediante sus programas de financiación para la exportación. En el período 2003-2010 Brasil desembolsó más de US\$10 mil millones en el financiamiento de obras en la región. Sólo en 2010 los desembolsos alcanzaron los US\$ 687 millones, para 2011 se proyectaron US\$870 millones y para 2012 US\$ 1 billón (García, s.f.).

sión extranjera directa y ampliar los márgenes de competitividad, es decir, se trata de la exacerbación del proceso de *neoliberalización* (Harvey, 2003).

Las directrices desreguladoras que sustentan los proyectos de interconexión vial, energética y de comunicaciones agrupados en IIRSA-Cosiplan promueven la entronización de oligopolios en la región. Además, buscan «incrementar la competitividad» y generar «interdependencia» entre los países de Suramérica. Ya en 2010, Brasil —a través del BNDES— había aumentado su participación como contraparte en varios de los proyectos prioritarios de IIRSA, lo que evidenciaba su interés en la construcción de infraestructura para la explotación y la exportación de los recursos naturales<sup>6</sup>. El objetivo es implementar corredores estratégicos para ampliar las bases y los alcances territoriales del país a escala regional.

Respecto al sector industrial, la *Política de Desarrollo de la Producción* buscaba incrementar las inversiones en innovación y tecnología con el propósito de fomentar la exportación de productos y servicios de mayor valor agregado pero, en concreto, los fondos terminaron canalizándose en la producción de materias primas. En ese sentido, el banco alienta furtivamente la concentración de capitales y la internacionalización de las empresas intensivas en la explotación de recursos naturales. Esto expone a la economía a las fluctuaciones de los precios, a la especulación y a la concentración de tierras. Se enfatiza así en los mercados más dinámicos como el chino que demanda abundantes materias primas. Lo anterior redundará en una especialización de la estructura productiva de Brasil y, por lo tanto, en una inserción específica en la división internacional del trabajo que se caracteriza por su escaso valor agregado e índices precarios de generación de empleo.

Durante el Gobierno Lula, una particular forma de presencia del Estado en la economía se consolidó en Brasil: el país asistió a una transferencia masiva de recursos públicos para el financiamiento de empresas privadas sin mayores controles institucionales. Esto significa que el Estado no está subordinado pero sí actúa en función de la acumulación privada y la concentración de la riqueza. La competitividad de la industria de ese país depende cada vez más de la transferencia de recursos públicos. Esto anima la concentración de la riqueza, la conformación de grandes oligopolios y la subordinación de la pequeña producción. El sector agrícola es paradigmático. Allí la dinámica de la pequeña agricultura está sometida a los intereses de las empresas exportadoras. Por si fuera poco, la intervención territorial provoca grandes desplazamientos de poblaciones tanto en zonas rurales como en las urbanas.

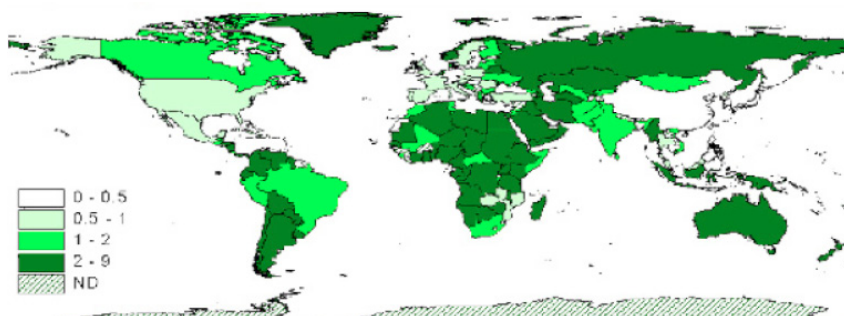
---

6 Para conocer las percepciones de los economistas del BNDES a propósito de este punto, véase: Zendron / Catermol (2006).



La profundización en la especialización en recursos naturales ha sido reconocida en las mismas publicaciones del BNDES. En el siguiente mapa, Fernando Puga realiza algunas estimaciones respecto al grado de especialización en las economías del mundo en cuatro categorías: i) alta especialización, cuando el indicador es superior a 2; ii) especializada, cuando el indicador se sitúa entre 1 y 2; iii) poco especializada, cuando el indicador se encuentra entre 0,5 y 1; y iv) no especializada, cuando el indicador es inferior a 0,5 (Puga, 2007: 1). Brasil se ubica en la segunda categoría.

Mapa 1: niveles de especialización en recursos naturales, 2005



Fuente: Fernando Puga (2007)

Es por todo lo anterior que el modelo de acumulación predominante en Brasil se hace insostenible en el tiempo. El modelo de acumulación agenciado por el BNDES es cuestionable por sus contradicciones de origen, su trayectoria histórica y por sus consecuencias para la justicia social y ambiental. Es insostenible económica, social, política y ecológicamente.

Organizaciones sociales y populares han recalcado la inconveniencia de transferir recursos públicos para incentivar la competitividad porque implica una redistribución regresiva de la riqueza. Para las fracciones capitalistas dominantes del país, la falta de transparencia y de acceso a la información se constituye en factores funcionales para la reproducción de dicho modelo<sup>7</sup>. Las empresas continúan presionando para alcanzar prerrogativas del BNDES

<sup>7</sup> De acuerdo con las críticas de las organizaciones sociales y populares, el banco no contempla los impactos socio-ambientales derivados de los proyectos que financia. La información de los proyectos no siempre está disponible por lo que también se ha sostenido la falta de transparencia y de una política de información. Véase la Carta de los afectados por el BNDES publicada en <http://www.fobomade.org.bo> (consulta: 8 de julio de 2010).

y, por lo tanto, del Gobierno en términos de la reducción del riesgo y la provisión de condiciones marco para la inversión. Esto se traduce en la flexibilización de las instituciones de control y la reducción de la capacidad de regulación estatal. Durante su gestión, el Gobierno Lula no hizo otra cosa que conferir esas demandas y relajar los procesos de concesión de licencias ambientales. En la fórmula gubernamental se asumía que el incremento en la competitividad de las empresas redundaría en mayores exportaciones, procesos de transferencia de tecnología y la repatriación de divisas. El círculo virtuoso se cierra con una alianza público-privada: el imperativo de apoyo a las empresas se defiende en razón de las utilidades generadas para todo el país y su «desarrollo». Desde luego que la redistribución de esas utilidades no hace parte de la fórmula.

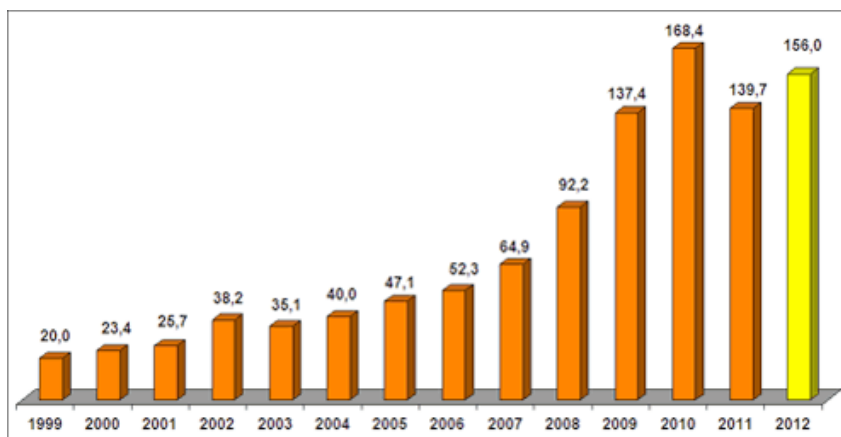
Durante los últimos lustros, el BNDES ha incrementado significativamente su nivel de actividad y se ha posicionado en lugares destacados dentro de los denominados bancos de desarrollo. Entre 2003 y 2010 cuadruplicó los montos de sus desembolsos anuales llegando a superar los R \$140 millones. En 2008 el Tesoro Nacional de Brasil transfirió R \$180 millones de reales para conjurar los posibles impactos de la crisis capitalista (Tautz et. al., 2010)<sup>8</sup>.

En el contexto de la crisis, que redujo los flujos de inversión extranjera directa a la mitad en 2009, Brasil dependió principalmente del aumento de préstamos para infraestructura y el financiamiento del comercio por parte del BNDES, para compensar la falta de liquidez en los mercados de crédito (Sant'anna/Rodrigues/Quaresma, 2009). Como consecuencia de ciertas limitaciones en la asignación que el BNDES recibe del FAT, el Banco dependerá cada vez más de los mercados internacionales para mantener los aumentos anuales de préstamos en los próximos años. Por esa razón está gestionando recursos en el mercado externo, es decir, los bancos extranjeros y las agencias de desarrollo de otros países. Recientemente se ha puesto en marcha una estrategia de difusión y captación de recursos que ha implicado la instalación de oficinas en varios países europeos.

---

8 Véase también Blanch (2010).

Gráfico 1: evolución de desembolsos del BNDES



Fuente: <http://www.bndes.gov.br>

Una filial del BNDES abrió una sucursal en Londres con el objetivo de negociar la participación de otras sociedades, recaudar fondos vía mercados financieros. La operación conlleva a la concesión de créditos en el extranjero directamente sin la repatriación de recursos a Brasil. La sucursal también tiene la misión de monitorear el mercado mundial y suministrar información relevante para las empresas brasileras. En América Latina también se ha manifestado la presencia del banco. Actualmente está funcionando una sucursal en Uruguay. Desde allí los técnicos del BNDES pretenden incidir en la concepción y desarrollo de los proyectos de integración regional.

El banco también ha implementado una estrategia orientada a la suscripción de acuerdos de cooperación con otros bancos de desarrollo. Un referente importante puede hallarse en la participación de la cumbre de los BRICS, celebrada en Sanya durante 2011. En dicho escenario, tuvo lugar el cierre de una alianza con los bancos de importación-exportación y desarrollo de China, India y Rusia. El acuerdo tiene la intención de facilitar las operaciones que lleven a la ejecución de proyectos en común, la consolidación de las relaciones comerciales entre los países de la coalición, la definición de marcos para dinamizar los servicios bancarios y los proyectos de interés común, así como la posibilidad de crear una gran entidad interbancaria en el futuro. Las áreas comunes sobre las cuales se adelantó la negociación son muy diversas. Incluyeron discusiones sobre proyectos en sectores de infraestructura, energía, industrias extractivas y

generación de tecnología. También se incorporó un componente asociado con la internacionalización de las empresas (García, s.f.).

El Gobierno de Brasil creó una agencia de crédito a la exportación y una subsidiaria, de propiedad del BNDES, denominada Exim-Brasil, con el propósito de centralizar y fortalecer el apoyo gubernamental al sector exportador. De igual modo, el banco empezó a administrar el Fondo de Garantía de Comercio Exterior (FGCE), un instrumento de carácter privado encargado de proporcionar condiciones para las operaciones con garantías a Brasil. En conjunto, las alianzas mencionadas revelan uno de los componentes más significativos de la estrategia de internacionalización auspiciada por el banco aunque desde luego que no los agotan.

El posicionamiento del BNDES se aprecia con más claridad cuando se compara su actividad con la de otras entidades financieras internacionales. El banco superó los desembolsos anuales del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF/Banco Mundial) y del Banco Interamericano de Desarrollo (IDB). En 2010 «el BNDES realizó préstamos por US\$86 mil millones, mientras el Banco Mundial pudo prestar apenas US\$ 40 mil 300 millones y el IDB US\$ 15 mil 500» (Zibechi, 2010). El BNDES se ha convertido el banco de fomento más importante del mundo y es un instrumento clave para el desempeño de la economía brasilera. «En diciembre de 2010 las inversiones directas brasileras en el exterior sumaban US\$190.000 millones, una cifra que supera los PIB conjuntos anuales de Ecuador, Uruguay, Bolivia y Paraguay» (Alves, 2011: 28).

Uno de los principales componentes del apoyo concedido por el BNDES se encuentra en las constructoras. En el período 2001-2010 la financiación de proyectos en el exterior creció 1.185%. Para 2014 el BNDES proyectó una inversión en Brasil de 1.900 millones de dólares, lo que significa un incremento del 60% en comparación con 2009 (Folha de São Paulo, 8 de marzo de 2011). Con ese respaldo financiero, las transnacionales brasileras del sector de la construcción han asistido a su internacionalización y su expansión geográfica en los cinco continentes: Andrade Gutierrez en 37 países, Odebrecht en 19, OAS en 18, Queiroz Galvão en 10 y Camargo Corrêa en 6 (Zibechi, 2012: 259).

Un porcentaje importante de las líneas de financiación del BNDES está volcado a la política de internacionalización y expansión geográfica de las empresas, especialmente en América Latina. El ejemplo de Odebrecht es ilustrativo: en 2009 recibió 600 millones del BNDES. El 80% de esos recursos se utilizó para efectuar contratos en Argentina, Angola y República Dominicana. Si se realizase un ejercicio de comparación entre el tipo de financiación realizada por BNDES con otras instituciones financieras, po-

drían encontrarse ciertas similitudes. Al igual que algunas operaciones del BM y el BID, los créditos se destinan a la promoción de las exportaciones de bienes y servicios brasileros que vienen a significar entre el 50 y 80% del total del proyecto financiado (Zibechi, 2012). En cuanto a la repatriación de capitales, las transnacionales brasileras alcanzaron un indicador de 107.000 millones de dólares entre 2007 y 2011.

## **Las complejas relaciones Estado - capital**

La política exterior de Brasil está alineada con las demandas de las transnacionales brasileras. Es por eso que el BNDES no ha hecho otra cosa que proveer condiciones favorables para sus inversiones en América Latina. Las principales directrices contenidas en la agenda internacional de los gobiernos Lula-Rousseff dejan ver que el énfasis está en la liberalización del comercio y, como su consecuencia inmediata, el apoyo al proceso de transnacionalización de las empresas brasileras.

Sectores liberales ha cuestionado la «intervención» gubernamental en las decisiones empresariales y el aumento de la burocracia pública, especialmente porque estimulan las relaciones de tipo clientelar. Desde ese punto de vista, las empresas estarían siendo «capturadas» por la mediación del Gobierno cuya acción enturbiaría el desenvolvimiento de las empresas privadas en el mercado libre. También se ha criticado la participación del BNDES en el fortalecimiento del sector privado y la tesis tendría su versión exactamente opuesta: el Estado estaría siendo «capturado» por los grandes grupos empresariales y otros agentes privados. Si bien el Estado, a través del BNDES, tendría mayor presencia de la economía, lo cierto es que ese factor no necesariamente significaría mayor autonomía. En sentido estricto se trataría de una condición especial de «autonomía relativa». Para algunos intelectuales (Tautz et. al, s.f.) durante la administración de Lula, el BNDES profundizó un tipo específico de patrón de acumulación que ya se había originado con la dinámica privatizadora: la formación y consolidación de grandes conglomerados privados respaldados con fondos de origen público. En ese sentido, la mayor participación del Estado en la economía estuvo orientada al fortalecimiento de las empresas transnacionales de Brasil.

En el período subsiguiente a esa oleada privatizadora de la década de 1990, el BNDES-Par, brazo de participación accionaria del banco, y los fondos de pensiones crearon las condiciones marco para garantizar un flujo permanente de recursos públicos destinados al usufructo de capitales privados. Lo que pareciera evidenciarse es un alineamiento de intereses -que ha redundado en la atención de las demandas de las transnacionales- para mantener y forta-

lecer el papel de Brasil en el mercado internacional, papel que, como resulta evidente, lo ha llevado a un proceso de especialización productiva como exportador de productos primarios y semi-elaborados (Porto-Gonçalves, 2008).

Así las cosas, el análisis lleva a concluir que la intervención progresiva del Estado mediante el BNDES no ha derivado en un control o en el diseño de mecanismos públicos de regulación de la economía. La situación que se evidencia está asociada a la concentración de capital fomentada por el Estado, especialmente en los sectores intensivos en la explotación de recursos naturales (productos primarios de escaso valor agregado) y, marginalmente, en los que involucran una mayor capacidad de innovación. Esa dinámica se difunde como una suerte de estrategia de «desarrollo nacional» orientada a la consolidación de los llamados «campeones nacionales» o empresas con la capacidad de competir en el mercado internacional.

A pesar del privilegio que los gobiernos Lula-Rousseff le otorgaron a las empresas de capital nacional, nada garantiza que dichas empresas no sean controladas, luego de demostrar índices de rentabilidad considerables, por capitales extranjeros. Su presencia es cada vez más importante en el sector de materias primas en Brasil. Esto evidencia la falacia de la argumentación elaborada por de los economistas del BNDES cuando sostienen que si un país no cuenta con transnacionales propias, sus empresas están destinadas a ser capturadas por transnacionales de otros países (Alem/Cavalcanti, 2005)<sup>9</sup>.

Lo anterior hace parte de una justificación de los procesos de centralización de riqueza en Brasil. El desagregado de los desembolsos del BNDES permite ver claramente el sesgo de la estrategia:

«El 8% de las empresas (Grandes Empresas) recibe el 78% de los desembolsos, cuestión que opera de acuerdo a la política de fortalecimiento de las empresas globales de Brasil, estrategia acorde al tipo de estructura productiva predominante en este país (...) El denominado segmento de las PYMES con el 42% de las operaciones realizadas, recibió el 16% del monto total de los desembolsos. A nivel de los desembolsos, casi el 75% de los mismos se destinó a 10 sectores fundamentales de la economía, con importantes financiamientos a la infraestructura (construcción de caminos y electricidad y gas)» (Golombek/Sevilla, 2008: 22 – 23).

El BNDES ha sido objeto de un sinnúmero de críticas desde todos los ángulos del espectro político. A título de ejemplo, para algunas fraccio-

---

9 Véase también Perrotta / Fulquet / Inchauspe (2011).

nes del sector financiero es inconcebible que el Estado capitalice al BNDES y que el banco conceda créditos a una tasa más baja de la que paga: el Tesoro Nacional capta recursos a una tasa de 10.75% (tasa Selic) y el BNDES presta a una tasa de 6%. Lo anterior provocó contradicciones entre fracciones de capital. El sector industrial respalda las acciones del banco mientras el sector financiero, en cabeza de la banca privada, formula afiladas críticas.

El BNDES también anima la concentración de la riqueza y tiende a favorecer, en la práctica, la emergencia y consolidación de monopolios porque sus inversiones tienen como destinatarios a los grandes grupos económicos que ejercen liderazgo en sus sectores y tienen como propósito conseguir ciertos márgenes de control, parcial o completo, de la cadena de producción global de algunos productos. El destino de sus créditos es un indicador revelador para constatar esa trayectoria. En 2010, el 57% de los desembolsos se orientó a la financiación de diez empresas privadas, donde se destacan Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez Vale, Votorantim y JBS, así como a las públicas Electrobras y Petrobras. La transferencia de los fondos públicos del FAT hacia un número reducido de accionistas deriva en la consolidación de conglomerados diversificados y la concentración de la renta en un país que se caracteriza por la desigualdad económica y social. Otros datos son igualmente ilustrativos en cuanto a la expansión de la participación del BNDES en el sector empresarial: en 1996 el banco participaba en 30 grandes empresas. En 2003 ya tenía acciones en 53 empresas y en 2009 llegó a 90 (Zibechi, 2012).

La consolidación de los conglomerados tiene una trayectoria amplia que comienza con el proceso de privatización impulsado durante la gestión de Fernando Henrique Cardoso. Entre 1990 y 2002 se privatizaron 165 empresas estatales. Esa dinámica vendría a invertirse desde 2004 cuando el Estado retoma el control de algunas empresas y respaldaría su posicionamiento nacional e internacional a través de la financiación del BNDES. Precisamente con instituciones como el banco y los fondos de pensiones más importantes de Brasil (Petros, Previ y Funcet), el Estado se convierte en uno de los principales socios de las transnacionales brasileñas. El Gobierno de Cardoso apeló a una estrategia específica para legitimar la dinámica privatizadora: ofreció las condiciones para la creación de consorcios mixtos con concurrencia estatal. Sin duda, el caso de Brasil es singular si se compara con otros procesos de privatización. Pero también existe otra diferencia del mayor significado: la privatización se llevó a cabo mediante la lógica de las subastas. Más allá de dispersar las acciones en cabeza de muchos accionistas, rasgo característico de otros procesos de privatización, en Brasil operó la venta del control de las empresas bajo un esquema de bloque. Los

denominados «bloques de control» conquistaron el 83% del valor total de las privatizaciones funcionando bajo el siguiente esquema: «El consorcio vencedor, apoyado en un acuerdo de accionistas definiendo los derechos y responsabilidades de las partes, asumía el control de la nueva empresa privatizada» (Lazzarini, 2011).

La relación accionaria que el BNDES establece con varias empresas lo convierte en un agente-vínculo que conecta varias aglomeraciones. Al ser accionista, por ejemplo, de Vale y Embraer, el BNDES (al igual que el fondo de pensiones Previ) conecta a los accionistas de ambas empresas y genera enlaces, contactos y posibilita la interlocución con sectores gubernamentales construyendo una compleja red de relaciones público-privadas entre los conglomerados empresariales y los actores estatales (García, s.f.).

En los procesos de privatización de la década de 1990, múltiples consorcios empezaron a participar activamente en el campo económico. De igual modo, las subastas de privatización incentivaron las alianzas público-privadas respaldadas posteriormente por el BNDES. Por esa vía, las empresas han estado incidiendo notablemente en la conducción estatal de los procesos de venta. Al promover los enlaces entre empresas para la formación de consorcios, el banco ha fortalecido a los grandes grupos económicos nacionales que ulteriormente llegaron a tener suficiente capital para participar en nuevas oleadas de privatizaciones y concesiones. Es así como se generó una expansión significativa de la participación estatal, mediante agentes financieros como los fondos de pensiones y el BNDES-Par, en las empresas más importantes del país. Claramente esto contrarresta las tesis que sostenían una supuesta retirada del Estado en el funcionamiento de la economía.

En varias intervenciones públicas, el presidente del BNDES, Luciano Coutinho, ha sostenido la necesidad de garantizar el apoyo a las empresas nacionales. El aserto es más bien problemático. En primer lugar, porque se refiere a la sostenibilidad de las empresas y no tanto a fortalecer la estructura económica nacional. El argumento es mecanicista: se asume que la mayor presencia internacional de las empresas brasileras garantizará, automáticamente, mayores niveles de crecimiento económico para el país. Y es una cuestión importante para la discusión porque en la actualidad es muy complejo definir la nacionalidad de una empresa por la procedencia de los accionistas mayoritarios o su asentamiento (en función del país donde tenga la sede o en el que se haya establecido legalmente).

Frente a la cuestión de los accionistas, la gran mayoría de los llamados «campeones nacionales» cuentan con la participación de capitales extranjeros que suelen alterarse en función de las transacciones globales de la



empresa. El BNDES ha definido como uno de los criterios para la concesión de créditos el mantenimiento del control de los capitales nacionales durante la vigencia del financiamiento pero no pueden evitar la recomposición posterior a la adquisición de los recursos, en la que puede variar el peso del capital (y, por lo tanto, el control) extranjero dentro de las empresas.

De otra parte, el argumento esgrimido por el presidente del BNDES encuentra otro límite: los sectores financiados generan serios impactos sociales y ambientales. Además, la explotación de recursos naturales es vulnerable a las variaciones del mercado. La contradicción radica en el doble rasero con el que se desenvuelve el banco: por un lado, busca ser reconocido como institución pública con funciones sociales; y, por el otro, financia proyectos con serios impactos y no intensivos en mano de obra (García, s.f.). Otra expresión de la relación Estado-empresas se configura y consolida durante los Gobiernos Lula-Rousseff. En ese período se presenta un incremento de la participación del Estado mediante la dupla BNDES-fondos de pensiones. Ese aparato se configuró como el pilar que soporta la proyección de la economía brasilera.

En cuanto a la genealogía de las transnacionales brasileras, pueden mencionarse dos trayectorias: por un lado, las grandes empresas que fueron objeto de privatización, total o parcial, durante el mandato de Cardoso. Los casos más ilustrativos son Petrobras (hidrocarburos), Vale do Rio Doce (minería) y Embraer (aeronáutica). El Estado, mediante el BNDES y los fondos de pensiones, ejerce una presencia importante. En segundo lugar, se encuentran las empresas de naturaleza familiar: Odebrecht, Camargo Corrêa, Gerdau, Andrade Gutierrez, Votorantim, entre otras. A pesar de su origen, el control de dichas empresas está siendo ejercido, cada vez con mayor presencia accionaria, por el Estado. El caso de JBS Friboi es emblemático: en 2011 el BNDES se convirtió en el principal accionista con un 35% del capital total mientras que la familia Batista, fundadora de la empresa, apenas se mantuvo una presencia del 24,2% del capital total (Zibechi, 2012).

En la actualidad hay 885 empresas brasileras haciendo presencia en 52 países. Se concentran, fundamentalmente, en América del Sur por cercanía geográfica (lo que disminuye los costos del proceso de expansión), la posibilidad de competir en mejores condiciones y por afinidades culturales. También en África y Portugal. La dinámica de la concentración geográfica se exacerbó durante la crisis: entre 2008 y 2009, las empresas detuvieron sus inversiones en los países desarrollados: 47% en América del Norte y 18% en Europa. Al mismo tiempo, aumentaron su presencia en Asia (36%), África (126%) y América de Sur (15%) (Fundação Dom Cabral, 2010: 12).

El proceso de internacionalización obedece a una trayectoria amplia: el punto de partida es la consolidación de la empresa en el mercado interno. Posteriormente, una vez abren mercados, suelen ubicar un agente en el país donde realizan exportaciones y, según las ventajas económicas en los sectores de especialización e intervención, pueden llegar a instalar plantas de producción. En la primera fase de la internacionalización, la presencia se materializa como soporte a la comercialización a través de estrategias puntuales como la puesta en marcha de centros de distribución y asistencia técnica. Cuando el posicionamiento se consolida, las empresas efectúan una transición importante: pueden sustituir las inversiones comerciales por las productivas.

Durante el período 1995-2004, las empresas brasileras llevaron a cabo 90 procesos de fusiones y adquisiciones en el exterior: «29 en los países desarrollados y 61 en los países en desarrollo, de las cuales 32 fueron en Argentina, 4 en Colombia, Perú y Venezuela y tres en Bolivia. Entre 2002 y 2004 de los veinte más importantes proyectos de empresas brasileras para la instalación de nuevas plantas en el exterior, 14 se localizaban en Sudamérica, uno en América Central, tres en Portugal, uno en Irán y otro en Noruega» (Zibechi, 2012: 175-176).

La expansión no ha estado exenta de contradicciones: provocó varios conflictos entre las empresas, los Gobiernos y las comunidades afectadas por los proyectos. Empero, las empresas han capitalizado la política oficial y suelen presentarse como representantes de los intereses brasileros en el exterior, lo que tiende a generar confusiones entre los intereses empresariales y los intereses nacionales.

El BNDES ha promovido la noción de «inserción competitiva» encaminada a la búsqueda de una posición ventajosa de Brasil en la división internacional del trabajo. Esa estrategia se orienta a la concentración y centralización de capitales que se utilizan para mejorar las condiciones de competitividad en el exterior. El BNDES respalda a las empresas con sede en Brasil aunque sean filiales de transnacionales provenientes de otros países. Los criterios objetivos para la concesión de créditos se reducen, según Luciano Coutinho, a la demostración de los resultados y los números de las empresas (Novoa, 2010)<sup>10</sup>. Los estudios del BNDES se han centrado en jus-

---

10 Desde 2005, el BNDES ha desembolsado cerca de US\$ 12,7 mil millones en proyectos relacionados con el proceso de internacionalización, estrategia que involucra fusiones y adquisiciones de empresas, jointventures, entre otros. Uno de los criterios básicos para tramitar los créditos es que el proyecto internacional financiado demuestre la generación de beneficios económicos para el Brasil, así como la transferencia de tecnología. Las solicitudes se consideran de manera individual y el banco no suministra información sobre criterios más específicos para la selección, los términos y los montos financiados (García, s.f.).

tificar la política de internacionalización de las empresas porque «sin firmas competitivas internacionalmente, un país no puede mejorar su performance económica» (Alem/Cavalcanti, 2005: 56). La misma investigación sostiene que la internacionalización debe promoverse porque genera ventajas como acceso a recursos y mercados, facilita la reestructuración de las empresas y las exportaciones generan divisas en moneda fuerte que permiten importar para sostener el crecimiento (Alem/Cavalcanti, 2005: 56).

En 2002 el BNDES constituyó un grupo de trabajo para examinar las posibilidades de crear líneas de financiamiento que permitieran fortalecer las inversiones en el exterior. La ventaja comparativa de Brasil en relación con otros países de la región, cuyas economías dependían de la producción agrícola/mineral o enfrentaban escenarios de desindustrialización, le permitió renovar su estructura industrial a través de operaciones intra-firma. Ese factor generó los escenarios para la producción y exportación de manufacturas con valor agregado y costos competitivos. Por tal motivo, la crisis de 2008-2009 ofreció ciertas oportunidades para la economía brasilera, en particular porque la adopción de barreras proteccionistas y la contracción de los mercados en las economías desarrolladas, así como la absorción de mercados residuales de los países de América Latina, fueron fundamentales para los capitales establecidos en Brasil.

El BNDES fijó cinco objetivos estratégicos para respaldar el desarrollo productivo, el crecimiento y la internacionalización de las empresas: i) hacer de Brasil un líder en la economía internacional promoviendo el posicionamiento de empresas o sistemas productivos dentro de los cinco principales jugadores en sus ramas de actividad, en especial en sub-sectores como la minería, el etanol y la siderurgia; ii) conquistar mercados ubicando a las empresas brasileras como las principales exportadoras mundiales en su campo. El núcleo de ese objetivo se encuentra en los bienes durables y los bienes de capital; iii) fortalecer la especialización creando competitividad en sectores basados en tecnología; iv) promover escenarios de diferenciación, es decir, generar reconocimiento y valorización de las marcas brasileras en la producción de bienes de consumo durables y semi-durables; v) extender el acceso al consumo masificado de servicios como internet, también bienes de consumo y vivienda (BNDES, 2008: 17).

Los objetivos se articulan con una serie de metas a largo plazo. La internacionalización del país es la más significativa, basándose en el crecimiento de las exportaciones y la inversión extranjera para establecer plantas productivas y representaciones comerciales. El rasgo característico del caso brasilero es, sin duda, el extendido respaldo del Estado a las empresas para que hagan presencia creciente en el exterior. A título de ejemplo, el

Estado cuenta con una línea de financiación para fomentar la industria. Entre 2008 y 2010 desembolsó R\$ 210 mil millones. Ese nivel de inversión le permitió al país construir una tasa de formación bruta de capital cercana al 21% en 2010. Con ese potencial productivo, junto con el acervo diplomático y político, Brasil también está dinamizando la integración productiva en América Latina y el Caribe teniendo como soporte el Mercosur. Su objetivo es generar escenarios de articulación de las cadenas productivas e incrementar el comercio intra-regional. Lo anterior se sustenta en una ampliación progresiva de la escala y la productividad de la industria doméstica. La integración de infraestructura logística y energética en el marco de IIRSA-Cosiplan es considerada como una oportunidad fundamental para el BNDES (BNDES, 2008: 28), tal como se señaló anteriormente. Ese complejo aparato está en la base de la hegemonía brasilera en Suramérica. En ese sentido, el BNDES se constituye en uno de los principales instrumentos para respaldar la política de internacionalización de las empresas brasileras en áreas de especial interés estratégico y revela las complejas relaciones establecidas entre el Estado y el capital en Brasil.

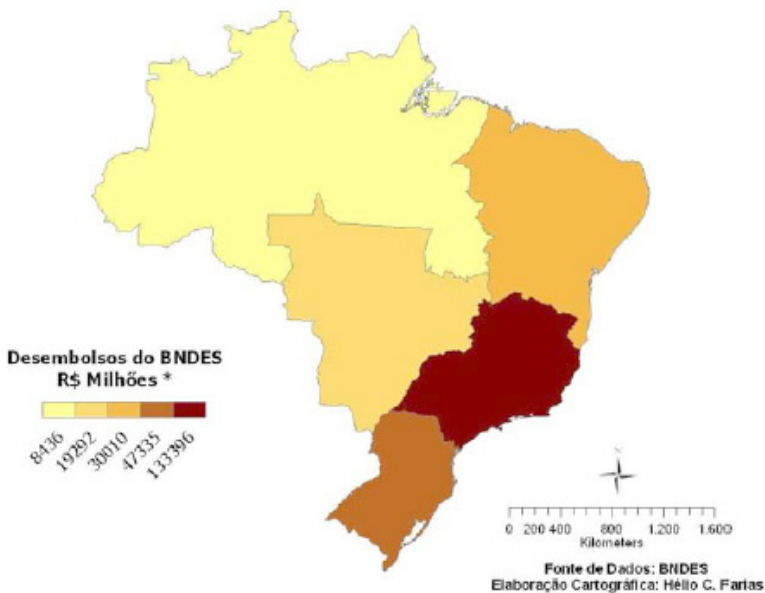
## **El BNDES y la configuración de desarrollos geográficos desiguales**

Determinar los alcances del BNDES implica ir más allá de su participación en el desembolso de recursos. Se hace necesario precisar su intervención en los diversos sectores de la economía y su impacto en la configuración de desarrollos geográficos desiguales. De acuerdo con diversas investigaciones (Tautz et al., 2010), el banco no suele financiar actividades en regiones con bajo dinamismo económico. Se restringe a las zonas en las que la demanda de crédito ya se encuentra consolidada. Esto incentiva la segregación y la desigualdad regional en función de las proyecciones económicas y las oportunidades de acumulación. Es muy dicente que el banco prefiera financiar proyectos en el sur, el medio oeste y el sureste, regiones que concentran los ingresos más altos. El norte y el noreste, por su parte, reciben poca financiación.

El peso económico del BNDES y sus posibilidades de financiación lo han constituido como un agente central del proceso de organización territorial en América del Sur. La visión y el modelo de desarrollo defendido por los técnicos del BNDES involucran una serie de proyecciones específicas para el uso de tierras, muchas de ellas contenidas en programas como *Advance Brasil* y el PAC (1 y 2) cuyos supuestos propósitos son, entre otros, paliar los desarrollos geográficos y regionales desiguales.

No obstante, a lo largo de la historia BNDES, los cambios para superar ese desafío no han sido significativos y, al contrario, han generado efectos regresivos. Un dato es revelador: del monto total desembolsado por el BNDES en el período 1952-2002, el Estado de São Paulo fue el principal beneficiario, lo que representa solo el 30% del total. No es casualidad que ese Estado se presente como el centro de la principal región brasileira (Sureste). La concentración en la región del Sureste se comprueba al verificar los siguientes escalones en la financiación total del banco. En segundo lugar se encuentra Río de Janeiro concentrando el 12% de los fondos del BNDES. En tercer lugar está el Estado de Minas Gerais con un 11%. El cuarto lugar, con un 9%, fue para el Estado de Bahía en la región noreste y, según diversas investigaciones, es claramente uno de los Estados que tuvieron el mayor grado de concentración dentro de esa región. Pernambuco ocupó el segundo lugar en el noreste. Alcanzó el 2%. Los demás Estados de la región sólo se llevaron un 1% cada uno ocultando, de esa forma, la idea de la descentralización regional (Silva, 2010).

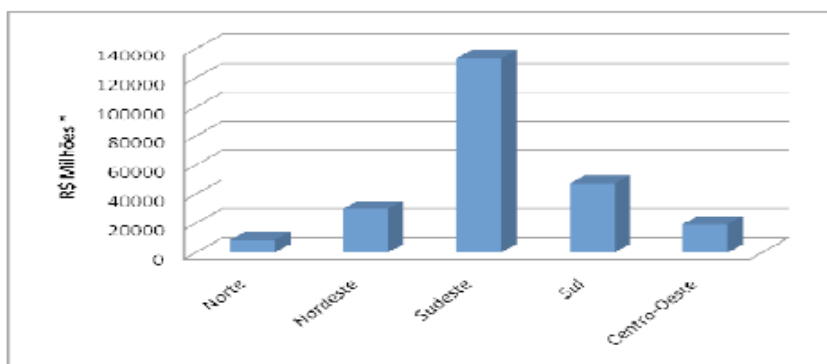
Mapa 2: Desembolsos del BNDES, 1990 y 2002



Fuente: Farias (2008)

El norte y las regiones centro-occidental se enlazan con los desembolsos del BNDES sólo a través del apoyo a determinadas empresas o sectores económicos. La década de 2000 traería importantes momentos para Brasil y el BNDES. La elección de Lula llevó a la puesta en marcha de un nuevo período en el diseño y ejecución de políticas sociales y económicas, principalmente en relación con el papel que debía desempeñar el Estado en la concepción del «desarrollo» del país. Esa perspectiva también alinearía las transformaciones de la organización interna del banco, regida por una «nueva concepción del desarrollo del modelo bancario» (BNDES, 2005: 28). Entre 1990 y 2002, el banco se constituyó en un pilar importante para la ortodoxia neoliberal en la formulación de política económica con su clásica fórmula desnacionalización, transnacionalización y reestructuración del Estado en función de los imperativos del mercado.

Gráfico 2: desembolsos del BNDES por regiones, 1990-2002



Fuente: Farias (2008)

A partir del Gobierno de Lula hubo un período de recomposición en las directrices del BNDES que implicó una reducción importante en los montos desembolsados durante el primer año del nuevo Gobierno. En 2003 desembolsó alrededor de US\$ 34 mil millones; US\$ 46 mil en 2002 y \$36 mil millones en 2001 y 2000. En este primer cambio, entre 2002 y 2003, el sector más afectado fue el de la infraestructura con un crecimiento negativo del 27%, seguido por el sector educación y salud, con un crecimiento negativo del 11%. En la perspectiva regional, los índices de concentración de los desembolsos por región se mantuvieron.

La región sureste y sur concentró el 76% de las inversiones en 2001, el 78% en 2002 y del 80% en 2003, lo que ratifica el argumento de la concentración espacial (Silva, 2010).

Ese patrón se mantuvo relativamente estable y, en algunos casos, creció inclusive durante coyunturas críticas que implicaron escenarios de reducción en los índices de crecimiento o en la crisis capitalista de 2008 y 2009. Sin embargo, los rendimientos derivados de las inversiones del BNDES fueron muy importantes si se tiene en cuenta el incremento de sus capitales y las posibilidades que de allí se derivaron para continuar con su política de financiación de proyectos. Ese sustento fue el que permitió el marco para financiar la segunda etapa del PAC como iniciativa de «desarrollo económico».

En cuanto a la evolución de los desembolsos del BNDES, a pesar del incremento progresivo, no se ha registrado una diversificación de las inversiones. Se ha enfocado, específicamente, en proyectos relacionados con la explotación de recursos naturales y el fortalecimiento de algunos campos dentro del sector industrial. En dicho sector, entre 2004 y 2005, el volumen de las inversiones incrementó un 49%, lo que vendría a significar el 50% de los desembolsos del BNDES en 2005. En el mismo período, los desembolsos para sectores de comercio/servicios crecieron un 22% y el sector de infraestructura, por su parte, incrementó el 13%. El único sector con una variación negativa del 41% fue la agricultura, situación a la que se le atribuyen razones climáticas adversas en regiones como la del medio oeste (BNDES, 2004: 24).

Si se hiciese un ejercicio para cotejar y relacionar índices de inversiones y niveles de desarrollo sectorial, la región del sureste presentaría los resultados más importantes. Desde el punto de vista histórico, la región ha sido privilegiada: concentra buena parte de los volúmenes de inversiones y, por lo tanto, cuenta con mayor peso en la estructura industrial del país. Entre 2004 y 2005, se incrementaron en un 35% los desembolsos a la región pasando de \$ 21 mil millones en 2004 a 28,7 millones en 2005. En el mismo sentido, la región sur recibió un 10% más de inversiones entre 2004 y 2005, equivalente a casi \$ 10 mil millones. Las regiones del norte y medio oeste presentaron crecimientos negativos del 17% y 37%, respectivamente. Los índices de la región del medio oeste ponen en evidencia su dependencia al sector agrícola. El nordeste presentó un incremento del 39% entre 2004 y 2005, siendo la región con el crecimiento más importante en los niveles de inversión. Pasó de \$ 2,5 mil millones en 2004 a \$ 3.9 mil millones en 2005. A pesar de dichos guarismos, algunos estudios han revelado el trasfondo de las inversiones en el nordeste: los índices de inversión

no se mantuvieron en el tiempo, hubo concentración intra-regional de los flujos de financiamiento (el Estado de Bahía aglutinó más de la mitad de los recursos). De nuevo, en este caso, los sectores con mayores desembolsos fueron los de infraestructura e industria (Silva, 2010).

Las tendencias relacionadas con las configuraciones regionales no han variado mucho durante los Gobiernos de Lula y Rousseff. Por eso puede ponerse en duda la pretensión de paliar la desigualdad en el desarrollo geográfico y regional, tan difundida por el banco. Claramente Brasil ha asistido a una configuración espacial concentrada donde la construcción de proyectos de infraestructura desempeña un papel crucial, así como las asignaciones al sector industrial. Brasil cuenta con toda una tradición de formulación de políticas de «desarrollo» en función de la construcción de grandes proyectos. Sin embargo y en la práctica, la recomposición espacial deriva en la constitución de auténticos territorios extranjeros adaptados especialmente para la acción de grandes grupos económicos. Las principales beneficiadas con dichos proyectos son las empresas de los sectores económicos predominantes.

De otra parte, la distribución, sentido y alcance espacial de las inversiones del BNDES durante el período 2003 - 2010 demuestran cierta continuidad en el esquema de desarrollo territorial y sus rasgos desiguales. A pesar de la transformación política ocurrida en ese lapso, con su horizonte de aumento en la participación del Estado en la política social y económica del país, la configuración espacial no parece haber cambiado substancialmente. No hay atisbos que indiquen un proceso de descentralización económica y el modelo de desarrollo no sugiere nuevas configuraciones regionales. Lo anterior demuestra que la producción del BNDES (a través de informes anuales, boletines, publicaciones, entre otros), en especial su discurso a propósito de la descentralización de las inversiones<sup>11</sup> está lejos de materializarse.

El BNDES tiene todo un portafolio de inversiones que desbordan los límites territoriales del Brasil. Los análisis en clave territorial debe tener en cuenta la incidencia del BNDES en el proceso de construcción de un esquema de reordenamiento territorial selectivo y desigual. Para efectos de la aproximación, las variaciones en los desembolsos de las regiones, especialmente su aumento, no garantizan necesariamente mayores índices de «desarrollo». Asimismo, la racionalidad asociada a la financiación de los proyectos tiende a aumentar las desigualdades regionales porque incentivan

---

11 «El banco debe ser un instrumento de crédito democrático, accesible también a las micro, pequeñas y medianas empresas y las regiones menos favorecidas del país» (BNDES, 2005: 28).



la concentración de la riqueza y la expropiación. El BNDES suele financiar actividades productivas ya establecidas. Las regiones que concentran la pobreza y bajos niveles de educación han sido sometidas al abandono histórico del banco. Entre sus estrategias no parecen vislumbrarse políticas a favor de la distribución de la riqueza.

Las estimaciones permiten establecer que aproximadamente el 60% de los desembolsos del banco se han orientado a la financiación de la industria intensiva en la explotación de recursos naturales (Tautz et. al., 2010). Como se sabe, esa especialización tiene como consecuencia bajos niveles de desarrollo tecnológico, económico y social. Brasil se ubica en una posición intermedia dentro de los países especializados en la explotación de recursos naturales. De tal suerte, la estrategia del BNDES parece profundizar ese escenario, es decir, reproducir es *status quo* derivado de las formas actuales de acumulación. Aprovechar el momento histórico derivado de la fase expansiva del ciclo y de las situaciones de especulación en los precios de las materias primas puede tener consecuencias considerables: la economía asume una posición especialmente vulnerable a posibles cambios del mercado internacional.

#### **IV. Disputas y escenarios de incidencia**

La necesaria discusión sobre el BNDES y las acciones de incidencia que han emprendido las organizaciones sociales y populares de América Latina contempla importantes ejes de trabajo y marcos para la acción. A continuación se abordan algunos de especial resonancia.

##### **La noción de «desarrollo»**

Dar prioridad a la construcción de obras de infraestructura, la producción de agro-combustibles, la dinámica extractiva y la industria parece ser la opción de «desarrollo» respaldada por el BNDES. Sin embargo, la estructura productiva de Brasil ha sido impactada por la liberalización económica, propia de las políticas de ajuste, y la búsqueda de competitividad, lo que también se ha expresado en aumentos en la IED intensiva en la explotación de recursos naturales. Como resultado, no parece existir interés para inducir una diversificación en la producción. La perspectiva estructural de la economía, aquella que defendía la escuela cepalina en sus propuestas de desarrollo, fue suplantada por los imperativos del mercado y la racionalidad técnico-burocrática, lo que empobreció el debate sobre el modelo de

«desarrollo». La creciente demanda de materias primas y el incremento de la producción de etanol parecen apuntalar la orientación de dicho proceso. Por si fuera poco, la *financiarización* de la economía ha provocado la ampliación de los márgenes especulativos y ha tenido consecuencias sobre el incremento de los precios de los alimentos.

Las políticas del BNDES parecen corroborar ese estado de cosas. Como se explicó anteriormente, el banco se ha alineado con el proceso de liberalización, la ola de privatizaciones y, más recientemente, con los grandes desembolsos en infraestructura y la explotación intensiva de recursos naturales sin establecer criterios de protección socio-ambiental. La discusión, en ese caso, ha girado en torno al papel del banco en el «modelo de desarrollo». En un período de diez años, el presupuesto del BNDES se ha cuadruplicado, pasando de \$18 mil millones en 1999 a más de \$80 mil millones en 2008 (Pinto, 2008). A pesar de que en muchas ocasiones las directivas del banco han afirmado su favorabilidad con la política industrial, en realidad se asiste a la profundización de un modelo de desarrollo intensivo en explotación de recursos naturales y con bajo nivel de diversificación e innovación. La tendencia de aumento de la inversión en minería y etanol así lo indican. Al mismo tiempo, como puede apreciarse en el siguiente cuadro, las inversiones destinadas a sectores intensivos en trabajo son marginales y tienen a disminuir.

Cuadro 1: desembolsos del BNDES en áreas industrial y agropecuaria por sector

Setores**	Desembolsos 2003		Desembolsos 2007	
	em bilhões	em %	em bilhões	em %
Intensivos em natureza	9.024	44%	19.456	62%
Intensivos em trabalho	1.254	6%	1.306	4%
Intensivos em engenharia e tecnologia	873	4%	3.978	13%

\* O BNDES agrupa seus desembolsos em quatro áreas: agropecuária, indústria extractiva, indústria de transformação e comércio e serviços (basicamente, infraestrutura). A tabela acima se refere apenas às três primeiras. A última área foi excluída por não ser possível identificar seus desembolsos de acordo com as categorias “uso intensivo em natureza”, “trabalho” ou “engenharia/tecnologia” (conforme classificação de OECD).

\*\* Esta classificação foi adotada pelo autor a partir da classificação da OECD, procurando compatibilizá-la com os setores apresentados no relatório de desembolsos do BNDES. Por contra desta adaptação, a soma geral da tabela não perfaz os 100%.

Fuente: pinto (2008)

Algunos sectores de la sociedad brasilera insisten en la necesidad de darle un nuevo perfil a las financiaciones del banco y orientarlas en industria y tecnología, en la importancia de contar con un banco de desarrollo público que permita superar las desigualdades en la sociedad brasilera. Un modelo alternativo que ampare el desarrollo rural, la agricultura familiar y campesina, así como la producción de alimentos para el mercado brasilero. Un modelo basado en la descentralización de créditos a favor de la diversificación productiva, la financiación en innovación técnica, en particular con respecto a la energía y la biotecnología, el fortalecimiento de la participación, la gestión pública y la promoción de la infraestructuras sociales, tales como el saneamiento. Un modelo orientado por una integración regional en América del Sur centrada en el fortalecimiento de las economías nacionales y la justicia comercial entre los países. Organizaciones sociales y populares han tratado de incidir para generar compromisos en el banco y analizar las nefastas consecuencias de profundizar en el monocultivo y la producción de etanol por los riesgos asociados a la deforestación, el agotamiento de los recursos hídricos, la explotación del trabajo, la especialización y desplazamiento de la producción de alimentos.

El trabajo organizativo para emprender acciones de incidencia política y jurídica ante el banco ha contado con importantes expresiones. Uno de los referentes más importantes, que agrupa un conjunto de organizaciones intersectoriales, es la plataforma BNDES. Se creó en 2007 con el firme propósito de democratizar la que consideran la principal herramienta pública para el desarrollo del país, politizar las discusiones sobre política económica y promover acciones de control político a los créditos concedidos por el BNDES.

El análisis de la financiación para el desarrollo de Brasil ha permitido dilucidar el papel del banco como su motor principal. La Plataforma BNDES se ha propuesto analizar la concepción de «desarrollo» defendida por el Gobierno, viabilizado a través del banco, y monitorear los impactos socio-ambientales derivados de sus financiaciones. El esfuerzo de la plataforma refleja las convergencias intersectoriales entre algunas fracciones de la Central Única de Trabajadores (CUT), el Movimiento Sin Tierra (MST), organizaciones no-gubernamentales y movimientos ambientalistas. Uno de los propósitos básicos, como parte de las acciones de incidencia para que el banco implemente políticas de acceso a la información, es la publicación de su cartera de proyectos. Como coalición de iniciativas sectoriales, la Plataforma ha enfrentado tensiones internas a propósito de las agendas y los alcances de sus demandas, no sólo frente al banco sino también frente al modelo de «desarrollo» que están defendiendo las élites brasileras. Por tal motivo, en muchos casos la Plataforma ha sido acusada

de cierto maximalismo en sus demandas. La necesaria discusión sobre el papel del BNDES y de la concepción desarrollista que está agenciando pasa por una definición de los alcances y los momentos de la incidencia, principalmente en aras de establecer acuerdos que permitan generar acciones conjuntas y mayor resonancia antes los actores internacionales que respaldan la llamada financiación para el desarrollo (Faria, 2012).

Indudablemente, la deliberación sobre el papel del BNDES en el modelo de «desarrollo» de Brasil se inscribe en un debate sobre la configuración de un proyecto de país y desborda los cálculos oportunistas y de corto plazo de la clase política. Se trata de un debate que demanda la participación amplia de múltiples sectores como los movimientos sociales y los sectores populares, la academia, las organizaciones defensoras de derechos humanos, los movimientos ambientalistas y los sindicatos. La tarea es compleja pero más necesaria que nunca.

## **Políticas de acceso a la información y transparencia**

Diversos sectores sociales de Brasil y de otros países de América Latina han llamado la atención sobre la importancia de que el BNDES implemente políticas e instrumentos de información pública en un ejercicio de incidencia similar al que se llevó a cabo con otras instituciones financieras internacionales como el BID y el BM. El BNDES procesa mucha información, incluyendo la relacionada con los proyectos que financia, pero ésta no es liberada a la opinión pública en una lógica similar a la del secreto bancario. La promoción de una cultura institucional de transparencia es una tarea impostergable para un Estado que afirma, como uno de sus objetivos, la democratización. Las acciones de incidencia se han proyectado en dos niveles: por un lado, promocionando el posicionamiento y puesta en marcha de una política de información pública. Por el otro, la apertura de escenarios de interlocución y diálogo con las autoridades del BNDES. Las iniciativas han sido respaldadas por las comunidades afectadas a propósito de las financiaciones del banco. En el trasfondo de la discusión se encuentra la necesaria definición de criterios sociales y ambientales en la aprobación de proyectos y líneas de financiación.

El respeto por la cultura, las comunidades locales y el medio ambiente, deben orientar el horizonte de las políticas, los programas y los principios rectores de la concesión de préstamos. Los índices de los montos desembolsados por el banco durante los últimos años demanda el diseño de una arquitectura institucional que posibilite el control social, popular y democrático.

Lo anterior resulta de la mayor importancia si se considera que el banco ha financiado la expansión regional de Brasil apoyando a grupos empresariales cuyos proyectos tienen serios impactos socio-ambientales en los países donde se implementan, incluyendo la violación sistemática de los derechos humanos en las regiones donde operan. Además, el tipo de integración promovido por el banco está generando relaciones de dependencia de algunos países de la región con la economía brasilera.

El banco también está ocupando un lugar preponderante en la financiación de los proyectos asociados a IIRSA-Cosiplan, proyectos que -como se sabe- están diseñados para crear enclaves económicos en los territorios de América Latina y convertirla en una auténtica plataforma para la explotación de recursos naturales y su posterior exportación a mercados Estados Unidos, Europa y Asia, en especial China, todo bajo una idea sesgada de integración. Los marcos de referencia para la implementación de directrices de política socio-ambiental por parte de los bancos se basa en dos soportes: el sistema jurídico del país y los acuerdos sectoriales no vinculantes como los Principios de Ecuador. En el primer caso, las disposiciones jurídicas brasileras establecen la necesidad de considerar posibles impactos socio-ambientales derivados de la financiación de proyectos (i.e. la Ley de delitos ambientales promulgada en 1998). Si bien el BNDES cuenta con una política medioambiental, incluyendo un departamento especializado en cuestiones ambientales, no se ha actualizado en más de diez años y no opera consistentemente. En el segundo caso, BNDES no ha adoptado los Principios de Ecuador y, argumentando la defensa del secreto bancario, no hace pública la información de los proyectos financiados fuera de Brasil.

Las organizaciones sociales y los sectores populares afectados han reclamado información sobre las inversiones del banco fuera de Brasil, específicamente sobre los objetivos de los proyectos, los montos destinados para su implementación, las condiciones-marco de la financiación, evaluaciones de impacto socio-ambiental, enlaces directos con el personal encargado de ejecutar acciones de supervisión de cada una de las fases de los proyectos y los detalles relacionados con las fases de ejecución. En un escenario ideal, el BNDES debería implementar políticas de transparencia, acceso a la información y procesos de consulta/consentimiento con las comunidades en los territorios donde se ejecutan los proyectos. En casos de violaciones de derechos humanos, el banco debería suspender la financiación de los proyectos.

Una de las críticas que se le han formulado al banco, en concordancia con su falta de transparencia, es que no proporciona información detallada sobre sus estadísticas operacionales. Por lo tanto, los cálculos

realizados por la academia, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones sociales/populares no superan el nivel de meras aproximaciones. En más de 50 años de existencia, el BNDES no ha implementado una política de información pública.

Las comunidades afectadas han intercambiado experiencias en varias reuniones en las que pudo evidenciarse que el desplazamiento de poblaciones no es una consecuencia marginal de los proyectos financiados por el banco sino una que esas dinámicas hacen parte de una estrategia relacionada con un esquema de acumulación capitalista de Brasil. Ese modelo se caracteriza, además, por la injusticia social y ambiental. Un gran porcentaje de los desembolsos del BNDES ha recibido sendas críticas. Muchas de las industrias financiadas por el banco tienen dudas respecto a sus prácticas de producción y el impacto socio-ambiental en los territorios donde se asientan. Las organizaciones sociales y populares también han cuestionado la falta de una política ambiental consistente (Osaba, 2009).

Las acciones de monitoreo al BNDES tienen una importante trayectoria. Su origen puede rastarse en la década 1990. Las organizaciones sociales y populares han aunado esfuerzos por hacer seguimiento a sus inversiones e incidir para que el banco, y especialmente las empresas que financia, incorporen estándares socio-ambientales. Los efectos de estas acciones resonaron en el BNDES al punto que implementó un proceso incipiente en ese sentido. Habilitó un vínculo en su sitio Web en el que es posible consultar información estadística, informes de gestión y boletines de análisis elaborados por economistas vinculados al banco. Sin embargo, la información es sesgada e incompleta y, en general, persiste la falta de transparencia. El problema se hace más complejo dependiendo del sector financiado, su alcance estratégico y su impacto. Por lo general, y sólo a título de ejemplo, en la producción de agro-combustibles los criterios socio-ambientales son genéricos y no se valoran los efectos de las empresas financiadas. La producción de caña de azúcar tiene impactos territoriales. Su expansión provoca desplazamiento de poblaciones y de actividades agrícolas tradicionales (como el cultivo de cereales). El caso de la cuenca del río Paraná es ilustrativo en ese sentido. Los desafíos son, entonces, muy importantes, en particular si pretende incidirse en la formulación de estándares socio-ambientales apropiados (Faria, 2012).

Lo anterior demuestra que es imperativo construir canales de interlocución para discutir los criterios de financiación con los que actualmente funciona el BNDES. Una política de transparencia y control social tiene sentido dado el origen público de sus recursos pero, fundamentalmente, dados los impactos socio-ambientales y territoriales de sus financiaciones.

Por tal motivo, resulta de la mayor importancia continuar presionando para que el banco implemente políticas de transparencia, mejore sus criterios para la concesión de financiación y posibilite canales de interlocución con organizaciones sociales y populares.

## **La corresponsabilidad por los impactos socio-ambientales y territoriales provocados por las empresas que ejecutan proyectos relacionados con economías extractivas y obras de infraestructura**

En Brasil, al igual que en otros países del mundo, el Estado no ha garantizado la protección para evitar que las empresas incurran en violaciones de derechos humanos. Las áreas de influencia de las empresas brasileras están creciendo progresivamente. No así sus estándares de evaluación de impactos socio-ambientales. Brasil ha suscrito la mayor parte de los tratados de derechos humanos incorporados en los ámbitos internacionales y regionales. Lo anterior ofrece un marco jurídico al que puede apelarse también en el caso de violaciones de derechos humanos provocadas por las empresas (dada la función de proteger, investigar y punir que le asiste al Estado en el caso de violaciones de derechos humanos independientemente de quien las cometa). A pesar de dicho marco, en la práctica los derechos humanos continúan violándose.

Las instituciones públicas encargadas de la vigilancia, el seguimiento y el control no son lo suficientemente consistentes. Obstáculos de orden estructural impiden responsabilizar jurídicamente a las empresas. Factores como la dilación en los procedimientos, la falta de apropiación de los derechos fundamentales y la falta de instituciones que respalden los procesos de litigio de interés público limitan las oportunidades de acceso a la justicia. Quizá una de las mayores dificultades es la posibilidad de comprobar las relaciones causales entre las acciones u omisiones de las empresas y sus impactos por el velo corporativo y la falta de mecanismos para la regulación del poder económico y político de las empresas. Aunque el sistema jurídico brasilero cuenta con instrumentos civiles y administrativos para responsabilizar a las empresas, éstos no se usan.

La industria extractiva es la que más violaciones de derechos humanos comete. El Estado no sólo proporciona todas las condiciones e incentivos para la explotación de recursos naturales sino que también tiene dificultades para regular las actividades económicas y políticas de las empresas. En el caso de la violación de derechos humanos cometida por empresas brasileras en el exterior, no sólo existen dificultades de con-

trol sino que también es posible identificar un doble estándar. De nuevo, el sistema jurídico brasileiro ofrece posibilidades de responsabilizar a las empresas del país por la violación de derechos humanos cometidas en el extranjero. «El Código de Procedimiento Civil define la jurisdicción de Brasil en tres casos: cuando la acción se origina en Brasil, si la obligación se va a realizar en Brasil, o si el demandado, cualquiera que sea su nacionalidad, tiene domicilio en este país» (Agere-Cooperação em Advocacy et. al., 2011: 4).

Esto es importante teniendo en cuenta el intenso proceso de internacionalización de las transnacionales brasileñas en el continente y en África. Las empresas se han visto involucradas en daños ambientales, violaciones al derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, casos de corrupción, violaciones de los derechos laborales, desplazamiento forzado y contratación de empresas de seguridad privada para la represión de las protestas. Generar acciones para presionar el cumplimiento de las normas de extraterritorialidad por parte de las transnacionales que operan en el extranjero es una acción estratégica para la protección de los derechos humanos.

Los casos de doble rasero tienen que analizarse con cuidado. Los estándares que las empresas deben cumplir en Brasil son distintos (y menos estrictos) a los estándares que en la práctica se contemplan para operar en países extranjeros. De ahí la importancia de exigir el cumplimiento de las obligaciones extraterritoriales que le asisten al Estado brasileiro frente al respeto de los derechos humanos en todos los países donde operan las transnacionales brasileñas.

## **Correlaciones de fuerza y recomposiciones de clase**

El panorama de las correlaciones de fuerza en Brasil representa todo un desafío, en particular para las posibilidades de incidencia que puedan desplegar ante el BNDES. Algunas fracciones de las grandes centrales sindicales como la CUT o Força Sindical están alineadas con el capital brasileiro y la perspectiva desarrollista financiada por el banco. Así las cosas, bajo la actual configuración de fuerzas, encontrar apoyos puntuales en esos sectores puede considerarse todo un desafío. La dinámica de las luchas políticas y sociales en Brasil será decisiva para toda la región. Algunas fracciones sindicales se encuentran imbuidas en una suerte de «encapsulamiento corporativo» y desde la década de 1990 han asistido a una transición desde un sindicalismo de confrontación a un sindicalismo propositivo.



A partir de 2003, con la elección de Lula, la élite del poder estatal federal se ha transformado significativamente. Precisamente en ese Gobierno, según cálculos realizados por María Celina D'Araujo (2009), en Brasil era posible identificar unos 80.000 cargos de confianza política. Aproximadamente 47.000 son cargos de confianza en la administración directa. Esto se traduce en la discrecionalidad del poder ejecutivo para realizar los nombramientos. El 45% de los cargos de confianza corresponde a personas con trayectoria y afiliación sindical. Un porcentaje similar tiene experiencia de participación en movimientos sociales y otro 30% concurre en consejos profesionales. Un sector mayoritario de los cargos de confianza está en manos de profesionales con soporte organizativo. No obstante, la presencia del mundo sindical en los cargos del Gobierno no puede leerse como una expresión del triunfo electoral del Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>12</sup> sino como resultado de la elevada tasa de sindicalización en el sector público, militante de ese partido, que puede llegar al 80% de los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo Federal. Se configuró así una estructura sindical corporativa que no ha significado mayores niveles de igualdad social, política y económica.

De otra parte, luego de las elecciones del 30 de octubre de 2010, que llevaron a la presidencia a Dilma Rousseff, se consolidó la recomposición del bloque en el poder. «El PT eligió 88 diputados, la mayor bancada en la cámara. La mayoría absoluta, 60% de los diputados petistas, provienen del campo sindical. En la cámara se sientan 62 diputados sindicales mientras otros seis lo hacen en el senado. De ellos, 49 pertenecen al PT, siete al PC do B, dos al PDT, dos al PV, uno al PSOL uno al PPS, mientras que cuatro de los seis senadores sindicales son también del PT y los dos restantes del PC do B» (Zibechi, 2012: 39).

El análisis cuantitativo, si bien es somero, refleja un asunto de fondo que debe analizarse: las relaciones entre el mundo sindical, los fondos de pensiones y el BNDES. Como se mencionó anteriormente, el FAT se creó en 1988 y uno de sus propósitos era regularizar los flujos monetarios que recibía el BNDES, hasta entonces dependiente de una financiación vía impuesto a la renta. En ese momento se definió que el 60% del recaudo derivado del Programa de Integración Social y del Programa del Patrimonio del Servidor Público (PIS-PASEP) se destinara a la financiación del seguro al desempleo y el otro 40% se designara al BNDES para apoyar las políticas

---

12 El PT está conformado, principalmente, por sindicalistas, aunque recientemente se ha sabido que también ha elegido varios diputados empresarios. Su peso en las esferas de decisión es muy importante dado que prácticamente recoge toda la representación sindical: 80% de los sindicalistas electos diputados y el 78% del total de los parlamentarios electos.

de desarrollo. Posteriormente, dado que el gasto del seguro de desempleo estaba por debajo del porcentaje definido por la vía constitucional, el FAT se aseguró excedentes que fueron trasladados al BNDES, a la manera de depósitos especiales, que incrementaron significativamente los aportes formalizados.

El FAT, cuyo ámbito de acción es del resorte del Ministerio de Trabajo y Empleo, es comandado por un Consejo Deliberativo triestamentario y paritario: está compuesto por cuatro sindicalistas, cuatro empresarios y los Ministerios de Trabajo, Previsión Social y Agricultura. También cuenta con un representante del BNDES. En 2006, el FAT respondía por el 67% de los desembolsos del BNDES, recursos que incrementaron de manera significativa en poco tiempo: de 11 mil millones de dólares en 1997 a más de 100 mil millones en 2010 (Zibechi, 2012).

Para dimensionar la posición de los sindicatos en Brasil, basta con relacionar ese factor con el BNDES. En promedio, el banco realiza inversiones cercanas al 7% del PIB del país. Ese indicador deja entrever su alcance en la conducción de la economía. El BNDES invierte en una gran cantidad de empresas. En algunos casos como socio minoritario pero siempre con la posibilidad de hacer parte de las juntas directivas. Sólo a manera de ilustración, el BNDES es socio de Petrobras y de Vale, empresas que ocupan lugares muy destacados a nivel mundial en cada uno de sus sectores.

Durante los Gobiernos de Lula y Rousseff el Estado asumió una doble función: por un lado, la financiación de empresas transnacionales y el fortalecimiento de grandes grupos económicos de Brasil; por el otro, la inversión en grandes obras de infraestructura a través del PAC. Varios críticos han sostenido que en esa trayectoria se ha concentrado, centralizado y fortalecido el capital en detrimento del mundo del trabajo. El fortalecimiento de los llamados «campeones nacionales» (o grandes grupos empresariales) es uno de los ejes de la estrategia del BNDES. Pero su función no se limita, en ese caso, a la gestión empresarial. El Estado se ha convertido en un agente de fusiones y adquisiciones, de creación y consolidación del sector. En otras palabras: el Estado, a través del BNDES, es el principal aliado del capital brasileiro.

## **Disputas por el entendimiento y los «usos» de territorio**

En los procesos de transnacionalización y desnacionalización de las economías, incluyendo dinámicas simultáneas como la integración física y la mercantilización de los recursos naturales, claramente puede apreciarse

el papel que desempeñan las instituciones financieras en la orientación y alcance de las inversiones y, como su resultado inmediato, en la reconfiguración de los espacios productivos y la exacerbación de las disputas territoriales. La división internacional del trabajo ha llevado a que la mayoría de los Estados latinoamericanos profundicen un modelo desarrollista de ordenamiento territorial basado en la expoliación intensiva y extensiva de los recursos naturales. En ese marco, las instituciones financieras y otros agentes económicos como las empresas transnacionales, los fondos de pensiones y las calificadoras de riesgos inciden en las directrices que formulan los gobiernos nacionales sobre la ocupación y el uso de espacios y recursos.

La información sobre los flujos de capital (ciclos de inversión extranjera directa) y los créditos para la financiación de proyectos revela una tendencia que se ha estado reproduciendo en varios países de América Latina: la especialización productiva en sectores primarios/extractivos, procesos de reordenamiento espacial correlativos donde la dinámica de las inversiones impone marcos específicos de regulación socio-territorial facilitada, y muchas veces promovida, por los gobiernos nacionales para la construcción de territorios socioeconómicos.

La creciente presencia del BNDES está otorgándole continuidad y nuevas proyecciones en escala continental a IIRSA-Cosiplan. Su alcance desborda el entendimiento de la integración sobre la base de infraestructura física. En realidad está relacionado con todo un proceso de alistamiento del territorio enmarcado en un esquema de integración transversal con nodos estratégicos que apuntan hacia la cuenca del Pacífico y los mercados asiáticos como destino de productos primarios. En ese modelo de integración multi-modal e interoceánica se han desarrollado núcleos espaciales intermedios con serios impactos territoriales en ámbitos urbanos y rurales.

Las administraciones locales poco han participado en la discusión sobre ese esquema desarrollista de integración a pesar de tratar, desde el punto de vista del ordenamiento territorial, aspectos como el uso de los recursos naturales (así como de los ingresos generados en ese sector de la economía), procesos de zonificación y aglomeración, delimitación de reservas ecológicas, entre otros. Cuando se trata de flujos de capital y financiamiento externo, el destino de los espacios regionales y locales parece decidirse en otros escenarios en función de acuerdos internacionales y sin contemplar las agendas y los acuerdos locales de ordenamiento del territorio sustentados en propuestas de organizaciones sociales, sectores populares y comunidades étnicas. La experiencia latinoamericana revela que los gobiernos nacionales, con tendencias ideológicas diferenciadas, parecen coincidir en un asunto clave: el esquema de desarrollo está orientado hacia

la explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales. Los diseños institucionales y espaciales demuestran que los gobiernos nacionales privilegiaban las economías extractivas como base para el ordenamiento del espacio (García, 2008).

Precisamente, los procesos de organización espacial en escala continental agrupados en IIRSA-Cosiplan involucran una serie de criterios de ordenamiento territorial con dimensiones y escalas transnacionales, nacionales, regionales y locales como mecanismo que soporta las directrices de política formuladas para la organización del espacio. En los esquemas dominantes de ordenamiento territorial cobran especial importancia los acuerdos políticos internacionales, incluyendo las líneas de financiación que le son consustanciales y que abren un campo de acción y disputa en el que concurren fuerzas como las instituciones financieras internacionales, los bancos de desarrollo nacional con alcances extra-territoriales, las empresas transnacionales y, desde luego, las comunidades afectadas.

En ese complejo marco la presencia de Brasil es cada vez más significativa y está imponiendo progresivamente su propia versión de ordenamiento territorial con alcances continentales aprovechando el soporte que le brinda el PAC. El escenario político latinoamericano también ofreció ciertas condiciones para el posicionamiento de Brasil. Ninguno de los gobiernos de la región parece tener una agenda de ordenamiento territorial que sopesa los intereses de ese país. La mayor participación e incidencia del BNDES en la proyección y ejecución de IIRSA-Cosiplan vienen orientando el proceso de integración en América del Sur. Nuevas coordinaciones y fuentes de financiación no alteran las pretensiones y alcances de la iniciativa: crear una red de acceso para explotación de recursos naturales y la circulación de mercancías (aumentando la velocidad de rotación) con destinos extra-continenciales.

El problema de los conflictos es claramente identificable en los proyectos de infraestructura. Sectores empresariales, así como los representantes del BNDES, sostienen que la integración física y energética redundará en beneficios para América Latina. El argumento se formula también como oposición a la dinámica de integración en su faceta específicamente comercial (conocida como «regionalismo abierto»). La integración física es uno de los componentes más importantes y nodales de los esquemas de integración política suramericana. Empero, los supuestos beneficios son bastante desiguales y generan consecuencias significativas.

A parte de los mencionados impactos socio-ambientales y territoriales, también deben mencionarse otros como la movilización de mano de obra barata sometida a condiciones de precarización y violación sistemática

de los derechos laborales, escenarios de cooptación de líderes sindicales por réditos o compensaciones, en una lógica que reproduce esquemas clientelares, cooptación -asimismo- de líderes comunitarios con el fin de legitimar los proyectos, la omisión del mecanismo de consulta previa, la vulneración del proceso de licenciamiento ambiental vía corrupción de las autoridades ambientales, flujos poblacionales que esperan vincularse al mercado laboral y, ante su imposibilidad, fomentan los cinturones de miseria en las ciudades, incrementando los índices de pobreza, violencia y prostitución, el despojo de comunidades con anclaje territorial, la destrucción de formas tradicionales de vida, el desplazamiento masivo, entre otros.

El caso del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) ofrece pistas para el análisis de los conflictos socio-territoriales provocados por el BNDES. Queiroz Galvão fue expulsada de Bolivia por las inconsistencias en el proceso de construcción de una carretera y el uso de materiales de poca calidad que provocaron el agrietamiento y desgaste prematuro de la obra. La empresa constructora, OAS, fue seleccionada para reparar y concluir el proyecto pero fue acusada de fraude y corrupción en el proceso de licenciamiento. A pesar de dichos antecedentes, el BNDES otorgó otro crédito a OAS por un valor de R\$ 332 millones para la construcción del proyecto vial San Ignacio Moxos-Villa Tunari en Bolivia, proyecto que suscitó conflictos de suma gravedad entre comunidades locales y el Gobierno de Evo Morales. La proyección de la carretera implicaba serios impactos para el TIPNIS donde habitan más de 12.000 indígenas. La población se movilizó para paralizar la construcción. Las disputas derivaron en el uso de la violencia, la represión, el asesinato, la desaparición de personas y toda clase de violaciones a los derechos humanos. Esta situación creó una situación crítica entre los movimientos sociales, los sectores populares, las confederaciones sindicales y los pueblos indígenas del país con el Gobierno de Morales (García, s.f.).

El BNDES estableció su relación con OAS sin estimar la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental ni considerar las consecuencias en los territorios de reserva indígena, lo cual evidenció la ausencia de criterios para anticipar conflictos entre las transnacionales brasileras y los sectores populares afectados por los proyectos. Las presiones sociales que provocó la situación obligaron a la suspensión de la obra.

A pesar de las alarmas difundidas por organizaciones no gubernamentales bolivianas y brasileras, sectores políticos de Brasil han desestimado las advertencias. Hasta el mismo Lula, por invitación directa de la empresa OAS, intentó incidir ante el Gobierno de Morales para darle continuidad a la construcción de la carretera. La responsabilidad del BNDES es evidente. Así lo han demostrado organizaciones sociales de Brasil.

El conflicto involucra al banco en tanto es el agente que está financiando un proyecto en territorios de poblaciones amparadas por la constitución boliviana. Por si fuera poco, se violentó el derecho a la consulta previa.

El caso del TIPNIS plantea una discusión fundamental sobre la noción y la disputa por el entendimiento y «uso» del territorio, así como por la concepción del «desarrollo». Las contradicciones proyectan diversos intereses que se encuentran anclados en el territorio: por un lado, están las visiones desarrollistas defendidas por los sectores dominantes de Bolivia y de Brasil. Por el otro, la reivindicación de los sectores populares y las organizaciones sociales que vindican el buen vivir como principio de relacionamiento con la tierra.

## **V. Conclusiones**

Brasil constituye un caso-tipo del proceso de internacionalización de capitales locales. Las transnacionales brasileñas están consolidando su presencia en América Latina mediante operaciones de fusión y adquisición aprovechando los escenarios de desnacionalización que han caracterizado las economías latinoamericanas en la fase neoliberal de acumulación capitalista. De manera progresiva, han ido conquistando diversas actividades económicas en el subcontinente.

Las directrices de los gobiernos de Lula y de Rousseff han sido especialmente enfáticas en la necesidad de proyectar a Brasil como país competitivo a escala mundial pero sin poner en discusión los espacios de dominación estadounidenses. Es por eso que algunos intelectuales han descrito el papel y las proyecciones de Brasil, desde la década de 1960, como sub-imperialistas (Marini, 1966).

El análisis de Marini ha contribuido en la superación de los límites de las teorías que privilegiaban la lógica centro-periferia, en especial porque la acción emergente del país no obedece a una delegación, a una concesión de poder del centro sino a un proceso de autonomización relativa de las clases dominantes locales. Se trató de una transformación histórica de las burguesías nacionales -por lo general asociadas a la promoción del mercado interno a través de mecanismos diversos como barreras arancelarias- en burguesías locales, promotoras de procesos de transnacionalización de la economía.

João Bernardo, un importante intelectual brasileño, sostiene que

«Brasil vive un profundo cambio en su inserción a la economía y la política globales. Nunca antes en la historia de este país se produjo, ex-

portó e invirtió tanto, en especial fuera de fronteras, desarrollando las empresas transnacionales de origen brasilero. Nunca antes la política externa brasilera fue tan independiente, con base a la explotación de los recursos económicos de América Latina y en la disputa de mercados y de espacios de inversiones en África. Nunca antes Brasil fue tan participativo, al punto que grandes capitalistas apoyan política compensatorias de «izquierda». Nunca antes Brasil fue tan imperialista» (citado en Zibechi, 2012: 167).

El BNDES se destacó como uno de los principales soportes del Gobierno brasilero en su tentativa de industrialización e integración del territorio nacional entre 1950 y 1970. También en la década de 1980, con el declive del ciclo de desarrollo impulsado por la política de sustitución de importaciones. El agotamiento de un ciclo de desarrollo guiado por la política de sustitución de importaciones y la grave crisis de la deuda que impactó a varios países de la región, hizo que la preocupación por la estabilidad de las cuentas externas fuera un asunto prioritario en el diseño de las políticas nacionales. En ese momento, desafíos relacionados con la consolidación de la integración del territorio, la formación del mercado interior y la superación de las disparidades regionales, como preocupaciones que venían siendo parte de la agenda política y económica del país hasta finales de la década de 1970, empezaron a marginarse o incluso a sustituirse por las directrices de política impuestas por el FMI y el BM. La austeridad provocó una importante reducción en inversión pública e interrumpió el proceso de integración y articulación regional. El proceso de *neoliberalización* se difundió en Brasil como imperativo para ingresar de manera competitiva en la fase de internacionalización del capital.

El Estado brasilero experimentó una grave crisis que no llega a lesionar su poder o el ejercicio de su soberanía. Se trató una crisis relacionada con la dificultad para hilvanar la disciplina fiscal (exigida por las instituciones financieras internacionales) con la provisión de bienestar vía política social. Asistió así a un problema de legitimación de las instituciones gubernamentales que se expresó en escala local al socavar las políticas de desarrollo que pretendían reducir las desigualdades regionales.

La privatización fue el mecanismo expedito para reformar el Estado y reasignarle capacidades de regulación. En ese proceso, las empresas adquirieron posibilidades de intervención en la formulación de directrices de política participando como consultoras en el diseño de estrategias territoriales que antes eran de exclusividad del Estado (Farias, 2008). La

privatización también fue asumida como imperativa para la integración del país en el mercado internacional.

De manera paralela, las transformaciones mencionadas recompusieron la formación espacial brasilera generando múltiples conflictos por el uso de los recursos públicos y el uso social del territorio. La prioridad de los gobiernos era satisfacer las necesidades geográficas de las empresas. La pérdida del control nacional sobre las empresas llevó también a la desarticulación de la coordinación estratégica de la economía brasilera. Las políticas neoliberales en Brasil tuvieron como consecuencia serios problemas de coordinación de los planes y programas nacionales de desarrollo. La planificación gubernamental se ajusta a las estrategias y los intereses de las grandes empresas para reorganizar el territorio. La planificación territorial opera en la práctica como mecanismo para racionalizar espacios y regiones incorporados en los circuitos internacionales de producción pero también para incorporar nuevos espacios en la dinámica de la acumulación.

Exactamente eso es lo que puede observarse con la trayectoria histórica del BNDES desde la década de 1990. El banco contribuyó en la conducción del proceso de privatización y, posteriormente, implementó una estrategia de financiación a las empresas transnacionales en Brasil con el objetivo de incrementar su participación en las exportaciones mundiales. La política de internacionalización a través de fusiones y adquisiciones es una prueba fehaciente en ese sentido. La planificación territorial se adapta a los requerimientos de la producción. El vínculo que el BNDES ha construido con las empresas durante los últimos lustros exacerba los desarrollos geográficos desiguales, las disparidades regionales y crea las condiciones de posibilidad para el alistamiento del territorio sobre el cual intervienen los capitales brasileiros.

Todos los elementos analizados demuestran que el capitalismo brasilero no puede asumirse como dependiente. Tampoco puede considerarse como un «centro mediano de acumulación» ni como una «sub-potencia», como argumentaba Marini en la década de 1970. Son muchos los factores que obligan a recomponer esas aproximaciones teóricas: las importantes transformaciones de la centralización y concentración de capitales; la reorganización del Estado para posibilitar esa dinámica económica; el reordenamiento territorial provocado interna y externamente, así como la expansión y la intensificación de la intervención espacial; la expansión del capital en una lógica imperial soportada por un pacto corporativista<sup>13</sup>; y, aunque no se abordó en

---

13 Los gobiernos del PT, en cabeza de Lula y Rousseff, crearon importantes entornos de cohesión interna vía política social para reducir pobreza, legitimar acciones del Gobierno y neutralizar los niveles de conflictividad.



el presente artículo, las contradicciones con otras potencias emergentes, en particular la expansión imperialista del capital chino.

El Estado ha desempeñado un papel trascendental en la consolidación de la economía brasilera. Tanto así que algunos autores argumentan que en Brasil se ha configurado un «capitalismo burocrático» (Bernardo, 9 de septiembre de 2011). Con el respaldo de un banco estatal como el BNDES, Brasil pudo posicionarse entre los primeros lugares de la economía mundial. Esa trayectoria amplia que comienza con la creación del banco, provocó una recomposición del bloque en el poder: la dinámica del capital en Brasil insertó a los empresarios privados, una clase que bien podría caracterizarse como «tecnoburócratas» que «circula entre las administraciones de las empresas, las Universidades y las asesorías de los ministerios y que forma el núcleo más sólido de las clases dominantes» (Bernardo, 01 de mayo de 2011), dentro de la estructura del Estado.

La concepción más clásica del proceso de ordenamiento territorial contempla la formulación de políticas públicas en un marco espacial restringido o delimitado por la soberanía nacional, incluyendo sus dimensiones regionales y locales. Sin embargo, la experiencia de IIRSA-Cosiplan y el posicionamiento de BNDES en dicha iniciativa revelan que el análisis debe ser más complejo. Es evidente que también existe una escala transnacional animada por flujos financieros que inciden en la adecuación de marcos para la incorporación espacial en las dinámicas del capital. El esquema de IIRSA-Cosiplan no parece ser producto de una identidad de agendas y marcos de armonización territorial entre los Estados latinoamericanos. Parece el resultado de un concierto más acotado: los Estados dominantes de la región, las instituciones financieras y las empresas transnacionales.

## VI. Bibliografía

- Agere-Cooperação em Advocacy (et. al.), “Examen Periódico Universal-2do. Ciclo – Brasil. Presentación de otros interlocutores pertinentes sobre: Obligaciones de Brasil frente a violaciones a derechos humanos cometidas por empresas”, 28 de noviembre de 2011.
- Alem, Ana Claudia / Cavalcanti, Carlos Eduardo, “O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões”, en *Revista do BNDES*, Río de Janeiro, Vol. 12, No. 24, diciembre de 2005, pp. 43-76.
- Alves, Rodrigo Maschion, “O investimento externo direto brasileiro: a América do Sul em quanto destino estratégico”, en *Meridiano 47*, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Vol. 12, Sep.-Oct. 2011.

- Antas, Ricardo, *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito*, Humanitas - FAPESP, São Paulo, 2005.
- Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, *Informe anual, 2008*, BNDES, Río de Janeiro, 2009.
- , *Informe anual, 2009*, BNDES, Río de Janeiro, 2010.
- , *Boletín de la inversión productiva*, No. 1, Río de Janeiro, Agosto de 2005.
- , *Boletín de la inversión productiva*, No. 2, Río de Janeiro, Noviembre de 2005.
- , *Sinopsis internacional*, No. 10, Río de Janeiro, Septiembre de 2008.
- , *Sinopsis internacional*, No. 12, Río de Janeiro, Septiembre de 2009.
- , *Sinopsis internacional*, No. 13, Río de Janeiro, Abril de 2010.
- , *Política de desenvolvimiento productivo. Innovar e investir para sustentar el crecimiento*, BNDES, Río de Janeiro, 2008.
- Bernardo, João, “Brasil hoje e amanhã: 5) capitalismo burocrático”, en *Passa Palavra*, 9 de septiembre de 2011.
- , “A viagem do Brasil da periferia para o centro: 2) o novo horizonte”, en *Passa Palavra*, 01 de mayo de 2011.
- , “Brasil hoje e amanhã: 6) transnacionalização tardia”, en *Passa Palavra*, 16 de septiembre de 2011.
- Bonilha, Patrícia (editora), *BNDES: que desenvolvimento é esse?*, Rede Brasil, Brasília, 2008.
- Boschi, Renato / Gaitán, Flavio, “Empresas, capacidades estatales y estrategias de desarrollo en Argentina, Brasil y Chile”, en *Ponto de Vista*, Río de Janeiro, Año 1, No. 3, Octubre de 2008, pp. 1-51.
- Cerqueira Antunes, Antônio José, *Infraestruturana América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil*, PNUD/CEPAL/NAE, Río de Janeiro, 2007, pp. 23-27.
- Colombini Neto, Iderley, “A atuação internacional do BNDES como parte do modelo *Novo Desenvolvimentista*”, documento preparado para el Seminario *Investimentos do BNDES na América Latina*, Río de Janeiro, 06-08 de marzo de 2013, IBASE, pp. 1-17.
- Currallero, Cláudia, *Atuação do Sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952-1996*, Disertación de Maestría del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas, São Paulo, 1998.
- D’Araujo, María Celina, *A elite dirigente do Governo Lula*, Fundação Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 2009.

- Diniz, Adriana, *BNDES: de agente desenvolvimentista a gestor da privatização, 1952-2002*, Disertación de Maestría del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas, São Paulo, 2004.
- Faria, Alcides, “O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)”, Mimeo, 2012, pp. 1-9.
- Farias, Hélio Caetano, *O BNDES e as privatizações no uso do território brasileiro*, Disertación de Maestría del Instituto de Geociencias de la Universidad Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.
- Fontainha, Maria Christina, “Investimentos em Projetos de Infra-Estrutura: Desafios Permanentes” en *Revista do BNDES*, Río de Janeiro, Vol. 13, No. 26, diciembre de 2006, pp. 15-34.
- Fundação Dom Cabral, *Ranking das Transnacionais Brasileiras, 2010*, FDC, São Paulo, 2010.
- García, Ana, “BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil”, Mimeo, s.f., pp. 1-19.
- García, Julio Olivo, *La iniciativa IIRSA y el ordenamiento del territorio continental*, Forum Solidaridad Perú, Lima, 2008.
- Giambiagi, Fabio / Rieche, Fernando / Amorim, Manoel, “As Finanças do BNDES: Evolução Recente e Tendências”, en *Revista do BNDES*, Río de Janeiro, Vol. 16, No. 31, junio de 2009, pp. 3-40.
- Golonbek, Claudio / Sevilla, Emiliano, *Un estudio de casos sobre banca de desarrollo y agencias de fomento*, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, Buenos Aires, 2008.
- Gudynas, Eduardo, “Las instituciones financieras regionales y la integración en América del Sur”, en Verdum, Ricardo (compilador), *Financiamiento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*, INESC, Brasilia, 2008, pp. 21-47.
- Harvey, David, *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid, 2003.
- Lazzarini, Sergio, *Capitalismo de laços*, Elsevier, Río de Janeiro, 2011.
- López Blanch, Hedelberto, “Brasil no cree en crisis”, en *Rebelión*, 15 de marzo de 2010.
- Mathias, Luce, “La expansión del sub-imperialismo brasileiro”, en *Patria grande*, No. 9, diciembre de 2008.
- Marini, Ruy Mauro, *La acumulación capitalista mundial y el sub-imperialismo*, CELA, México, 1977.
- , “La dialéctica del desarrollo capitalista en Brasil” en *Cuadernos americanos*, No. 3, México, mayo/junio de 1966, pp. 133-155.
- Molina, Patricia “Bolivia-Brasil: Relaciones energéticas, integración y medio ambiente”, en *Relaciones energéticas Bolivia-Brasil*, Foboma de, La Paz, 2002.

- Moraes, Antonio, *Território e História no Brasil*, Annablume, São Paulo, 2002.
- Novoa, Luís Fernando, “El BNDES y el desborde imperialista de Brasil”, en *Revista Pueblos* edición on-line, Madrid, 24 de noviembre de 2010.
- , “BNDES. La financiación pública para el desarrollo: los ejes económicos”, en *Boletín Impactos*, No. 6, 2011, pp. 12-19.
- Oliveira da Silva Junior, Gilberto, “Regionalização dos financiamentos estatais no território Brasil”, en *Revista Geográfica de América Central*, Número Especial EGAL, segundo semestre de 2011, pp. 1-12.
- Osaba, Mario, “Encuentro en Brasil de los afectados por las represas. Banco estatal identificado por fomentar proyectos depredadores”, en *Rebelión*, 30 de noviembre de 2009.
- Perrotta, Daniela / Fulquet, Gastón / Inchauspe, Eugenia, “Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿integración o interacción?”, en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, enero de 2011, pp. 1-26.
- Porto-Gonçalves, Carlos Walter, “Otra verdad inconveniente: La nueva geografía política de la energía en una perspectiva subalterna”, en *Polis*, No. 21, 2008, pp. 1-28.
- Prochnik, Marta / Machado, Vivian, “Fontes de Recursos do BNDES 1995-2007”, en *Revista do BNDES*, Río de Janeiro, Vol. 14, No. 29, junio de 2008, pp. 3-34.
- Puga, Fernando, “A especialização do Brasil no mapa das exportações mundiais”, en *BNDES. Visão do desenvolvimento*, Río de Janeiro, No. 36, septiembre de 2007, pp. 1-8.
- Pinto, João Roberto (editor), *Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza. Um debate sobre a atuação e as políticas socioambientais do BNDES*, Rede Brasil, Brasília, 2012.
- Pinto, João Roberto, “BNDES: o reforço à dinâmica dos negócios”, en *Le Monde Diplomatique Brasil*, edición on-line, octubre de 2008.
- , “BNDES: o reforço à dinâmica dos negócios”, en *Le Monde Diplomatique Brasil*, octubre de 2008.
- Rede Brasil, *OBNDES que temos e o que queremos. o papel do BNDES no financiamento do desenvolvimento nacional democrático*, Rede Brasil, Brasília, 2007.
- Sant’anna, André/Rodrigues Gilberto/Quaresma, Pedro, “Mercado de Crédito no Brasil: Evolução Recente e o Papel do BNDES (2004-2008)”, en *Revista do BNDES*, Río de Janeiro, Vol. 16, No. 31, junio de 2009 pp. 41-60.
- Santos, Milton, *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo; razón y emoción*, Ariel, Barcelona, 2000.

- \_\_\_\_\_, *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*, Hucitec, São Paulo, 1994.
- \_\_\_\_\_, “El retorno del territorio”, en Santos, Milton, *De la totalidad al lugar*, Oikos-Tau, Barcelona, 1996, pp. 123-130.
- Santos, Milton / Silveira, María Laura, *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*, Record, Río de Janeiro, 2001.
- Silva, Gilberto, *O BNDES: Importante ordenador do território brasileiro*, Disertación de Maestría del Departamento de Geografía de la Universidad Federal de Fluminense, Río de Janeiro, 2004.
- \_\_\_\_\_, “Regionalização dos financiamentos estatais no território Brasil”, en *Revista Geográfica de América Central*, Número Especial EGAL, Costa Rica, segundo semestre de 2011, pp. 1-12.
- Tautz, Carlos [et al.] “O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário”, s.f., en <http://www.plataformabndes.org.br/> (Consulta: 12 de octubre de 2010).
- Tautz, Carlos [et al.] “O BNDES é nosso”, en *Democracia Viva*, No. 31, Abr. / Jun. 2006., pp. 70-75.
- Verdum, Ricardo, *As obras de infraestrutura do PAC e os povos indígenas na Amazônia brasileira*, Inesc, Brasília, 2012.
- Villarim, Tagore, “Comércio Internacional: Oportunidades para o Desenvolvimento Regional”, en *Revista do BNDES*, Río de Janeiro, Vol. 13, No. 25, junio de 2006, pp. 115-154.
- VVAA, *Examen Periódico Universal 2do. Ciclo – Brasil. Presentación de otros interlocutores pertinentes sobre: Obligaciones de Brasil frente a violaciones a derechos humanos cometidas por empresas*, 28 de noviembre de 2011.
- Zendron, Patricia / Catermol, Fabricio, “O Boom Exportador Brasileiro e sua Base de Exportadores”, en *Revista do BNDES*, Río de Janeiro, Vol. 13, No. 25, junio de 2006, pp. 87-114.
- Zibechi, Raúl, “Luces y sombras de la década progresista”, en *La jornada edición on-line*, México, 31 de diciembre de 2010.
- \_\_\_\_\_, *Brasil potencia. Entre la integración regional y el nuevo imperialismo*, Desde Abajo, Bogotá, 2012.

# **ANÁLISIS DE LAS OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE UNASUR**

## **ELEMENTOS DE UNA PROPUESTA**

VINCE McELHINNY\*

### **Resumen ejecutivo**

El proceso de integración Sudamericano está en un punto de transición importante. Con una prosperidad económica sin precedentes, estabilidad electoral y una creciente influencia internacional en espacios de diseño de políticas, los líderes nacionales e instituciones financieras soberanas, están ahora en el asiento de conducción. Las condiciones para avanzar en el marco de UNASUR en favor de una independiente integración regional son más favorables que nunca. Sin embargo, los retos importantes políticos, económicos y sociales persisten. El recientemente formado, aunque relativamente poco conocido, Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) como foro establecido para resolver las prioridades de infraestructura de la región, refleja estas oportunidades y retos.

Este documento explora la importancia de COSIPLAN como un nuevo espacio regional de integración y desarrollo. También evalúa estas oportunidades en lo que se refiere a una efectiva participación pública de la sociedad civil, tal como se sugiere en los documentos fundadores de UNASUR, aunque debe subrayarse el contraste de estos documentos con

---

\* Vince tiene 15 años de experiencia de investigación e incidencia en América Latina enfocando en diferentes reformas políticas en el área de gobernanza en relación con obras de infraestructura de alto riesgo financiado por los bancos multilaterales de desarrollo (MDBs) y los bancos sub-regionales. Ha coordinado el proyecto BICECA entre 2006-2012 y consultado ampliamente sobre temas de participación, transparencia, y la rendición de cuentas en el desempeño de las instituciones de desarrollo.

la relativamente estrecha manera en que el plan de acción de COSIPLAN ha sido diseñado y ejecutado hasta la fecha.

En la primera parte, el documento revisa el contexto en que la transición de IIRSA a COSIPLAN ocurre, y que —aspiramos— conducirá a oportunidades para una mayor participación pública. En la segunda parte, se resumen los principios de desarrollo suscritos en tanto en UNASUR como en COSIPLAN, los cuales sugieren un compromiso para la participación pública de las poblaciones afectadas y grupos de consejo. En la tercera sección, se revisan las prioridades de inversión de COSIPLAN, tal como se enuncian en la API, y se sugiere dónde se encuentran mayores oportunidades para incidir en una mayor participación pública a nivel de proyecto. En la última sección, este documento explora diferentes escenarios de participación en COSIPLAN, destacando los elementos centrales que podrían ser considerados en una propuesta de participación de la sociedad civil.

Podemos observar tanto una continuidad como un cambio, en la transferencia de la autoridad de IIRSA a COSIPLAN. Aunque COSIPLAN ha adoptado esencialmente el mismo marco de referencia para inversión de infraestructura creado por IIRSA, es decir como una institución condicionante de convenios, los compromisos de participación y desarrollo sustentable de parte de COSIPLAN deberían según lo anunciado ser más serios. Al parecer, COSIPLAN, pese a los orígenes populistas y a las aspiraciones de UNASUR, no puede escapar fácilmente de la herencia de los tres retos ya enfrentados por la IIRSA.

En el contexto de un creciente comercio que ha fomentado una mayor prosperidad en Latino América, en la base de COSIPLAN existe un modelo comercial que privilegia los productos primarios para la exportación, y así distorsiona los planes de inversión de infraestructura regional. A pesar de los compromisos institucionales establecidos, COSIPLAN sólo ha suministrado, hasta ahora, limitados —aunque no comprobados en la práctica— espacios políticos para la participación pública en las decisiones estratégicas del momento. Esto en particular, para poblaciones indígenas y Afro-descendientes. En últimas, la persistencia de la desigualdad en niveles regionales y nacionales, sugiere que la efectividad de COSIPLAN dependerá mucho de una cancha de juego nivelada para todos los grupos estratégicos interesados, y que solo acciones fuertes, y concertadas entre ellos podrán alcanzarlas.

**Lecciones aprendidas de IIRSA:** Una década de incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en proyectos de infraestructura de IIRSA, nos ha provisto de algunas significativas lecciones sobre lo que es la incidencia, las cuales podrían ser aprovechadas en el caso de COSIPLAN.

Las experiencias de incidencia con IIRSA sugieren en primer lugar que la sociedad civil no debería esperar que COSIPLAN tenga éxito donde IIRSA ya ha fallado sin una concertada presión pública. Esto significa que debemos empezar por insistir en un concepto robusto de participación que considere: una visión de incidencia de largo plazo, objetivos claros, intentos por ligar proyectos con metas de diseño de políticas, propuesta de alternativas combinada con resistencia, intentos por construir redes de incidencia a través de países, y el uso del espacio participativo creado por los salvaguardas IFI. Además, si es posible, el aprovechamiento de las salvaguardas de corto plazo, que se orienta a estrategias de proyecto, en combinación con un énfasis a largo plazo de la protección de derechos humanos a través de sistemas internacionales judiciales.

El enfoque para cualquier estrategia de incidencia debería enfatizar lo que ya el portafolios de proyectos de COSIPLAN ha priorizado —esto es, en su mayoría transporte— pero también con la insistencia en el impacto indirecto y acumulado de transporte en cuanto a energía, o a inversiones extractivas y a agricultura. El panorama cambiante en lo financiero, para los proyectos de COSIPLAN-IIRSA, indica que será necesaria una incidencia enfocada en instituciones nacionales, nuevos actores regionales como el BNDES y los bancos de desarrollo de China, así como en corporaciones multilaterales.

Las políticas de salvaguarda del IFI han representado, hasta ahora, la estrategia más efectiva para facilitar participación pública en proyectos del IIRSA/COSIPLAN. El cambio del panorama financiero, minimiza la capacidad de las salvaguardas IFI, y cambia el balance de fuerzas y de competencias (y por tanto las oportunidades para promover participación) hacia los sistemas nacionales y de manejo de riesgo social y medioambiental. La exigencia de las obligaciones nacionales constitucionales, enmarcadas dentro de obligaciones de derechos humanos, se está convirtiendo cada vez más en una importante estrategia. UNASURY COSIPLAN han enfatizado su compromiso en promover la participación, aunque esto no está verificado y no es muy diferente de las declaraciones que se encuentran en los anteriores documentos de IIRSA. En la práctica, una mayor dependencia de los sistemas nacionales de participación por parte de COSIPLAN, provee de oportunidades interesantes, aunque riesgosas. El creciente uso de la metodología de Evaluación Estratégica Social y Medioambiental (EASE), y que es una específica acción dentro del plan estratégico de COSIPLAN, podría ser una útil estrategia de apalancamiento para las Organizaciones de la Sociedad Civil.

**Oportunidades de Incidencia:** El diseño del portafolio del COSIPLAN es muy parecido al del IIRSA, con ocho ejes de comercio



multinacional, y múltiples grupos de proyectos (o corredores regionales). Sin embargo, la lista de proyectos prioritarios, API, no debería desviar la atención de la amenaza representada por la lista completa de proyectos de infraestructura que se ha propuesto, así como de otros que no se enlistan entre los proyectos de COSIPLAN-IIRSA. Los proyectos API deberían ser vistos, más bien, como piezas claves para el logro de la factibilidad de otras inversiones planeadas.

En la evaluación de las oportunidades de incidencia en cuanto a las inversiones de COSIPLAN, se usó aquí un método experimental para jerarquizar los nueve principales proyectos agrupados para la región Andina-Amazónica de COSIPLAN-IIRSA (el foco geográfico de este documento). Se evaluaron las oportunidades de incidencia en cada uno de estos grupos de proyecto en términos de magnitud del daño potencial, aunque también de la posibilidad a corto término de que estas amenazas se hagan realidad, así como de la posibilidad de modificarlos. Aunque la mayoría de los grupos de proyectos de COSIPLAN, o corredores de transporte, presentan potenciales y reales amenazas a la población indígena, y en otros casos a poblaciones Afro-descendientes, no todos representan la misma oportunidad de cambio. El eje Amazonas, y el eje Perú-Bolivia-Brasil, los cuales incluyen a muchos de los grupos de proyectos de más alto rango, sobresalen en cuanto representan una mayor oportunidad para la incidencia, y por tanto se han escogido para explicar el balance entre riesgos y oportunidades.

En efecto, los ejes “Amazonas” y “Perú-Bolivia-Brasil”, tienen un rango más alto en cuanto a oportunidades de incidencia, no sólo porque un significativo número de población indígena y de tierras es directamente afectado (lo cual es un rasgo común), sino también porque el BID se ha involucrado allí en inversiones claves. Quiere decir, entonces, que varios factores contribuyen a propiciar una mayor factibilidad para la incidencia política. Así:

El eje Amazonas involucra múltiples corredores que salen del río Amazonas para alcanzar diferentes costas del Pacífico (Tumaco, Manta, Paita, Callao). Estos corredores multimodales están todavía en sus etapas primeras de diseño y construcción, dejando mucho del interior de la foresta Amazónica afectada en las regiones de Perú, Colombia, Ecuador y Brasil, donde hay bajos niveles de conversión para infraestructura de desarrollo. La rehabilitación de carreteras está en proceso y en diferentes etapas, mientras que los análisis de factibilidad están ahora enfocados en tráfico fluvial y de ferrovías. El BID está financiando la carretera Pasto-Mocoa, la cual incluye importantes inversiones para el manejo social y medioambiental. El BID está también financiando el análisis de navegabilidad de los mayores tributarios del Amazonas (Napo,

Putumayo, Huallaga, Ucayali, and Marañón). Al tiempo que otras inversiones en transporte, energía e industrias extractivas ya han sido planificadas, estas inversiones están todavía poco avanzadas en lo que se refiere a otras regiones, salvo algunas excepciones (Corrientes). La falta de significativas inversiones de infraestructura, y la existencia de varias alternativas de propuestas de desarrollo con diferentes líderes institucionales, también sugiere mayores oportunidades de incidencia.

El Eje Perú-Bolivia-Brasil, es quizás uno de los corredores más avanzados del COSIPLAN-IIRSA, y cuenta ya con una carretera pavimentada que une los puertos Brasileños y peruanos. Aun así, tanto el BID como el Banco Mundial están presentes en diferentes partes del corredor. Dada la existencia de muchos parques nacionales y otras numerosas áreas protegidas amenazadas por el impacto de tales carreteras, se han llevado a cabo dos EAEs. Aunque imperfectas, estas evaluaciones proveen importantes propuestas alternativas a lo que actualmente existe. El BID también está apoyando un SEA en Acre, a lo largo del área de influencia de BR 364, y el Banco Mundial apoya un estudio similar en el sector de San Buenaventura-Ixiamas en Bolivia. Existen impactos acumulativos de alta probabilidad en todos los sectores, lo cual incide directamente sobre un área grande del territorio indígena. La factibilidad de una modificación es relativamente baja en comparación con el corredor del Amazonas, si se tiene en cuenta la casi finalización de la carretera Sur, y el conflicto político alrededor de la carretera del TIPNIS que conectaría con la sección Boliviana del eje del PPP.

**Direcciones Estratégicas.** Con base en este análisis, se sugieren dos posibles escenarios para avanzar en una propuesta para una participación regional sistemática en UNASUR-COSIPLAN. Cada escenario es distinto en cuanto lleva a una diferente combinación de presión política, a través de la movilización de la gente afectada, y de profundización de los compromisos de COSIPLAN. Esto último mediante el impulso de propuestas alternativas sobre cómo los compromisos del Plan Estratégico destinados a promover participación pueden ser alcanzados. Entonces, los grupos indígenas y Afro-descendientes podrían decidir si es necesario enfaticar la formulación y la negociación de dichas propuestas —aunque sin abandonar el examen de esos principios en el contexto estratégico de los proyectos de COSIPLAN. O si, alternativamente, dado que el COSIPLAN muestra ser menos receptivo a este tipo de compromiso, debería abrirse el espacio político a través de la acción directa, y a nivel del proyecto mismo.

Los mecanismos de participación no son nuevos para los pueblos indígenas y Afro-descendientes, y tampoco lo son los riesgos de falsos espacios participativos. Con base en la experiencia organizacional y, con-

siderando los dos posibles escenarios, se enfatizan, al final de la sección, varios elementos para una propuesta. Claros objetivos, un diseño flexible y la consideración de cómo mantener una participación regional equilibrada, son algunos de los retos centrales en el diseño de una propuesta que comprometa a COSIPLAN en asuntos relacionados con proyectos y políticas. Estos deben ser acompañados de un adecuado conocimiento de cómo COSIPLAN está funcionando actualmente, y de la habilidad para lograr compromisos gubernamentales de acuerdo con los más altos estándares de participación, —ya sean internacionales o nacionales—, y con una sólida definición de participación regional que pueda ser aplicada en inversiones emblemáticas de COSIPLAN. Dos elementos adicionales son: asegurar las medidas necesarias para la construcción de capacidad de las poblaciones locales para mantener una participación sostenida en políticas que duran varios años, o ciclos de proyectos (recaudación de fondos), así como el compromiso y capacidad para ocupar el espacio participativo con propuestas alternativas de desarrollo. Finalmente, es evidente que la financiación de los costos de cualquier propuesta, tanto como su repartición, deberían ser aspectos considerados desde el principio

## **Acrónimos**

ABC - Administradora Boliviana de Carreteras  
AIC Agenda de Implementación Concensuada  
ALL - América Latina Logística  
ANI - Agencia Nacional de Infraestructura (Colombia)  
ANTT - Agencia Nacional de Transportes Terrestres (Brasil)  
API - Agenda de Proyectos Prioritarios  
APN - Autoridad Portuaria Nacional (Perú)  
APP - Asociación Público-Privada  
BID - Banco Interamericano de Desarrollo  
BIRD - Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo  
CAF - Corporación Andina de Fomento  
CAN - Comunidad Andina de Naciones  
CCT - Comité de Coordinación Técnica  
CDE - Comité de Dirección Ejecutiva  
CEBAF - Centro Binacional de Atención de Frontera  
CELAC - la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños  
CENAF - Centro Nacional de Atención de Frontera  
CEPAL - Comisión Económica para Latinoamérica y Caribe  
CES - Consejo Energético Sudamericano  
CFBC - Corredor Ferroviario Bioceánico Central  
CII - Corporación Interamericana de Inversión  
CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)  
COSIPLAN - Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento  
DL - Decreto Legislativo  
DNIT - Departamento Nacional de Infraestructura de Transporte (Brasil)  
EIA/RIMA - Estudio de Impacto Ambiental/Reporte de Impacto al Medio Ambiente  
EID - Eje de Integración y Desarrollo  
ENAPU - Empresa Nacional de Puertos  
EPE - Empresa de Investigación Energética  
FIRII Fondo Regional de Infraestructura de Integración

FONPLATA - Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata  
GEOSUR Sistema de información de bases geográficas  
GTE Grupos Técnicos Ejecutivos HPP - Hidrovía Paraguay-Paraná  
IBAMA - Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables  
IDH - Índice de Desarrollo Humano  
IIRSA - Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana  
INCO - Instituto Nacional de Concesiones (Colombia)  
INOCAR - Instituto Oceanográfico de La Armada (Ecuador)  
INVÍAS - Instituto Nacional de Vías (Colombia)  
JICA - Agencia de Cooperación Internacional de Japón  
MERCOSUL - Mercado Común del Sur  
OCDE - Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico  
ONU - Organización de las Naciones Unidas  
OSINERGMIN - Organismo de Supervisión de la Inversión en Energía (Perú)  
OVE Oficina de Evaluación y Supervisión  
PAC - Programa de Aceleración del Crecimiento  
PAE - Plan de Acción Estratégico  
PIB - Producto Interno Bruto  
PNLP - Plan Nacional Estratégico de los Puertos (Brasil)  
PNLT - Plan Nacional de Logística y Transportes de Brasil  
PPP Participación Público-privada  
PROINVERSIÓN - Agencia de Promoción de Inversiones Privadas (Perú)  
PTI Planificación Territorial Indicativa  
PSI Procesos Sectoriales de Integración  
RN - Carretera Nacional  
RVF - Red Vial Fundamental  
SCF - Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo  
SIGE Sistema de Información de Gestión Estratégica  
SNIP - Sistema Nacional de Inversión Pública  
UCP - Unidad Central de  
UHE - Planta Hidroeléctrica  
UNASUR - Unión de Naciones Sudamericanas  
VESA Visión Estratégica Sud-Americana  
VPC Vice-Presidencia de Países  
YPFB - Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos  
ZAL - Zona de Actividades Logística

# I. Introducción

En el pasado, ILSA, junto con otras organizaciones, ha trabajado en la exploración de posibilidades de incidencia y el aprovechamiento de las mismas en todas las instancias responsables, para así echar a andar el conjunto de megaproyectos que se han reunido bajo el nombre de IIRSA. Esto ocurre en especial, y dado el recurso obligatorio al crédito externo, en la Banca multilateral, particularmente el BID. Sin duda a estas alturas, ya es posible hacer un balance de los resultados obtenidos. No obstante, nuevos acontecimientos nos obligan, si queremos permanecer en este propósito, a reorientar nuestras actividades. Como se sabe, UNASUR ha recogido el ambicioso proyecto de la IIRSA y ha definido una agenda de 31 proyectos de infraestructura para impulsar en los próximos diez años. En este caso, bajo un enfoque mucho más nítido de alianza público-privado. Las modalidades de financiación son más variadas y complejas. Se conoce ya el plan de manera precisa, y aunque quizás no sea posible alterar la decisión, es también cierto que muchos de los proyectos se encuentran en su fase de pre-ejecución. En estas circunstancias, existe, al menos en abstracto, la posibilidad de incidir en la materialización de los mismos.

Al mismo tiempo, es claro que dado el origen político de UNASUR, con la participación de varios gobiernos que se reclaman de naturaleza popular o progresista, se abre una posibilidad de participación de la sociedad civil. Así aparece en su carta de Constitución. Obviamente, hay muchos otros programas (lucha contra la pobreza, educación y cultura, etc.) donde dicha participación se ofrece con cierta amplitud, no así en los propiamente económicos como la nueva arquitectura financiera y la integración de la infraestructura (y energética). El COSIPLAN que entró en funciones en noviembre del 2011, da la impresión de ser una instancia cerrada. En todo caso, es preciso, y vale la pena, estudiar las posibilidades de incidencia para formular una estrategia en este sentido de parte de las organizaciones sociales. Esto deberá incluir propuestas de mecanismos y la identificación de los puntos claves donde tal incidencia pueda ser más efectiva.

En base a experiencias del autor, el análisis estará orientado a los ejes de COSIPLAN-IIRSA que pertenecen a los países Andinos- Amazónicos. También, dada la centralidad de transporte para la cartera de COSIPLAN, los ejemplos y los elementos de una propuesta privilegian una incidencia orientada a proyectos y políticas de transporte. Sin embargo, no se descuentan los vínculos entre transporte y otras amenazas (minería, energía, hidrocarburos, biocombustibles).

En este momento, este documento preparado en asociación con ILSA de Colombia y CEDLA de Bolivia con apoyo de RRI, está dirigido a llevar adelante este propósito, así como de su presentación en un seminario amplio en Noviembre 12 y 13, para así aportar a la definición de una estrategia de común acuerdo.

Objetivo: Como se deduce de lo anterior, se trata de explorar las posibilidades de participación de la sociedad civil en los mecanismos de UNASUR ya sea de manera directa o indirecta, a través de las entidades de financiación, según lo que establezca la investigación. Desde luego, planteado así resulta un campo demasiado amplio. Por eso conviene advertir que nos enfocamos específicamente en la posibilidad de intervención en proyectos de integración de infraestructura. En esa medida, nuestra preocupación tiene que ver con los impactos sobre el territorio (socioambientales) y por tanto, sobre los derechos colectivos de las poblaciones indígenas y Afro-descendientes al mismo, y sobre los derechos de las comunidades campesinas inmediatamente afectadas. En consecuencia, nos interesa particularmente la participación (y la posibilidad de incidencia) de organizaciones y movimientos sociales; en especial de pueblos indígenas y Afro-descendientes. Así, el objeto de análisis es doble: por una parte, el examen de los megaproyectos y la identificación de los que acarrearán los más graves efectos, y por otra, las características institucionales que pudieran permitir la incidencia para proponer mecanismos útiles y accesibles a las organizaciones sociales. El resultado de este trabajo será tomado como un insumo dentro del más amplio proyecto mencionado anteriormente.

Organización de la investigación: Este manuscrito revisa el progreso reciente de COSIPLAN como un nuevo espacio para el desarrollo regional, y evalúa las oportunidades para una efectiva participación pública de la sociedad civil, de acuerdo a como se sugiere en los documentos organizativos de UNASU. En la primera parte, el documento revisa el contexto en que la transición de IIRSA a COSIPLAN ocurre, y que conducirá a oportunidades para una mayor participación pública. En la segunda parte, se resumen los principios de desarrollo suscritos en UNASUR y COSIPLAN, y que sugieren un compromiso para la participación pública de las poblaciones afectadas y grupos de consejo. En la tercera sección, se revisan las prioridades de inversión de COSIPLAN, como se enuncian en el API, y se sugiere dónde se encuentran mayores oportunidades para incidir en una mayor participación pública a nivel de proyecto. En la última sección, este documento explora diferentes escenarios de participación en COSIPLAN, remarcando elementos centrales que podrían ser considerados en una propuesta de participación de la sociedad civil.

## **II. De IIRSA a COSIPLAN (2000-2012)**

Después de una década de su inceptión, IIRSA continúa siendo la columna central del planeamiento de infraestructura regional, y plataforma de desarrollo económico en Sudamérica – una región que se mantiene atrasada en comparación a otras en cuanto a inversión de infraestructura y planeamiento transfronterizo. Al mismo tiempo, IIRSA es una de las amenazas más importantes para reducir desigualdad social así como para alcanzar gobernabilidad medioambiental en Sudamérica. A pesar de las aspiraciones enunciadas, la contradicción entre un unilineal modelo económico de exportación y la desigualdad estructural en Sudamérica ha minado la legitimidad pública de IIRSA como una iniciativa integrativa.

La política económica de la integración regional de infraestructura ha cambiado desde el inicio de IIRSA. La creciente prosperidad económica e influencia política de las economías de Sudamérica en cuanto a inversión de infraestructura y prioridades de desarrollo relacionadas, ha preservado la lógica de IIRSA, mientras se establece una mayor autoridad a gobiernos nacionales. Esto en particular, en términos de concentración de autoridad política regional de Brasil. En 2010, IIRSA fue oficialmente transferida a la Unión de Naciones de Sudamérica (UNASUR), y es actualmente dirigida por el Subcomité de Infraestructura y Planeamiento de Ministros Regionales (COSIPLAN).

La presión de la sociedad civil fue instrumental en la decisión del IDB de terminar su rol como co-convocante junto al CAF hace una década, en el proceso de planeamiento de IIRSA. El IDB continúa aconsejando y proveyendo asistencia técnica a los ministros de COSIPLAN. Sin embargo, la autoridad de decisión, junto con los riesgos fundamentales del portafolio IIRSA de infraestructura de proyectos, así como el estilo excluyente del proceso de planificación, ha sido heredada por los representantes gubernamentales de UNASUR y COSIPLAN. Como con IIRSA, hacer que COSIPLAN sea un espacio más participativo, transparente, de rendición de cuentas y efectivo en la integración regional y desarrollo sustentable, dependerá mucho de las demandas y presión de la sociedad civil.

### **A. Balance de los aspectos más pertinentes de IIRSA, su portafolio de proyectos y gestión**

**Descripción del portafolio IIRSA:** En 2010, IIRSA identificó, con información detallada en su banco de datos, un total de 531 pro-



yectos de integración. Estos estuvieron divididos en 10 ejes de integración y desarrollo, con una inversión global de \$116,000 millones. También se definió una Agenda de Implementación Consensuada (AIC) de 31 proyectos prioritarios (2005-2010), de los cuales 80% es transporte.

Tabla 1 COSIPLAN/IIRSA Cartera Amplia – Estado de Avance (Abril 2012)

ETAPA DEL PROYECTO	Proyectos		Inversión	
	N°	%	US\$ Millones	%
CONCLUIDO	63	12%	10.409	1%
EJECUCIÓN	159	30%	52.047	45%
PERFIL	152	29%	17.424	15%
PRE-EJECUCIÓN	157	29%	36.241	31%
<b>TOTAL</b>	<b>531</b>	<b>100%</b>	<b>116.121</b>	<b>100%</b>

IIRSA hoy tiene identificados y con información detallada en un banco de datos un total de 531 proyectos de integración, con una inversión global estimada de más de US\$ 116.000 millones.

En la **Tabla 1**, se puede observar que casi 50% de la cartera IIRSA/ COSIPLAN no tiene financiamiento garantizado. A pesar de los grandes avances, aún existen fichas de proyectos con campos incompletos, vacíos o que entrañan alguna incongruencia. En abril de 2012 se detectó que unos 144 proyectos (37% de la Cartera) no tenían montos definidos, mientras que otros 20 proyectos de la Cartera aún no contaban con una descripción en el campo de objetivo.<sup>1</sup> Cerca de US\$ 2.500 millones aparecían con tipo de financiamiento “privado” mientras que sus fuentes de financiamiento son “públicas”.<sup>2</sup> Existen varias notas pendientes arrastradas desde hace años (los conocidos asteriscos). O sea, la falta de poder apalancar mayor inversión privada ha profundizado la dependencia en recursos del estado, inclusive indirectamente a través de préstamos de los IFIs.

El gobierno de Brasil es ahora la autoridad de facto detrás de la agenda de IIRSA, mientras que los IFIs están ahora entre la masa de financieras públicas y privadas para los proyectos más lucrativos. El Plan Brasileiro de Crecimiento Acelerado cubre la mayoría de IIRSA, sirviendo ahora como una de las estrategias de desarrollo dominantes para la cuenca Amazónica<sup>3</sup>. El BID

1 IIRSA Base de Datos de Proyectos de la Cartera, Disponible en [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org),

2 Plan de Trabajo 2012 COSIPLAN/IIRSA Estado de Avance, V Reunión del Comité Coordinador del COSIPLAN Montevideo, 8 de agosto de 2012

3 En comparación a los \$65 millones de diez años de portafolio de IIRSA, los planes de Brasil del PAC por \$289 billones (2007-2010), incluye la construcción y rescate de 45.000 km de caminos

y la CAF siguen en su rol de ofrecer apoyo técnico a COSIPLAN, y a la vez, compiten para el financiamiento de proyectos.<sup>4</sup> Es importante constatar que el peso contundente para el financiamiento es de los tesoros públicos de la región.

Desde su inicio, la idea rectora de IIRSA fue que el crecimiento sustentable Sudamericano dependería de aumentar la competitividad de su economía, a través del aumento de la productividad en un contexto de equidad distributiva. Prima la concepción generalizada de que una región más fuerte y cohesionada económica, social y físicamente podrá avanzar de manera más eficaz. Por eso, la integración resulta clave para su inserción adecuada en la economía mundial y la infraestructura es central para esta visión de integración.<sup>5</sup>

De esta manera, IIRSA se asocia con varias expectativas de desarrollo, no solo para un mejor infraestructura de transporte, sino también energética y de telecomunicaciones. También, aspira a la armonización de los marco regulatorios y sistemas de logística y planificación, y el fortalecimiento de instituciones regionales incluyendo nuevos mercados, cadenas productivas, entidades de inversión pública-privada y servicios de comunicación e tecnología de información. Bajo este último tema, se puede recordar que IIRSA planteó “la difusión y uso intensivo de estas tecnologías para apoyar una transformación no solo de sistemas productivos de la región, sino también del funcionamiento general de la sociedad, incluyendo sistemas educativos, provisión de servicios públicos y de gobierno, y organización misma de la sociedad civil.”<sup>6</sup> Finalmente, aunque siempre relegado a un perfil menor, IIRSA destacó la meta de sostenibilidad ambiental de este modelo de integración.

A pesar de estas aspiraciones nobles, IIRSA ha enfrentado grandes retos para lograr implementar estas ideas en la práctica. En parte, estos retos tienen raíces en la naturaleza histórica del origen político de los estados miembros, que desde la época Bolivariana han presentado barreras enormes a su real integración. También se añaden las relaciones ideológicas emergentes entre gobiernos de centro-izquierda y gobiernos derechistas que carecen de confianza para priorizar metas comunes duraderas sobre

---

y 2.518 km de rieles, expansión y mejora de 12 puertos y 20 aeropuertos, más de 12 GWs de construcción de una nueva generación de 13.826 km de líneas de transmisión e instalación de cuatro refinerías de biodiesel y 77 plantas de etanol. El BNDES ha acumulado un portafolio de más de \$16 billones en proyectos más allá de Brasil.

4 Mediante recursos no reembolsables, se ha aportado un total de US\$ 34,3 millones para la preparación de proyectos y apoyo a la iniciativa.

5 IIRSA (2004)

6 IIRSA (2004: 5)

intereses individuales. Con el retiro incremental de la influencia de los Estados Unidos en la región, la cancha para establecer un nuevo orden político-económico ha resultado en una competencia entre bloques (ALBA, Pacífico, Mercosur), y que lentamente avanza hacia una articulación continental bajo el liderazgo de Brasil.

Finalmente, el dinamismo del mercado Chino de canalizar flujos significativos de inversión para expandir la producción y exportación de materia prima ha intensificado la búsqueda incansable de nuevos terrenos para la explotación, así como rutas más cortas y baratas de alcance para el mercado Asiático. Este motor de crecimiento económico ha alimentado una mercantilización de la naturaleza, así como de los grandes bosques, ríos, y humedales, incluyendo gran parte del territorio Indígena y Afrodescendiente. Esto actúa como una barrera, a ser superada o aprovechada, en la vinculación de los puertos de costa a costa.

El movimiento integracionista impulsado por los inversionistas y empresarios mayores de la región, ha sido más ágil en enfrentar estos desafíos. Además, estos están avanzando con mucha más claridad y certeza, sin que tengan que esperar por sus respectivos gobiernos. Entre los retos del IIRSA, que incluye a COSIPLAN, hay tres que merece mayor atención.

## **B. Tres retos para IIRSA – herencia para COSIPLAN**

### **1. El modelo de exportación distorsiona el planeamiento territorial**

La lógica del IIRSA es facilitar un modelo de extracción y exportación de recursos naturales a mercados de Asia, Europa, y América del Norte. En 2010, los países Sudamericanos exportaron US\$ 515 mil millones e importaron US\$ 434 mil millones.<sup>7</sup> Solo el 21% de las exportaciones totales tiene como destino la propia región; es decir, el comercio intrarregional. Se estima que en promedio, la región está en sólo el 50% de su potencial comercio intrarregional. El porcentaje de manufacturados predomina ampliamente en el comercio intrarregional, llegando a los 75,2%. Sin embargo, mucho de este comercio beneficia a Brasil, un país que por ejemplo mantiene un saldo comercial positivo en cuanto a Perú. En 2011, las empresas brasileñas vendieron US\$ 2.45 billones en cuanto a la exportación del Perú de US\$ 1.27 billones.

---

<sup>7</sup> Cavalcanti, et al FIESP (2011), pag. 21

El crecimiento en base a exportaciones ha ayudado a reducir la pobreza en mucho de Sudamérica en la década pasada. En base a un incremento masivo de la demanda China de soya, ganadería, minerales e hidrocarburos, el crecimiento comercial con la región Asia-Pacífico ha acelerado la expansión extractiva y actividades de producción en las regiones fronterizas de los Andes-Amazonas<sup>8</sup>. La Figura 1 ilustra el hecho que China ahora domina los destinos Latinoamericanos de exportación en cuanto a los Estados Unidos y Europa<sup>9</sup>. El foco singular de IIRSA en cuanto a promoción de infraestructura ha sido de bajar los costos de transportación de productos primarios de Sudamérica para su alcance en mercados Asiáticos. Una segunda preocupación es la promoción de comercio intrarregional.

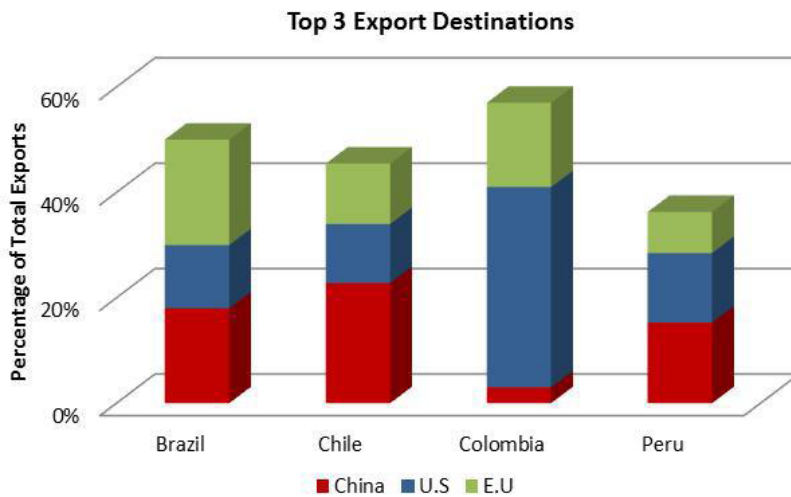


Figura 1. Los tres destinos comerciales para Brasil, Chile, Colombia y Peru

La promoción de inversión en infraestructura ha sido justificada no solo en términos de integración, sino también como una fuente para el estímulo nacional económico. Los países de América del Sur han subinvertido en infraestructura desde los 1970s debido a crisis fiscales recurrentes y a la limitada inversión del sector privado. En las últimas tres décadas, hubo una caída en inversiones, y en la creación de infraestructura en varios países de Sudamérica. En el período 1980 a 1985, la región

8 El total del comercio de Latino America con China fue de como \$US 180 Billón in 2010, solo 30% del comercio de Latino America a los Estados Unidos, aunque e balance esta cambiando rápidamente hacia los mercados Chinos.

9 Información citada en “Latin America’s China Addiction (Part 1): China’s Soft Landing Impacting Regional Growth,” August 21, 2012

invirtió el 4% del PIB, aunque decreció un 2,3% entre 2007 y 2008.<sup>10</sup> Como promedio, IIRSA no ha producido un incremento importante en niveles de inversión en infraestructura.

El masivo incremento en las ganancias comerciales, la mayoría basadas en el agotamiento de fuentes naturales no-renovables, ha producido una inversión tremenda en la competitividad económica de la región. Así como el comercio de Latino América con China incrementa, también hay exportaciones dentro de pocos sectores, y esto ha permitido a China a dominar a la manufactura y producción de bienes Latinoamericanos de valor en cuanto a otros mercados más competitivos como los de Estados Unidos y Europa. Las exportaciones manufactureras de países de Latino América alcanzan a menos del 15% del total. Una creciente dependencia en comercio de bienes de bajo valor, hace que Sudamérica sea vulnerable a cambios comerciales. Esta dependencia se debe en su mayoría a la falta de inversión en educación, investigación y otras necesidades transformativas de larga duración, y que mantienen la productividad baja. Un reciente estudio del Banco Mundial muestra que el uso de agotable capital natural no es sostenible, y que esto tendrá un impacto en la pobreza, a no ser que exista una mayor inversión en capital humano.<sup>11</sup>

Ante la ausencia de un mapa de caminos para la promoción de exportación de recursos naturales, este modelo de importación ha distorsionado el planeamiento territorial priorizándose arterias grandes de volumen comercial para exportaciones en bruto. Esto sin una adecuada consideración de las vulnerabilidades económicas de término medio y de una creciente dependencia de productos primarios. Más importante aún, es que la carrera por alcanzar los mercados de Asia ha promocionado el tomar atajos alrededor de salvaguardas sociales y de medio ambiente, o de la apropiación de salvaguardas en base a costos de efectividad. El resultado es la dispersión de inversiones pobremente planeadas que han destruido el capital natural, desaprovechado recursos en base a evaluaciones apuradas, y dado casi ninguna atención al impacto de los desarrollos locales.

Dourojeanni (2010) ha documentado la proliferación de grandes, altamente riesgosas inversiones pobremente planeadas en infraestructura y otras relacionadas a inversiones de energía e hidrocarburos en la Amazonía Peruana, y que tendrá significantes costos a los impuestos de los ciudadanos Peruanos, así como efectos devastadores en la foresta (Figura 2). Estudios

---

<sup>10</sup> *op cit*, p. 28.

<sup>11</sup> World Bank (2010) Wealth of Nations.

similares en Colombia y Ecuador muestran la ineffectividad del planeamiento territorial que IIRSA, se supone, ha mejorado.

A pesar de la promoción de IIRSA sobre varias herramientas de planificación territorial (p.e. Sistema de Información para la Gestión Estratégica de Proyectos, SIGE; Integración Productiva y Logística; Evaluación Ambiental Social Estratégica), se observa la poca utilización rutinaria de estas herramientas. En una evaluación hecha por la unidad coordinadora IIRSA del BID, constata que, “el SIGE no ha sido utilizado plenamente como herramienta de gestión como era la expectativa original.<sup>12</sup> También, el EASE solo fue aplicado a dos proyectos de IIRSA, y que no tuvo efectos visibles. Sin embargo, el BID arguye que el esfuerzo no fue en vano, ya que ha generado en IIRSA, a partir de 2005, un ambiente de implementación y de resultados que ha permitido dar un nuevo impulso a la Iniciativa para proseguir con los trabajos técnicos y avances conceptuales y metodológicos aún más importantes para la integración y desarrollo suramericano.”



Figura 2 La Infraestructura en la Amazonia peruana en 2021

Sin embargo, al contrario, una investigación de la oficina independiente de evaluación (OVE) ofreció conclusiones más duras. Esta evaluación encontró que el modelo de desarrollo promovido por IIRSA ha generado poca integración

12 BID (2010) p. 13

y poco aumento en los índices de competitividad. La región Sudamericana perdió terreno en cuanto a otras regiones, en lo que se refiere a cobertura y calidad de servicios, sin existir mejoras en “competitividad.”

“Los esfuerzos realizados desde IIRSA no han sido suficientes para mejorar los índices de calidad y disponibilidad de infraestructura ni para lograr una mejora en la competitividad de la región. Por una parte, la posición de la Región en el orden mundial de calidad de la infraestructura ha empeorado y por la otra, la brecha entre el volumen de comercio externo y el stock de infraestructura de integración se ha ampliado. Ello implica que el espacio que IIRSA pretendió llenar continúa abierto y Sudamérica necesita relanzar acciones en materia de infraestructura de integración para mejorar su conectividad y posicionamiento en la economía global. El necesario proceso de discusión que se abrirá al agotarse los diez años de vigencia de IIRSA resultará una oportunidad privilegiada para reevaluar los desafíos, aprender de los errores cometidos y construir sobre los logros alcanzados.”<sup>13</sup>

IIRSA no ha podido revertir una tendencia de baja inversión del sector privado, y poco uso de las asociaciones publico-privadas (APPs).<sup>14</sup> El interés de IIRSA fue en obras nacionales de una cartera casi unidimensional (transporte), en vez de la armonización de reglas y marcos regulatorios. Los índices de calidad de infraestructura no han cambiado desde el 2004. Todavía no existe una autoridad regional para promover infraestructura.

La conectividad de IIRSA está limitada por una conectividad física: caminos, ríos y aeropuertos. El énfasis en conectividad física es a expensas de la atención en conectividad virtual (banda ancha), y que podría ser mucho más importante para una competitividad regional futura. Casi todos tienen teléfonos celulares en América del Sur. Sin embargo, la barrera digital que separa a la región de otras, en términos de acceso de internet de banda ancha, podría ser más decisiva en términos de una economía global que valora crecientemente el comercio de servicios sobre bienes. Incapaz de avanzar en la integración de servicios de internet banda ancha en la región, se mantienen los costos altos y limitados a los mercados urbanos, excluyendo así a la mayo-

---

13 *op cit*, p. V.

14 Ver P. Van Dijck y S. Den Jaak (2006) *Troublesome Construction: IIRSA And Public-Private Partnerships in Road Infrastructure*. Entre los aportes a IIRSA, el BID y la CAF canalizaron hasta \$US100 millones en fondos no-reembolsables, para subsidiar la preparación de estudios de factibilidad para proyectos del IIRSA. El BID solo aprobó préstamos a 28 proyectos de la cartera IIRSA – COSIPLAN por un monto total de \$US 2,832 millones (o sea, como un promedio de menos de \$300 millones por año, siendo casi todo en el sector vial).

ría pobre. Dentro de América Latina y entre la región y el mundo la brecha digital es grande, con 77% del tráfico internacional en América del Norte, comparado con 6% en América del Sur.<sup>15</sup> Como una fundamental herramienta de educación, innovación y gobernabilidad, esta oportunidad perdida para cerrar la barrera digital, podría representar un emblema de la falla de IIRSA.

Hasta ahora, IIRSA y COSIPLAN han promovido un modelo de comercio que crea riqueza financiera para algunos, sin que se consideren los costos económicos, sociales y medioambientales de larga duración. Ante la falta de adecuados estudios de factibilidad, la región se basa en un acto de fe antes que en una clara racional económica, y que asume que la construcción de los corredores de exportación realmente contribuirá a un mejoramiento sostenible económico para los más pobres de la región. En contraste, hay evidencias de que infraestructura pobremente planeada está resultando en una serie de amenazas a los derechos de propiedad de las comunidades indígenas y afro descendientes.

## 2. El proceso de decisión de IIRSA ha sido excluyente

Una retrospectiva del manejo del ADB sobre IIRSA, ha validado lo que la sociedad civil ha estado arguyendo hace tiempo. IIRSA ha fallado en proveer mecanismos para una efectiva participación pública en cuanto a la dirección estratégica, decisión de proyectos o implementación del monitoreo de las inversiones de IIRSA<sup>16</sup>. Declaraciones en los documentos guías de UNASUR y COSIPLAN sugiere que el liderazgo soberano sobre IIRSA promoverá mayor participación. Sin embargo, estos mismos compromisos también pueden ser encontrados en los documentos más tempranos de IIRSA. En la práctica, IIRSA ha fallado en enlistar la participación de la sociedad civil, en particular, las poblaciones más directamente afectadas por el portafolio propuesto de proyectos, en cuanto a decisiones relevantes a todo nivel los referidos a visión estratégica, la priorización de inversiones, o el diseño y monitoreo de esos proyectos.

La Visión Estratégica de los Talleres (VESA) en 2005, incluyó un esfuerzo coordinado para involucrar a un grupo más amplio de socios estratégicos en el diseño de IIRSA, pero que no funcionó bien en la mayoría de los países. Una evaluación posterior del BID, concluyó que el Banco no había generado consenso necesario como para construir una visión estratégica

---

15 FIESP-Telebras, (2012) Integración Óptica Continental.

16 Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Los diez años del BID en IIRSA, 2000-2010. Noviembre 2010



de integración Sudamericana compartida. Los representantes de la sociedad civil han tenido acceso inconsistente a los representantes nacionales de IIRSA y a oficiales del IFI, aunque nunca han alcanzado a mecanismos más sistemático para una interacción significativa y bien planeada. Esto a pesar de las repetidas peticiones hechas. Como mucho de los esfuerzos participativos bien intencionados, las pocas acciones tratadas dentro del IIRSA, han beneficiado a los miembros mejor conectados y mejores económicamente de la sociedad civil, incluyendo a las ONGs internacionales, antes que a las comunidades más pobres, remotas y más vulnerables. Este tipo de participación selectiva, a menudo funciona para aislar el proceso de decisión, ha contando con los participantes CSO invitados que tienden a actuar como guardianes de acceso, antes que a facilitar un más amplio proceso de decisión transparente y en un ambiente de rendición de cuentas.

Un factor que contribuye a la falta de mayor participación pública de IIRSA, es la percepción entre los directivos financieros y diseñadores de políticas, que la sociedad civil es monolítica en cuanto a su oposición simplista a los riesgos de exportación orientados al desarrollo a infraestructura de integración. OSCs y movimientos sociales, de acuerdo con esta visión, son incapaces de proveer alternativas de desarrollo económico coherente a IIRSA. El anterior presidente Brasileiro Lula da Silva epitomizó esta visión, al acusar a los opositores de las represas hidroeléctricas, de estar a favor de los cortes de electricidad. Esta táctica fue en parte efectiva porque tocó una debilidad verdadera de la sociedad civil; aunque no identificó la manipulación del espacio político y de recursos que no permitieron a la misma sociedad civil a formular claras alternativas que pudieran ser escuchadas por una audiencia más grande. La sociedad civil debe reconocer que es necesario transformar estas percepciones estereotipadas, para así crear mayores oportunidades de participación en el planeamiento de integración regional.

Aunque quizás es temprano para decir, cambiar este patrón de exclusión requerirá más que nunca de compromisos y prácticas nacionales e institucionales, y menos y menos, en las condiciones impuestas por los IFIs. Sin embargo, es también verdad que los espacios de participación en el contexto de algunos proyectos de infraestructura del IIRSA, han existido en su mayoría gracias a la participación del BID. El uso de evaluaciones estratégicas medioambientales (EAEs) para varios proyectos de carretera (Pasto Mocoa en Colombia, Santa Cruz-Puerto Suarez y Corredor Norte en Bolivia, IIRSA Norte en Peru) son algunos ejemplos.

Aunque los salvaguardas del IFI son imperfectos, existe una tendencia hacia diluir estos mismos estándares. El cambio en el poder econó-

mico global, que se refleja en la potenciación de la influencia política de países grandes de ingreso medio como Brasil, China e India, se ha convertido en una mayor presión para revisar estos reglamentos en instituciones multilaterales como el Banco Mundial. Apoyados por un mayor acceso a financiación internacional, Brasil, Perú y Colombia, entre otros gobiernos Sudamericanos, enfatizan que los salvaguardas nacionales y sistemas de licencia deberían gobernar en la inversión de sectores más estratégicos y de alto riesgo.

Para IIRSA, este cambio gradual en el proceso de balance de control sobre el planeamiento de infraestructura regional, ha sido asociado con espacios de discusión cerrados. Los representantes no-gubernamentales son invitados a participar selectivamente, y en su mayoría, como observadores o presentadores en un taller, aunque raramente en posiciones que involucran convenios más duraderos. Los esfuerzos dirigidos a involucrar a coordinadores nacionales de IIRSA, han resultado en pocos cambios en las barreras de participación pública en el proceso de decisión de IIRSA en sus niveles más altos. La promoción de una metodología de Evaluación Medioambiental y Social fue pensada como un método de evaluación participativa. Sin embargo, ha sido solo usada en pocos proyectos y que han resultado en cambios no significativos.

Como una reflexión final en 2010, la coordinación de IIRSA en el BID concluyó que IIRSA logró poca participación de la sociedad civil, “*aunque hay conciencia de los representantes gubernamentales de que IIRSA puede ser enriquecida por espacios de interacción más amplios con la participación de otros actores relevantes para el éxito de la Iniciativa, como por ejemplo, los gobiernos sub-nacionales, autoridades reguladoras, representantes del sector privado nacional y regional, grupos organizados de la sociedad civil y centros de pensamiento y academia nacionales y regionales, ésa es una agenda que no ha sido implementada satisfactoriamente, a pesar del esfuerzo realizado y de los recursos dedicados.*”<sup>17</sup>

Los beneficios de la participación pública para el desarrollo de planificación son bien conocidos, incluyendo mejor identificación de los riesgos para sustentabilidad y amenazas a la población vulnerable en territorios con recursos naturales. Esta participación fortalece muchos aspectos de gobernabilidad, incluyendo rendición de cuentas, mejores procesos de decisión, un más efectivo uso de recursos, y por tanto, legitimidad de los resultados.

Quizás más importante en el contexto de IIRSA, es que la infraestructura multi-nacional de transporte ha sido claramente sobre-optimista

---

17 BID, 2010: 26

en términos de beneficios y costos.<sup>18</sup> Se ha errado en el cálculo de uso de carreteras de peaje, —en un factor de dos—, en las primeras concesiones camineras de Colombia, Méjico y Argentina. Los incentivos de construir la mayoría de los corredores internacionales de transporte, son políticos antes que económicos, y que exageran los beneficios y ocultan los costos, contribuyendo esto a pobres decisiones de inversión. La Carretera Sur del Perú fue licitada por \$US 900 millones en 2005, aunque el costo total ahora excede a \$US 2 billones; todo yendo a beneficiar a los contratistas Brasileños Odebrecht y Andrade Gutiérrez. Como suele ser el caso, el tráfico en este reciente inaugurado camino es de solo 200 vehículos por día, muy por debajo de un nivel mínimo para la real generación de ingresos. Esta historia es demasiado frecuente — costos de proyectos que suben en espiral y que se debe a mala planificación en respuesta a la presión política de construir rápido. La participación de la sociedad civil siempre ha representado una importante salvaguarda contra este tipo de riesgos políticos y económicos, y que explica por qué los oficiales del IIRSA se resisten al mismo.

A pesar de estos beneficios, IIRSA ha fallado en cumplir su promeso de promover participación. Como resultado, la iniciativa tiene un cimiento político y económico débil. Si COSIPLAN toma sus compromisos más seriamente, el enfoque sobre participación deberá ser menos selectivo y más sistemático. Existen algunos ejemplos prometedores, como el del Fondo Amazonas dentro de BNDES, el plan zonal BR-163 carretero territorial y ecológico, así como un pequeño número de proyectos innovadores de infraestructura.

### **3. Desigualdad como un persistente obstáculo al desarrollo e integración**

Desigualdad social disminuye el crecimiento económico a través de una ineficiente distribución de recursos. La distribución sesgada de los beneficios y costos de crecimiento refuerzan una falta de real competitividad económica, y que limita innovación y disminuye oportunidades. La desigualdad promueve falta de confianza, haciendo que los bienes públicos, como ser la construcción de instituciones que encarnan la integración, sean más difíciles de alcanzar. Asimismo, la desigualdad intensifica conflicto originado por percepciones de injusticia, promoviendo así riesgo político, y erosionando la confianza en acuerdos de larga duración.

---

18 Vito Tanzi, "Building Regional Infrastructure in Latin America," Intal-ITD documento en desarrollo, 10. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Globalmente, vemos un incremento en la desigualdad ligada a comercio. Mientras que el incremento en comercio ha contribuido a algunas convergencias (una menor diferencia entre economías emergentes en cuanto a países desarrollados), el comercio también ha creado mayores divergencias entre los individuos ricos y pobres del mundo. Se observa una diferencia marcada entre los más ricos y pobres del mundo liderado por China, India, Indonesia, Rusia y Sud África – y que también son los países con más altos índices de exportación.

América Latina ha sido hace mucho tiempo el campeón mundial en desigualdad, siendo la raíz misma de violencia sistémica en la región.<sup>19</sup> Vemos patrones similares entre comercio y desigualdad en países de UNASUR, donde algunos países como Brasil han bajado mínimamente el índice de desigualdad, mientras que otros como Colombia han incrementado dicho índice.<sup>20</sup> El comercio beneficia a algunos, pero también puede marginalizar a otros – incrementando así la desigualdad de recursos y oportunidades. Algunos países Latinoamericanos (Argentina, Venezuela, Brasil, Bolivia y Uruguay) han activamente redistribuido ingresos comerciales a los más pobres a través de programas de transferencia de dinero. Considerando que el modelo de infraestructura de integración de IIRSA ha promovido en la región comercio, también ha contribuido a crecientes divergencias entre los beneficiarios del comercio regional (productores de bienes Brasileños, exportadores y financieras), y a los desplazados o afectados por el mismo.

IIRSA ha evadido confrontar estos problemas de desigualdad regional y nacional, y que explica sus logros limitados. Sobresalen tres tipos de desigualdad como retos fundamentales a la aspiración UNASUR-COSIPLAN de “desarrollo sustentable”. Primero, para el comercio intrarregional pequeño, Brasil tiene un excedente, aunque es factible que sus vecinos y el comercio adicional facilitado por COSIPLAN (dirigido en su mayoría a mercados no-UNASUR) profundicen este desbalance. Segundo, el interior del Amazonas y las subregiones altiplánicas tienen los niveles más altos de pobreza y más bajo acceso a servicios esenciales, en comparación a centros urbanos de riqueza usualmente localizados dentro de 100 km de las costas Atlántica y Pacífica. Esto se observa en las **Figuras 3 y 4** para

---

19 Pablo Fajnzylber, D. Lederman and N. Loayza (2002) “Inequality and Violent Crime,” *Journal of Law and Economics*. Vol. XLV.

20 El Banco Mundial (2011b) muestra que un crecimiento reciente ha disminuido la desigualdad de ingresos en muchos países de Latino América en la última década. Sin embargo, esta disminución es modesta considerando los iniciales niveles altos. Estos podrían ser reversibles en cuanto a vulnerabilidad, cambios comerciales, oscuros niveles de desigualdad de oportunidades, y que sugiere una deficiencia en las encuestas a nivel residencial que capture la actual riqueza de los que ganan más.

los estados Brasileños. Los departamentos y estados sub-nacionales de los Andes-Amazonas que bordean Brasil, donde la mayoría de las inversiones de COSIPLAN API están planificadas, son los más pobres con relación a sus respectivos países en cuanto a estándares de ingresos. Tercero, más importante aún, poblaciones Indígenas y Afro descendientes que tienden a concentrarse en estas regiones interiores del altiplano y zonas bajas, son las más vulnerables entre la población afectada, siendo la infraestructura una amenaza significativa a sus frágiles derechos territoriales.

Estas tres profundas asimetrías enfrentadas por IIRSA y COSIPLAN requerirán de una estrategia de inversión que intencionalmente se dirija a estas poblaciones para fortalecer sus derechos, y construya su capacidad de avance en cualquier megaproyecto, asegurando su beneficio justo en los mismos.

### DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA ECONOMÍA SUDAMERICANA

**LOS EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO ACTUALMENTE PROPUESTOS PARA IIRSA TIENDEN A FORTALECER LAS REGIONES MÁS DINÁMICAS DE AMÉRICA DEL SUR**



Figura 3. Distribución Espacial de la Economía Sudamericana (IIRSA, 2010)

Solo recientemente, los coordinadores del IIRSA han empezado a explicar la lógica detrás del API en términos de bajar la desigualdad regional. Una presentación en 2011, “Justificaciones Para La Creación Del Eje Interoceánico Perú-Brasil-Bolivia,” explica que la política de integración sudamericana relacionada con la reducción de las desigualdades sociales tendrá importantes aliados con la integración de las regiones menos dinámicas económicamente.”<sup>21</sup>

21 MER 2011, IIRSA: Eje Interoceanica Perú-Brasil-Bolivia. p. 4

“La política de integración sudamericana relacionada con la reducción de las desigualdades sociales tendrá importantes aliados con la integración de las regiones menos dinámicas económicamente. En el caso de Brasil, estudios llevados a cabo por el Gobierno Federal de Brasil constatan que el país está dividido en dos partes: la parte Norte, con bajo dinamismo económico y con bajos indicadores sociales; y la parte Sur, que concentra más del 80% del PBI y presenta los más elevados indicadores sociales.”<sup>22</sup>

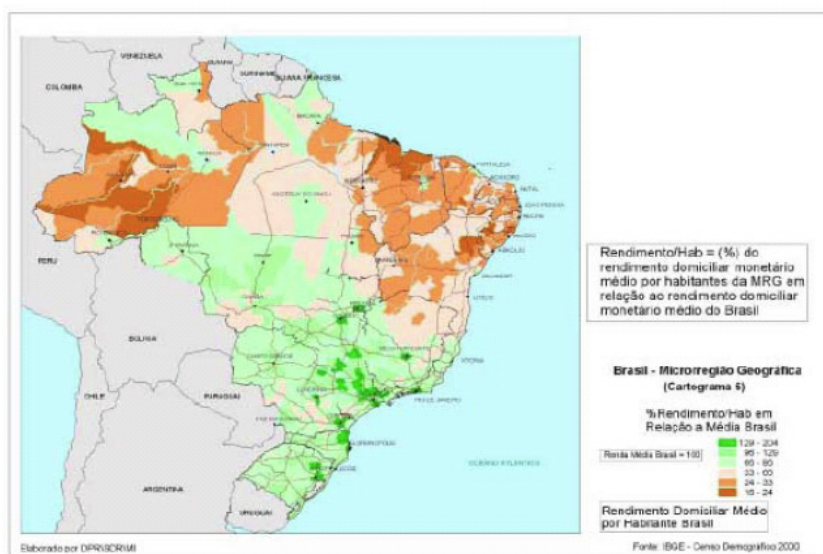


Figura 4. Desigualdad Regional en Brasil (Ingreso promedio por hogar comparado con el promedio nacional)

## El documento menciona varias opciones de cómo IIRSA puede reducir las desigualdades:

- Relacionar las grandes inversiones con el desarrollo regional y local;
- Identificar potencialidades para la integración y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas regionales;
- Asociar las grandes inversiones en logística con las inversiones en transporte y equipamientos regionales;
- Articular los grandes proyectos con las políticas públicas en las esferas federales, estatales y municipales;

<sup>22</sup> *op cit*, p. 8

- Comprender los impactos que tienen las grandes inversiones sobre las redes de ciudades y sus áreas de influencia;
- Insertar procedimientos de evaluación de impactos culturales y ambientales en proyectos de mediana y gran envergadura;
- Construir políticas de manera sustentable y con participación de la sociedad.

Esta metodología contempla dos problemas. El primer problema es que mucha gente indígena y Afro-descendiente no se considera a sí mismos pobres. Más bien, su tradicional manera de entender sus derechos territoriales sobre las grandes áreas forestales Amazónicas es concebida en términos de riqueza, y que es más que suficiente para proveer una calidad de vida considerada satisfactoria en cuanto a estándares no-monetarios. Dentro de este marco de referencia, la supuesta salvación a la integración de bienes distantes en otras regiones de consumo, representa más bien una amenaza al control indígena sobre esta fuente de riqueza. IIRSA nunca ha considerado visiones de desarrollo no-Occidentales como base de su diseño.

El segundo problema ha sido que estos principios no son consistentes con la manera en que IIRSA ha venido implementando. Se ha hecho poco progreso en la implementación efectiva de las medidas listadas como parte de las estrategias de IIRSA. La evaluación de participación del BID en IIRSA destaca las asimetrías persistentes en la región, y que siguen siendo quizás el obstáculo principal en una integración más profunda regional, así como en niveles de desarrollo mayor. El informe apunta a que la desigualdad profunda regional y local, contribuye a la falta de competencia empresarial y comercial.

En resumen, falta ver si el COSIPLAN dirigido por Brasil tiene éxito en responder a estos tres retos fundamentales, y donde IIRSA ya ha fallado.

### **C. Aprendizaje de IIRSA: Mejorando la efectividad de incidencia**

La experiencia sugiere que COSIPLAN no cumplirá sus compromisos fácilmente sin la presión concertada de la sociedad civil. Recientes experiencias de incidencia en cuanto a proyectos y políticas de infraestructura en Sudamérica remarcan varios elementos críticos referidos a un proceso de incidencia efectivo en cuanto a las carreteras Andes-Amazonas,

y en menor grado, a las represas hidroeléctricas. Estas elecciones fueron resumidas en una conferencia del 2010 sobre infraestructura Amazónica de transporte y energía, y en campañas de incidencia del proyecto BICECA en Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia and Perú.<sup>23</sup>

**1. La incidencia comienza con el objetivo de fortalecer el concepto de participación:** Es una primera prioridad para una efectiva incidencia de infraestructura, de cambiar el concepto minimalista de la participación de la sociedad civil mantenida por varios gobiernos, instituciones financieras o sectores privados.<sup>24</sup> El objetivo no es simplemente de crear espacios para una pasiva observación, o para proveer opiniones sin compromisos concretos. Más bien, es el desarrollo de la **capacidad de la sociedad civil para negociar efectivamente** con gobiernos o específicos intereses económicos. Una suposición relacionada a una participación débil, es que no se requiere inversión. Más bien, una efectiva participación requiere de mecanismos para **financiar la capacidad de la sociedad civil** de participar en el planeamiento e implementación de participación regional. Estas inversiones necesitan ocurrir temprano en el ciclo de planeamiento de los proyectos. Otro pre-requisito involucra medidas para asegurar la **clarificación de los derechos y usos territoriales** antes de la construcción de los proyectos, y durante la implementación del plan, particularmente en lo que se refiere a poblaciones indígenas y Afro-descendientes. Los conflictos de derechos de tierra se convierten en difíciles, o imposibles, de resolver después de que el proyecto de infraestructura ya ha sido aprobado. Igualmente importante es la pre-condición de una participación para garantizar que el **estado o los sectores privados, cumplan con sus objetivos y cronogramas que resultan de una planificación participativa o acción de consulta** para implementar estos planes de desarrollo. Demasiadas veces se invita a una participación, sin que se garantice que lo que se discute será actualmente puesto en práctica. Estas garantías de entrada, son un pre-requisito para una efectiva participación. Sin embargo, una negociación exitosa de estas condiciones depende del establecimiento de **alianzas estratégicas** con un campeón

---

23 Los estudios de caso de BICECA se encuentran en [www.biceca.org/](http://www.biceca.org/)

24 Estas lecciones se elaboraron en base a una presentación preparada para una conferencia en Brasil referida a incidencia sobre infraestructura de transporte. El documento fue elaborado por David McGrath, Ane Alencar y Rosana Costa y titulado "O Planejamento Participativo da Br-163: Um Estudo de Caso da Implantação de Grandes Projetos de Infraestrutura Rodoviária na Panamazônia," (May 2011). Fue presentado en "Obras de infra-estrutura na Amazônia: Cenários e desafios para a governança socioambiental," Conference, 20 e 21 de maio de 2010, Brasília, DF.



de estas demandas dentro de la misma institución. Aun con apoyo limitado de un líder de una institución clave que esté dispuesto a colaborar con la sociedad civil en la negociación e implementación de la alternativa propuesta, se tiene mayores posibilidades de éxito para acceder a información estratégica. Las implicancias para la sociedad civil son que el dialogo y la construcción de una relación con las instituciones claves, son en realidad una inversión estratégica.

**2. La participación es cíclica y a largo plazo:** El énfasis en la participación de la sociedad civil debería involucrar un horizonte de larga duración, asociado a una estrategia de participación sostenida, adaptable y de supervisión de la implementación de un plan regional de desarrollo sostenible. Muchas veces, los escasos fondos limitan el foco de participación a eventos aislados, antes que a una involucración consistente en las decisiones fundamentales y relevantes al planeamiento y participación de la duración de dicha inversión. Por proyectos grandes de infraestructura, el proceso de incidencia se concentra en la licencia de la aprobación de decisiones financieras. Aunque importantes, estos momentos son solo una decisión entre muchas que ofrecen iguales oportunidades para influenciar al proyecto. La debilidad observada más frecuente en las estrategias CSO de incidencia, es el abandono de los proyectos durante la implementación, debilitando así la rendición de cuentas de los compromisos ganados. Esto disminuye el proceso de aprendizaje que podría fortalecer un próximo esfuerzo. Con consideraciones de financiamiento en mente, estas campañas deberían estar diseñadas en base a compromisos duraderos de participación que cubran cada fase del ciclo del proyecto (planeamiento, diseño de proyecto, implementación). La incidencia en proyectos de infraestructura de alto riesgo, tiende a ser cíclica, y a menudo considera cambios de personal tanto en la institución foco como en los miembros de las organizaciones de la coalición. Sin embargo, debemos considerar que el proceso de planeamiento es a menudo de dos años, siendo la preparación de proyectos y su aprobación financiera frecuentemente de dos años adicionales, y seguido por cinco o siete años como promedio para su implementación. Entonces los planes de incidencia deberían considerar los diferentes objetivos en un total de diez años, para así ser mucho más efectivos.

**3. El proyecto vs. Política como blanco de incidencia:** Las políticas de incidencia en el contexto de IIRSA se han enfocado en salvaguardas medioambientales y sociales más fuertes, o en una mejor gobernabilidad de los diferentes gobiernos, instituciones financieras y actores del sector privado. En si misma, políticas de incidencia son difíciles, si no se combinan con campañas destinadas a cambiar específicos proyectos de infraestructura. De manera similar, la incidencia que se enfoca en un específico proyecto

IIRSA tiene sus limitantes. Hay simplemente muchas amenazas de proyectos de alto riesgos para sostener campañas dirigidas a más de algunos. Aun cuando las campañas a nivel de proyectos son exitosas en parar, atrasar o mejorar un específico proyecto, estos cambios no necesariamente aplicables a otros proyectos igualmente peligrosos. La estrategia de incidencia de la sociedad civil ha funcionado mejor cuanto se combinan con un énfasis en tratar de cambiar o parar proyectos de inversión de alto riesgos dentro de una iniciativa de proyectos de reforma a nivel nacional o internacional, y que involucre estos cambios a una escala mas amplia en forma de nuevos estándares y requerimientos institucionales. Recientes ejemplos incluyen la adopción de políticas nuevas, más fuertes, y enfocadas en transparencia, impacto indirecto y acumulativo de incidencia, así como la consulta libre e informada a la población indígena.

**4. De la protesta a la propuesta:** La resistencia organizada puede ser central en cualquier campaña de incidencia. Sin embargo, protestas dirigidas a parar un proyecto no popular, aunque sean temporalmente efectivas, no son en general suficientes. Muchos de los proyectos de infraestructura de alto riesgo cuentan con el apoyo de la población local, o con altos niveles políticos de interés, haciendo que la estrategia de parar a dicho proyecto sea impráctica e imposible. Otros proyectos que han sido parados, encuentran nuevos proponentes, apoyo y fondos para ser retomados años más tarde. Las ganancias alcanzadas en crear nuevos espacios políticos a través de resistencia, solo pueden ser llenadas con propuestas alternativas para resolver el problema. La capacidad para formular una propuesta en base a evidencias, así como de informar esta propuesta a sectores de decisión a tiempo, es tan importante como parar o retrasar el proyecto erróneo. La propuesta indígena AIDSESEP 's REDD es un buen ejemplo de una alternativa rigurosa, hecha a tiempo y viable a la propuesta de Mercado de carburo que amenazaba con los derechos territoriales de muchos grupos indígenas del Amazonas. La opción "No al proyecto" es a menudo una alternativa justificable para infraestructura de alto riesgo, si es presentada de manera defendible, y construida en base a evidencias. Por esta razón, no se debería desestimar la importancia de lo costos de oportunidad de las diferentes alternativas, así como de los costos estimados para su implementación.

Cambios efectivos de política podrían involucrar una serie de resultados, dependiendo del contexto. Estos cambios pueden incluir acuerdos a conducir una estrategia de participación con la respectiva rendición del cuentas del análisis medioambiental (SEA), de procesos de consulta y compromisos mas robustos, o de otro tipo de ejercicio de planificación participativo que produzcan un plan de acción dirigida a un compromiso. En otros casos, el

cambio involucra el fortalecimiento de reglas institucionales o condiciones relacionadas con la financiación de infraestructura que fortalece participación, transparencia y rendición de cuentas, de manera que una institución invierta en sus respectivas fuentes de desarrollo. Aun en otros casos, el cambio involucra el remplazo de individuos involucrados en el proceso de decisión mismo. Finalmente, en casi cada ejemplo en que BICECA estuvo involucrado, los cambios se basaron en relaciones de poder más balanceadas entre los que tomaban la decisión y las poblaciones afectadas, en un contexto de negociación sobre inversión en infraestructura de alto riesgo y no-sostenible.

**5. Incidencia en infraestructura regional requiere de redes regionales:** Sea que el poder político o económico detrás de las decisiones de inversión en el portafolio IIRSA se basen en los IFIs, en UNASUR, o en las corporaciones multinacionales, una efectiva incidencia de la sociedad civil depende de su habilidad de coordinación a nivel regional. Cualquier política o proyecto de reforma será más fuerte, si tiene el apoyo y creatividad de diferentes actores en múltiples países. Las estrategias de incidencia son también enriquecidas por un proceso de control compartido y análisis de los objetivos regionales, así como de un aprendizaje compartido de cual acción efectiva en diferentes contextos. Por estas razones, es esencial tener un enfoque regional. Se he tratado una variedad de esfuerzos coordinados por involucrar al IIRSA en una red regional, incluyendo construcciones de propuestas concertadas en diferentes fara social internacionales, y la coordinación de acciones dirigidas a la Mesa de Gobernadores del BID en las Reuniones Anuales. Todos tuvieron resultados mixtos. La efectividad de una acción regional colectiva enfrenta los mismos retos que el gobierno encara, incluyendo asimetrías de poder entre los países, barreras de lenguaje y costos. Hay una considerable duplicación de acciones para empezar con la construcción de una coalición regional, y que en general fallan en mantenerse. Mientras que el poder sobre el planeamiento regional de infraestructura se concentra en Brasil, el reto actual en enfocarse en instituciones Brasileras como ser BNDES, Electrobras y otras firmas grandes como Odebrecht, es el de establecer relaciones mas durables y cooperativas entre las redes CSO de Brasil y las redes de los países vecinos. La dificultad de profundizar este tipo de esfuerzos de cooperación debería forzarnos en examinar por qué estos esfuerzos anteriores no han tenido éxito, antes que saltar a iniciar uno nuevo.

**6. Cambios de Corta duración vs. Cambios de larga duración.** Hay un debate creciente en cuanto a si una estrategia efectiva de incidencia debería enfocarse en los derechos humanos en niveles internacionales más altos, o al cumplimiento de instituciones financieras, gubernamenta-

les y actores del sector privado con políticas de salvaguarda corporativa o nacionales. En una situación ideal, ambas estrategias son complementarias. Trabajar por justicia a través del sistema internacional de tribunales es lento, metódico y puede involucrar costos altos y retrasos en la entrega de cambios concretos. Sin embargo, cuando se alcanzan victorias a nivel internacional en cuanto a la defensa de los derechos humanos en relación a inversiones dañinas, el impacto es mayor. Esto afecta a afectando a similares actores de inversiones en dicho sector en otros proyectos. Hay también algunas instituciones nacionales jurídicas que son particularmente efectivas en influenciar el comportamiento de inversión a corta duración, como ser el *Ministerio Público Federal* de Brasil. El cumplimiento de salvaguardas institucionales debe ocurrir dentro de un periodo corto, y las decisiones tienden a ser más concretas y de efectos inmediatos. Cuando los resultados de compromisos de salvaguardas resultan en un cambio de proyectos emblemáticos, el “efecto de derrame” puede ser también importante. Sin embargo, la efectividad de las salvaguardas está limitada por la estrecha aplicabilidad a otros específicos proyectos, y solo dentro de ciertas condiciones que contribuyan a un cambio incremental de caso, antes que a un cambio a nivel sectorial, de país o regional. Las ventajas y debilidades de cada estrategia a la defensa de derechos humanos es evidente, y que sugiere que no hay una respuesta clara a cual estrategia es mejor. Dependiendo de las limitaciones de recursos, una óptima combinación debería involucrar escoger los retos más emblemáticos y transversales en cuanto a la defensa de derechos humanos en cuanto a infraestructura a través de estrategias judiciales de largo alcance; mientras también se presiona por fortalecer estrategias de compromiso con salvaguardas institucionales.

#### **D. Transferencia a COSIPLAN (2009 – 2012)**

La creación del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) por UNASUR en Agosto, 2009 tiene sus raíces en una transición política y económica. IIRSA fue impulsada por el servicio de las negociaciones comerciales regionales (ALCA) y globales (Doha) – ambos alcanzaron su auge entre 2000-2005. La agenda del departamento de Integración y Comercio del BID, donde nació la coordinación de IIRSA, estuvo orientada a América Latina, en cuanto a la promoción de un acuerdo comercial entre países sudamericanos al estilo TLCAN. Las dos iniciativas comerciales fracasaron en 2003-2004, animando esto una ola electoral que pronunció el fin de “la larga noche neoliberal.”

Del proceso de haber congelado la maquinaria de los EEUU y Europa en implementar su modelo económico en la región, y del beneficio surgido con el inicio de un periodo de crecimiento comercial con China, nació una transición política que reclama mayor control soberano sobre los recursos naturales y políticas de desarrollo. Esto sin intervención de los países del norte. La evolución de COSIPLAN tiene su base en la elección de una serie de gobiernos centro-izquierdista empezando con el Presidente Hugo Chávez de Venezuela y su consolidación, desde la inauguración de ALBA en 2004. La confluencia del liderazgo político opuesto al modelo económico prevalente, echó a andar un proceso de retoma del control político de varios espacios de decisión, incluyendo a IIRSA.

En la Cumbre de los Presidentes de UNASUR en Diciembre 2006, el Presidente Evo Morales declaró, “**Debemos replantear IIRSA** para considerar el deseo de la gente de ver caminos para su desarrollo, no de carreteras para exportación que atraviesa los corredores de miseria y aumenta la deuda nacional.”<sup>25</sup> Las constituciones de Bolivia y Ecuador establecieron los derechos de la madre tierra y el principio nacional de promover el “bien vivir.” A la víspera de la crisis financiera mundial, los países de Sudamérica firmaron el Tratado Constitutivo de UNASUR, conformándose así COSIPLAN un año después.

Se le da un tratamiento al tema de la infraestructura que no enfatiza como objetivo ganar en competitividad y facilitar la re-inserción internacional. La infraestructura es vista como un instrumento para... “la interconexión de nuestros pueblos y la región: promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de transporte y telecomunicaciones que interconecten los países, atendiendo criterios de desarrollo social y económicos sustentables para acelerar el proceso de integración, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.”<sup>26</sup>

La transferencia formal de autoridad para la agenda de IIRSA se hizo en 2011, después de un año de co-gestión con el BID y la CAF. Con la nueva estructura de COSIPLAN (Figura 5) y la definición un Plan de Acción Estratégica 2012-2022, el poder de decisión quedó claramente en manos del Consejo de Ministras y Ministros. El COSIPLAN incorporó los trabajos realizados por el Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) de IIRSA, y que pasó a constituir el “Foro Técnico” del Consejo. Así, se preservó un acervo reunido por más de diez años de trabajo. El COSIPLAN también renovó al BID, CAF y FONPLATA, como parte de la cooperación institu-

---

25 Declaración Presidencial antes del Cumbre de UNASUR, oct. 2006.

26 Los documentos de la II Reunión de Presidentes de la CSN en Cochabamba, Bolivia, 2006

cional que esas agencias de desarrollo regionales mantuvieran con IIRSA, por intermedio del Comité de Coordinación Técnica (CCT).

En noviembre de 2011, se aprobaron la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) y el Plan de Trabajo 2012, destinados a orientar las decisiones del Consejo en los próximos años. La Estructura del COSIPLAN consiste en el Consejo de Ministras y Ministros de las áreas de infraestructura y/o planeamiento, y un Comité Coordinador (delegados). La iniciativa IIRSA se realiza en un Foro Técnico a la par con otros Grupos de Trabajo en áreas temáticas, como ser telecomunicaciones, manejo de desastres, y otros que se crean por mutuo acuerdo.

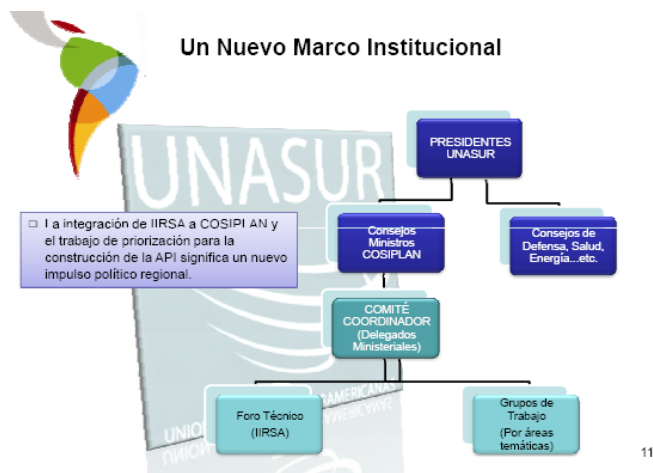


Figura 5. Organigrama del Marco Institucional de UNASUR - COSIPLAN

## ¿Que quiere lograr UNASUR-COSIPLAN, y como se mide su efectividad?

El PAE 2012-2022 tiene el objetivo específico de: Promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de infraestructura para su integración física, atendiendo criterios de desarrollo social y económico sustentables, preservando el medio ambiente y equilibrio de ecosistemas.<sup>27</sup>

En cuanto a los compromisos de sostenibilidad ambiental, se acuerda la declaración Presidencial UNASUR en la Isla de Margarita en 2007, donde se definieron los principios orientados a la integración energética

27 COSIPLAN, PAE (2011:5).

regional en el ámbito de la UNASUR. En este sentido, es fundamental que las acciones de COSIPLAN con respecto a la integración energética, sean orientadas por esos principios, y entre los que se destacan: el fortalecimiento de las “*relaciones existentes entre los países miembros de la UNASUR, tomando como base el uso sustentable de sus recursos y potencialidades energéticas, aprovechando así las complementariedades económicas para disminuir las asimetrías existentes en la región y así avanzar en dirección a la unidad suramericana*”.<sup>28</sup>

En casi todo sentido, la orientación de UNASUR COSIPLAN coincide con los principios de desarrollo enunciado hasta el final por IIRSA, y que enfatizan la promoción de los ejes de integración que logran:

- Integrar y reducir desigualdades regionales y sociales;
- Posibilitar la integración económica de la región más pobre de América del Sur que involucra a los países Amazónicos; específicamente las regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste;
- Implementar una estrategia de desarrollo regional de inducción de dinamismo económico de las regiones más pobres de América del Sur.<sup>29</sup>

Gráfico 2: Proyectos de la API según etapa de ejecución (por inversión estimada)

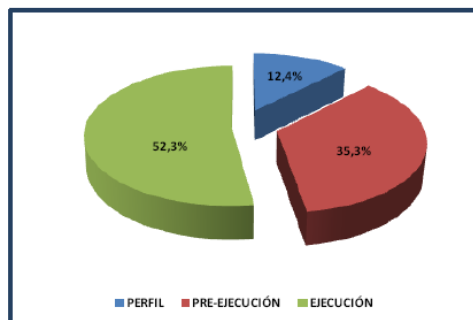


Figura 6. Distribucion de los Proyectos API según Etapa de Ejecución (por inversion estimada).

Son los mismos 531 Proyectos con un monto total de \$116,100 millones ya definidos por IIRSA que ahora se refiere a la cartera amplia de COSIPLAN. La lista de proyectos priorizados (API de COSIPLAN) es diferente a la AIC de IIRSA, consistiendo en 31 proyectos estructurados

28 Construyendo la Integración Energética del Sur, del 18 de abril de 2007, en el marco de la 1ª Cúpula Energética Suramericana.

29 IIRSA Eje de Integración y Desarrollo PBB MER bogota11 extensión.

y 88 proyectos individuales por un monto de inversión total de \$21 mil millones (Véase la lista de proyectos del API en Anexo 2). La gran mayoría de proyectos son netamente nacionales (86% del inversión), siendo esto un indicador que cuestiona el impacto integracionista. También, 67% del API se encuentra en las fases preliminares de estudio, indicando esto la falta de garantía de financiamiento (**Figura 6**). El proceso de creación de UNASUR ha generado nuevos espacios para el tratamiento de temas que habían sido dedicados a IIRSA y ha modificado los contenidos estratégicos de los mismos. En sus documentos y estructura, UNASUR confiere mayor jerarquía a los temas de desarrollo social sustentable frente a los de aumento de la competitividad de cada país y de la región integrada, y singulariza la consideración de acuerdos en el ámbito energético frente a las otras infraestructuras. Si bien los avances de IIRSA han sido recogidos por el Grupo Técnico de UNASUR que trata el tema de transporte, los mismos no han ocurrido en el caso de la energía. Acuérdense que la evaluación de IIRSA por el BID observó que la definición de proyectos para la cartera IIRSA, y ahora COSIPLAN, carece de criterios técnicos y la inclusión de muchos parece de haber respondido a criterios políticos.<sup>30</sup>

El financiamiento del API, como indicador de financiamiento para el portafolio total de proyectos, sigue teniendo una gran dependencia en los fondos del sector público. Esto con una esperanza de poder colocar hasta el 33% del financiamiento del API en base a Asociaciones Público – Privadas (APPs). Hace falta definir una fuente para los \$US 2 mil millones de inversión total de API.

La falta de poder garantizar mayor financiamiento para toda la cartera de COSIPLAN, es compartida como una debilidad del programa de bienes públicos regionales del BID.<sup>31</sup> Esta experiencia del BID ha indicado que el financiamiento de infraestructura de integración es en general más caro que otros proyectos nacionales. Los costos adicionales, que pueden ser hasta el doble del costo de un proyecto nacional, nacen de la falta de instituciones regionales que pueden incentivar una acción colectiva y el consenso necesario para lograr los beneficios de integración. Estos incentivos pueden tomar la forma de apoyo para estudios de factibilidad, garantías, y el blindaje proporcionado por la cobertura de sus salvaguardas sociales y ambientales.

---

30 (BID) Los diez años del BID en IIRSA, 2000-2010.

31 Una evaluación el BID señaló que el Banco ha apoyado solo a dos proyectos transnacionales a través del programa, y definidos como proyectos que brindan beneficios adicionales a un país por haber coordinado con otros países. Memoria del Comité de Políticas del BID, 26 de julio, 2012



Para romper este círculo vicioso desde la perspectiva del BID, los proyectos de integración requerirían de un subsidio en forma de un fondo no-reembolsable, para así compensar este “sesgo de costo.”<sup>32</sup> Muchos de las inversiones con fondos no-reembolsables del FIRII están orientados a fomentar mayor participación por el sector privado. La historia de los APPs ha indicado evidencia de la subestimación de los riesgos financieros, económicos y socio-ambientales. La complejidad es mayor para las inversiones transfronterizas que carecen de autoridad rectora y fiscalizadora única. Los retos para atraer mayor inversión privada se relaciona con los mismos retos mayores de IIRSA (sesgos de planificación por el modelo exportadora, poca participación en la toma de decisiones y desigualdad) que aumenta estos riesgos, varios países están preparando nuevas licitaciones para concesiones de infraestructura. Con la emergencia de nuevos fondos de inversión soberana, inclusive mayor atención de los fondos buitres especializando en la creación de nuevas clases de bienes motivado más por especulación que el desarrollo, el sector privado es quien se beneficia de este subsidio y del déficit de institucionalidad sin las medidas recíprocas.<sup>33</sup> Tal como se experimentó en las primeras generaciones de la privatización de infraestructura, existe el riesgo de vender estos proyectos muy baratos a los inversionistas menos confiables, transfiriendo los costos a los tributarios del país y los afectados más vulnerables.

Los proyectos permanentes del API se seleccionan según los siguientes criterios: i) prioridad atribuida por los gobiernos nacionales; ii) **disponibilidad de estudios de viabilidad** dentro del plazo de vigencia de la API; iii) oportunidad para la formación de redes de conectividad con alcance regional; y iv) **complementariedad de acciones orientadas al desarrollo sustentable del territorio**.

No está claro cómo se aplican estos criterios para definir la cartera de proyectos que COSIPLAN ahora está empujando, ni cómo se define la elegibilidad de nuevos candidatos. Hace falta evidencia que los criterios como la “**disponibilidad de estudios de viabilidad**” y la “**complementariedad de acciones orientadas al desarrollo sustentable del territorio**,” se han cumplido adecuadamente – algo bastante cuestionado en IIRSA.

---

32 BID, “Propuesta para Establecer un Fondo Regional Multi-donante para Complementar del Fondo de Infraestructura de Integración (FIRII), lanzado en la reunión anual del BID en Calgary, marzo 2011 y en preparación.

33 Hildyard, N (July 2012) “Infrastructure as an asset class: Financing development or developing finance,” Bretton Woods Project Update, <http://www.brettonwoodsproject.org/art-570868>

**Transporte:** Es sorprendente que el sector más priorizado sea el de transporte, mientras que energía y telecomunicaciones siguen siendo marginalizados. El rubro del API es casi solamente de inversión en transporte, aunque una diferencia con IIRSA es quizás un mayor énfasis en **transporte ferroviario y fluvial**. La mayoría de los ejes de integración son multimodales, pero existe ahora dos retos en el avance de las inversiones con el objetivo de mejorar los tramos carreteros principales. El primer reto es en expandir la capacidad de carga de los puertos costeros, cuya capacidad baja actual implica un “cuello de botella”, para así facilitar un volumen de tráfico potencial de carga pesada en muchos corredores. Sin garantías de poder contratar volúmenes mínimos de exportación (en general utilizando los buques PANAMAX y así asegurar que haya una carga de regreso, muchos fletes de furgonetas no aprovechan las nuevas carreteras, como ser la interoceánica sur del Perú. Un análisis reciente observó que la recientemente inaugurada carretera entre el Perú y Brasil, tiene un flujo de 160 vehículos de carga por mes. La mayoría lleva madera al Pacífico, incluyendo cerca a 640 vehículos de pasajeros.<sup>34</sup>

El segundo reto es de transformar los puertos interiores de los ríos tributarios al Amazonas (como Puerto Maldonado, Iquitos, Pucallpa, Yurimaguas en Perú; Pto Providencia y Morona en Ecuador; Pto. Leguizamo, Leticia-Tabatinga de Colombia, entre otros), y el Paragui-Paraná (**Figura 7**). El BID está ahora llevando a cabo varios estudios técnicos para evaluar los costos de mejora de navegabilidad de los ríos Napo, Putumayo, Huallaga, Morona, Ucayali, incluyendo a los países Andinos.<sup>35</sup> Mientras que el ahorro en costo de transporte es evidente, ha habido poca inversión en la rehabilitación en la navegabilidad de estos ríos.

---

34 O Estado de S.Paulo, “Rota do pacífico traz negócios e devastação: Comunidades vivem expansão de oportunidades e do crime,” 14 de outubro de 2012.

35 IDBTCs para hidrovías del Amazonas; Estudio de navegabilidad en Napo.



Figura 7 Corredores Internacionales Potenciales de la Amazonia Legal (Macrologística, 2010)

**Energía:** Solo hay 3 proyectos de interconexión energética. Aparentemente, la integración energética tiene prioridad en COSIPLAN. En 2006, hubo una iniciativa de consensuar un anillo energético de los países Sudamericanos propiciado por el BID. A la vez, Venezuela propuso un mega gasoducto Amazónico hacia el Brasil. Ambas iniciativas fracasaron por la falta de armonización de los marcos regulatorios entre los diferentes países. Por eso se carecía de la confianza necesaria de los usuarios del megaducto, destinado a limitar el abastecimiento y toma de gas para cada país.

Algo similar ha ocurrido con la construcción de nuevas represas hidroeléctricas e interconexiones eléctricas en la cartera de IIRSA-COSIPLAN. Hay poca inversión de infraestructura de integración energética, aunque se puede observar en la mayoría de las propuestas una inversión en nuevas centrales hidroeléctricas. Casi todas implican planes para exportar energía; en particular, para abastecer al mercado industrial Brasileiro. La existencia de megaproyectos hidroeléctricos como Santo Antonio y Jirau en el Rio Madeira que está en una etapa final de construcción, así como varios otros todavía en propuesta como Garabi, Corpus y Panambí en Argentina, Cachuela Esperanza, incluyendo a otro binacional entre Brasil y Bolivia en diferentes etapas de estudio, no se traducen en una estrategia de integración energética. No queda claro si estos proyectos cumplieron con criterios de inclusión como proyectos de integración energética, mientras que otros proyectos con potencial de exportación no se cumplieron inclu-

yendo a Inambari, Paquitzapango y Pongo de Maseriche en Perú, Amaila Falls en Guyana, el Quimbo en Colombia, el Coca Coda Sinclair, Verdeyacu y Chico en Ecuador entre otros.<sup>36</sup> En 2011, los países Andinos habían solicitado cooperación técnica del BID para apoyar la interconexión eléctrica bilateral, y que ahora está en preparación.<sup>37</sup>

**Telecomunicaciones:** La integración de redes Suramericanas de telecomunicaciones, también es una acción estratégica del PAE en COSIPLAN.<sup>38</sup> La Acción 6.2.5 recomienda estudiar y proponer alternativas para impulsar la interconexión de las diferentes estructuras y redes de fibra óptica en América del Sur, y la formación del Anillo Óptico Suramericano. Hasta la fecha, más allá de varios talleres de planificación, no hay acciones concretas para integrar los sistemas de telecomunicación.

## **E. Contexto institucional de COSIPLAN y las tendencias de inversión**

Quizás el rasgo definitivo en el contexto actual es de considerar nuevas oportunidades para promover participación en COSIPLAN, es el cambiante clima para el financiamiento de proyectos. La emergencia de nuevos actores de financiación ha creado un mapa más complejo de posibilidades de esfuerzos de incidencia para las poblaciones afectadas. Uno de los retos primarios es la falta de conocimiento en cuanto a cómo operan estas instituciones financieras.

**1. Brasil y la estratégica oportunidad para reformas de gobernabilidad en el BNDES:** Hay poca duda de que a no ser que los actores financieros más poderosos, incluyendo al Banco Nacional Brasileiro para Desarrollo Económico y social (BNDES), adopten estándares de gobernabilidad más altos para el desarrollo financiero, el negocio como usual inversión de infraestructura en la región Andina-Amazónica continuará. El BNDES ahora presta mucho más que otros IFIs en infraestructura, agricultura y otros extractivos. Se considera que el BNDES incluye casi el 25% de prestamos de infraestructura en Brasil (\$US32 billones en el año 2012), y que tiene un portafolio creciente en inversión de infraestructura en la re-

---

36 La base de datos en línea de International Rivers, llamada "Represas en Amazonía", y elaborada junto con la Fundación Proteger de Argentina y ECOA en Brasil, tiene el objetivo de rastrear las represas previstas para los ríos de la Amazonía. Está disponible en [www.dams-info.org/es](http://www.dams-info.org/es).

37 El BID esta financiando una cooperación técnica (RGT2056) para apoyar la interconexión eléctrica entre los países andinos, posiblemente para extender la red SIEPAC de Mesoamerica.

38 FIESP-Telebras (2011) Integración Óptica Continental. COSIPLAN ha solicitado el BID una cooperación técnica para estudiar la integración de los servicios de Internet entre países de UNASUR.

gión Latinoamericana (más de \$US 20 billones).<sup>39</sup> Claramente, Brasil prefiere que el BNDES se convierta en la primera institución financiera para COSIPLAN.

El escenario de reformas políticas en el BNDES sugiere que Brasil y el BNDES están mucho más conscientes de los riesgos de reputación al no adoptar altos estándares. Sin embargo, al mismo tiempo son menos tolerante en negociar derechos básicos y principios del desarrollo en el proceso de toma de decisión. Los compromisos de políticas de salvaguarda del BNDES son mínimos en cuanto a estándares internacionales en cuanto a transparencia, falta de recursos, mecanismos de quejas y rendición de cuentas en cuanto a manejos de riesgo y desarrollo de resultados.<sup>40</sup> Sin embargo, el movimiento dirigido a iniciar reformas en los recientes años sugiere la oportunidad de mejorar la gobernabilidad.

El BNDES se encuentra en procesos de tener una política integra social y medioambiental en los próximos años. Sin embargo, el proceso es actualmente lento, debido a que los riesgos de reputación son relativamente bajos, mientras que los recursos de inversión son altos. Se reconoce que el monitoreo y evaluación de impacto de proyectos financiados por el BNDES en la cuenca del Amazonas es un área crítica, tanto en el diseño de proyecto como la incidencia de la sociedad civil. Asimismo, sabemos muy poco sobre el rol de BNDES en la licencia o decisión de aprobación de financiamientos para estos proyectos internacionales de infraestructura. Transparencia en el BNDES es solo el principio de una serie de reformas más complejas de gobernabilidad, aunque es una etapa esencial y complementaria hacia reformas de estrategias relacionadas a gobernabilidad.

---

39 El volumen de préstamo de BNDES en 2011 es casi de 13-15 veces más en cuanto al préstamo combinado de los más importantes MDBs, y veinte veces mayor que el préstamo anual del Banco Mundial a Brasil de cerca a \$US 3.5 billones. Una década antes, el BNDES/MDB índice de prestado en Brasil fue menos de dos.

40 McElhinny, Vince, "The World Bank and Development Policy Lending: Lessons from the Brazil Sustainable Environmental Management" DPL revisado OP 8.60, Boletín BICECA (Oct. 2011)

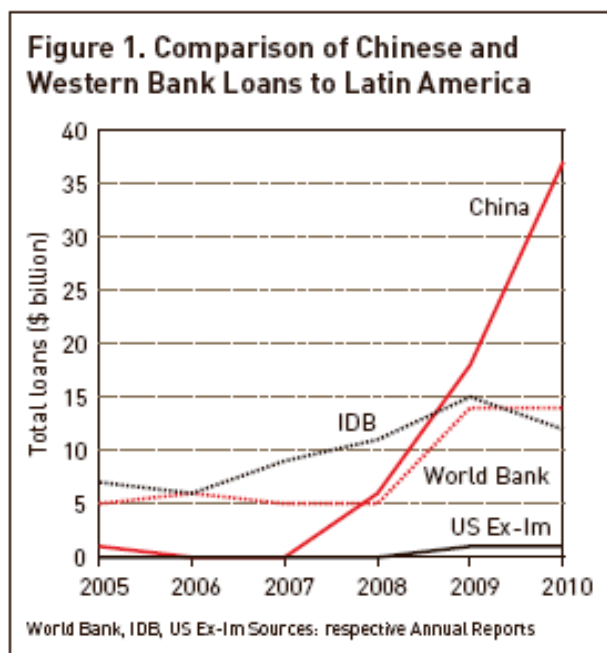


Figura 8. Volumen de financiamiento comparativo: Bancos de Desarrollo Chino y los MDBs

### **China (Banco de Exportaciones e Importaciones de China, Banco de Desarrollo de China):**

Los préstamos de China han estado creciendo rápidamente en comparación a otras Fuentes de desarrollo financiero en América Latina. Una reciente estimación de los compromisos de préstamos de China a América Latina desde el 2005 es de \$75 billones. El CDB contribuyó con 82% de los préstamos, y los Bancos de China de Exim y el ICBC con un 12% y 6% respectivamente. Los préstamos fueron grandes y particularmente concentrados en pocos prestamistas. Los gobiernos de Venezuela, Brasil, Argentina y Ecuador recibieron 91% del total.<sup>41</sup> La inversión de China en países del UNASUR es relativamente nueva y no bien comprendida, pero la tasa de crecimiento de la inversión de China comparado con otros fuentes sugiere que su importancia futura (Figura 8).

41 “The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America”, por Kevin P. Gallagher, Amos Irwin, y Katherine Koleski, Inter-American Dialogue Report, Febrero 2012.

## Empresas constructoras:

Tanto el BNDES como China Ex-Im canalizan su financiamiento a través de empresas nacionales, observándose así el crecimiento de empresas constructoras de obras de IIRSA-COSIPLAN como actores propios. Odebrecht, Andrade-Gutiérrez, OAS, Camargo-Correa y Quieroz Galvao, son quienes se benefician directamente del crédito de BNDES en los mercados internacionales. Esto se convierte en un foco de incidencia. Se requiere un mapeo de las firmas Chinas en los mercados de infraestructura de Sudamérica, y que va más allá de compañías reconocidas como Sinohydro, Sinochem y otros.

**Banco del Sur:** La idea de UNASUR de crear su propia Banca multilateral, está todavía en una etapa formativa política, después de cinco años de su creación formal.<sup>42</sup> Hoy son 7 países miembros (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela), de los cuales 5 países han logrado la aprobación de su ingreso por parte de sus Parlamentos. Se espera que los 12 países de la región se integren como socios plenos. Con una capitalización inicial de \$20,000 millones, se acordaron cuotas diferenciadas. Paraguay deberá integrar un capital de 100 millones de dólares, en un plazo de 10 años (**Figura 9**). La relación de capital y crédito es de 1 a 8. Durante los primeros 3 años de funcionamiento, se pretende una distribución igualitaria de los fondos prestables entre los países miembros. Todavía el Banco del Sur no ha resuelto las reglas de votación, ni la composición de los puestos, demorando esta situación en lo que se refiere a su operatividad.

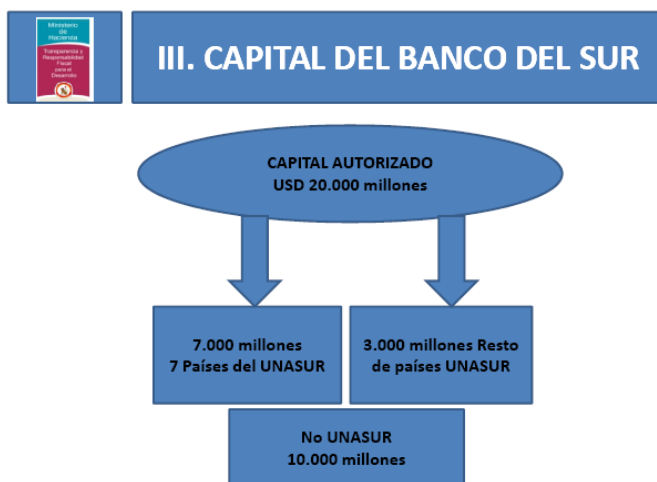


Figure 9. Capital del Banco del Sur

42 Bank Information Center Proyecto BICECA (November, 2007) El Banco del Sur: la nueva estructura financiera, reacciones y rendición de cuentas

**Banco Sur-Sur BRICS.** En la última reunión de 2012, los líderes del BRICS anunciaron la creación de su propio banco, y que será llamado Banco de Desarrollo BRICS. Además, establecieron que el propósito del banco sería el financiar proyectos de desarrollo sostenible en los países BRICS, así como en otros países en desarrollo. Algunos expertos opinan que este banco podría ser un sustituto al Banco Mundial, y que tiene las mismas responsabilidades en cuanto a la realización de proyectos financieros en países en desarrollo. Los retos para echar andar un nuevo Banco BRICS sería muy similar de los que demoró el inicio del Banco del Sur. Puede ser varios años antes de un Banco Sur-Sur BRICS arranque.

**REDD+, Fondo Verde Climático (GCF en inglés) y fondos fiduciarios climáticos** manejados por el Banco Mundial (FCPF, FIP, otros CIF):<sup>43</sup> En el marco de las negociaciones de la Conferencia de las Partes (COP) para lograr un nuevo acuerdo en cuanto a la reducción de la emisión de gases de invernadero, es que se acordó en 2009 la creación de un Fondo Verde Climático para financiar inversiones de mitigación y adaptación en países en vías del desarrollo. Con una meta prevista de disponer de un promedio anual de \$US 100,000 millones por año desde el 2020, así como el compromiso de colocar \$30,000 en fondos disponibles en inversiones ambientales a corto plazo (2012-2020) – en teoría, el GCF podría subsidiar una mayor inversión en infraestructura. Sin embargo, el futuro del GCF está bastante incierto. Esto se debe a la falta de avance hacia un acuerdo pos-Kyoto, cuestiones de gobernanza de este fondo, el desacuerdo sobre su énfasis en privilegiar mercados de carbono como mecanismo de financiamiento, el vacío en las cuotas prometidas por los países industrializados y los montos actualmente recibidos.

Se puede observar similares retos en la implementación de fondos fiduciarios climáticos creados en los últimos años para subsidiar inversiones de actividades tempranas, y destinados a enfrentar disparadores de cambios climáticos en diferentes sectores incluyendo el forestal y energético. La experiencia del Fondo Fiduciario para el Carbono de Bosques (FCPF) y el Fondo para la Inversión (FIP) han demostrado retos importantes en usar los fondos no-reembolsables para cambiar los intereses asociados con la deforestación, inclusive la construcción de carreteras y sus impactos indirectos en países como Perú. REDD+ representa una oportunidad de amarrar la planificación de megaproyectos de infraestructura incentivado por COSIPLAN-IIRSA con las políticas, programas y planes de los sectores forestales, transporte, energía, fiscal y otros para encontrar el equilibrio entre desarrollo sostenible y la mitigación necesaria para demorar el proceso de cambio climático.

Es justamente esta integración de planificación sectorial que estaba previsto con el requisito de SESA dentro del FCPF.<sup>44</sup> En preparación para la im-

---

43 Hay varios procesos de formular principios y marcos de inversión en anticipación de programas REDD+, como ONU REDD, similar a FCPF y FIP, pero sin el mismo respaldo político de los países donantes a través del Banco Mundial.

44 Donaldson y Tenjo Hurtado (Feb. 2012) “La Evaluación Ambiental y Social Estratégica para REDD+: ¿Qué es y por qué importa?, Algunas sugerencias para realizarla.”



plementación de programas de conservación forestal, SESA constituye el espacio temprano para identificar y priorizar las causas de la deforestación y priorizar las acciones necesarias para evitarla. Ampliamente asociado como una causa de la deforestación, la promoción de infraestructura regional y sus impactos indirectos debe ser al centro de este proceso de REDD+. Sin embargo, en la práctica, ha habido un divorcio entre los procesos REDD+ y COSIPLAN-IIRSA. En los espacios de planificación creados por FCPF y FIP, cualquier intento de tocar los sectores más responsables para la deforestación ha resultado en su retiro o resistencia al proceso. La tarea de establecer el orden en los pasos de planificación para REDD, por ejemplo en términos de cumplir el proceso SESA antes de aprobar el financiamiento de inversiones en el sector forestal bajo una “jerarquía a los temas de desarrollo social sustentable” anticipado por UNASUR no ha sido tan fácil. Se puede observar que la conquista social que resultó en el requisito de SESA para la aprobación del FCPF de los planes nacionales REDD no ha sido suficiente para garantizar su implementación efectiva.

La propuesta de REDD Indígena por AIDSESP significa quizás la prueba más contundente para los CIF en Perú porque plantea el fortalecimiento de los derechos territoriales como prioridad para el programa FIP.<sup>45</sup> Aunque hay señales de apoyo para unos elementos de la propuesta de AIDSESP, lo más importante es su estrategia de incidencia en base de una propuesta temprana, planteando una alternativa viable a un enfoque de mercados de carbono que técnicamente rigurosa. De una manera similar, las organizaciones Afro-descendientes han incidido en la formulación del Plan nacional REDD en Colombia sobre el tema de tierra.<sup>46</sup>

A pesar de la falta de coordinación entre la planificación de infraestructura por COSIPLAN y la planificación de REDD+ por los CIF, sigue siendo una oportunidad importante de incentivar los cambios necesarios en términos de gobernanza forestal como requisito de cualquier sistema de pago para servicios ambientales.

## E. Resumen

- Entonces, cuales son las implicaciones del proceso de transferencia de autoridad en cuanto a la planificación de infraestructura regional del IIRSA a COSIPLAN, en un contexto de participación y efectiva incidencia? Se pueden destacar los siguientes puntos:
- Podemos observar tanto una continuidad como un cambio en la transferencia de autoridad de IIRSA a COSIPLAN. Aunque COSIPLAN ha esencialmente adoptado el marco de inversión de infraestructura creado por IIRSA, como una institución que condiciona

---

45 AIDSESP, “Territorios, Manejo Forestal, y REDD+ Indígena,” Propuesta para el Programa de Inversión Forestal, Washington y Lima, Febrero, 2012.

46 Agenda Común y FISCH (Oct. 2011) “Consideraciones de las Comunidades Afro-descendientes de Colombia sobre el Proceso del R-PP en Colombia y REDD+”

acuerdos, los compromisos de participación y desarrollo sostenible del COSIPLAN debería tener más sentido.

- A pesar de los orígenes y aspiraciones populistas de UNASUR, COSIPLAN no puede escapar fácilmente a los tres retos legados y enfrentados por IIRSA (deficiencias en planeamiento territorial de un modelo de exportación de bienes, procesos de decisión excluyentes, y barreras de marcada desigualdad social).
- La sociedad civil no debería esperar que COSIPLAN tenga éxito, donde IIRSA ya ha fracasado sin presiones concertadas públicas.
- Una década de incidencia de CSO hacia proyectos de infraestructura de IIRSA, proveen de lecciones en cuanto a cómo esfuerzos de incidencia hacia COSIPLAN podrían ser más efectivos. Esto empieza con insistir en un concepto de participación robusta que considere una visión a larga duración de los objetivos de incidencia, esfuerzos por ligar proyectos y objetivos de políticas, combinación de resistencia con propuestas alternativas, esfuerzos por construir redes de incidencia a través de países que usan espacios de participación creados por salvaguardas IFI. Además si es posible, complementar estrategias de salvaguarda de proyectos de corta duración dentro de un enfoque más amplio referido a la protección de derechos humanos a través de sistemas internacionales judiciales.
- El enfoque de cualquier estrategia de incidencia debería enfatizar lo que ya los proyectos del portafolio de COSIPLAN ya ha priorizado – que es en su mayoría transporte antes que energía, u otras relacionadas amenazas de inversión (como ser hidrocarburos o bio-combustibles).
- El medioambiente financiero cambiante para los proyectos de COSIPLAN-IIRSA indica que será necesario enfocar esfuerzos de incidencia hacia instituciones nacionales, así como a nuevos actores regionales que incluyen a BNDES, Bancos de China y corporaciones multilaterales.
- Mientras que los estándares de salvaguarda establecidos por los IFIs siguen siendo útiles como una herramienta de incidencia para nuevas instituciones, el creciente reto considerará fortalecer los sistemas nacionales y requerimientos que promuevan una participación en todas las etapas de las inversiones de COSIPLAN.

### **III. Posibilidades de participación en el diseño e implementación de COSIPLAN**

#### **A. Ejemplos relevantes de buena práctica**

Las políticas de salvaguarda de los IFIs, son en general consideradas como de alto estándar para la promoción de participación, transparencia y rendición de cuentas en los proyectos de desarrollo. Mientras que la calidad para implementar estos requerimientos varía, estos son a menudo considerados como los más altos estándares internacionales. Algunos de los compromisos más ampliamente considerados en estas políticas incluyen:

- Dos consultas en cualquier categoría A EIA antes de la aprobación del proyecto.
- El uso de “paneles de expertos” para proveer consejo y apoyo a las poblaciones afectadas.
- Frecuente uso de evaluaciones estratégicas medioambientales y sociales SESA (un requerimiento en algunos contextos), y evaluaciones de impacto acumulativas (CIAs).
- Necesarios acuerdos con las Poblaciones Indígenas en cuanto a planes de acción para la consideración de aprobación del proyecto.
- Acuerdos con las poblaciones reasentadas sobre planes de acción para la aprobación del proyecto.
- Reasentamiento involuntario que cubre a un amplio rango de gente afectada.
- Consulta libre, temprana e informada (FPIC) y amplio apoyo comunitario (BCS) son requerimientos estándares.
- Se requieren mecanismos para resolver quejas dentro del Banco y en algunos clientes.
- Requerimientos de transparencia para promover el derecho a conocer riesgos y alternativas.

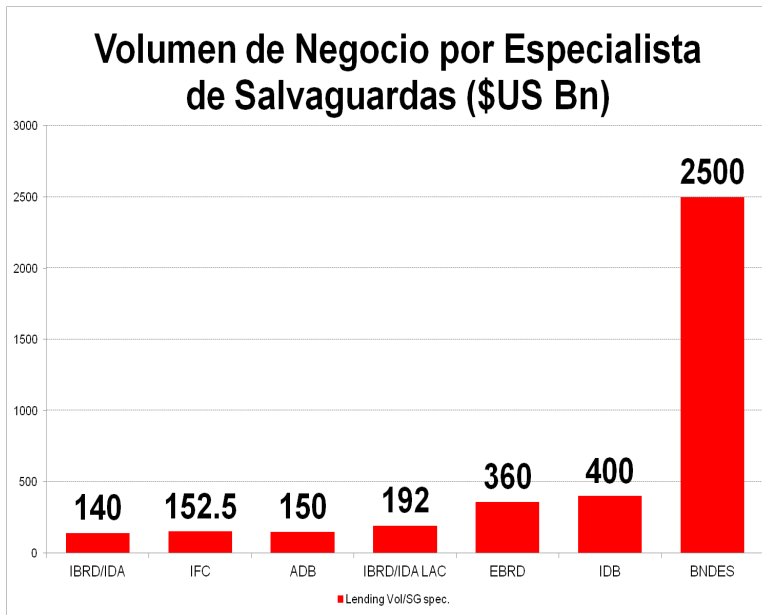
**Estándares salvaguardas del IFI en movimiento:** Siendo que los gobiernos han ganado en independencia financiera, se han incrementado consecuentemente las opciones para el financiamiento de desarrollo. Ha declinado la importancia de los IFIs en términos de financiamiento de proyectos de infraestructura en América Latina. Como se discutió arriba, China, Brasil, financiadoras privadas y nuevos actores internacionales están ganando espacios en proyectos financiados IFI, y que tiene un efecto nega-

tivo en el uso de salvaguardas de proyectos. Esta tendencia no ha eliminado todavía el rol dominante de las IFIs como proveedores de conocimiento e inversionistas en infraestructura. El crecimiento de políticas de préstamo en el Banco Mundial refleja la re-inversión del rol del IFI en infraestructura regional. Hay dos implicaciones al proceso de incidencia para esta nueva división de la labor. Mientras que las IFIs siguen siendo influenciales en las políticas de decisión hacia la inversión en infraestructura, estas políticas de préstamo son mucho más difíciles de cambiar para la sociedad civil, o usarlas en la negociación, a favor o en contra, de específicos proyectos. Segundo, mientras que los IFIs tienen estándares de salvaguardas y gobernabilidad más altos que sirven como base de los reglamentos del BNDES y los inversionistas privados, su nivel de influencia disminuye de manera paralela a la caída financiera relativa al IFI. Con esta constante redistribución de autoridad para decidir sobre el planeamiento y financiación de infraestructura, en parte con los gobiernos de UNASUR, la influencia de la sociedad civil es maximizada al enfocarse en instituciones relevantes internacionales y nacionales.

En la práctica, la mayoría del sistema de países Andinos-Amazónico no funciona tan bien como los del Banco Mundial, aunque en algunas áreas las recientes innovaciones han sobrepasado a los IFIs. Las políticas de salvaguarda del Banco Mundial continuarán siendo la referencia primaria para fortalecer el sistema de prestamistas. Una comparación de la mayoría de los sistemas de países UNASUR en cuanto al manejo de riesgo social y medioambiental, sugiere que el sistema de países se ha quedado corto en cuanto a mejores prácticas internacionales. Muchos sistemas nacionales EIA producen de manera creciente trabajos de análisis de baja calidad, corruptas por las compañías grandes de construcción, haciendo de esta manera, una opción inefectiva el planeamiento de uso de tierra. Evaluaciones Medioambientales y Sociales (ESA) son a menudo hechas donde se requiere participación, aunque este requerimiento es raramente respetado y reforzado. Bolivia ahora tiene el permiso libre, temprano e informado del mandato constitucional de la población indígena referida a inversiones que podrían ser dañinas, o afectar a los indígenas, su propiedad o sus prácticas consuetudinarias. Sin embargo, el reciente proceso de consulta llevado a cabo por el gobierno Boliviano sobre la construcción de la carretera a través del parque nacional del TIPNIS revela cómo este concepto puede diluirse en la práctica.

Algunos países han recientemente pasado leyes que requieren planeamiento estratégico amplio, o una evaluación de impacto acumulativo para ciertos proyectos. El foco creciente en planeamiento regional y sectorial es

un paso positivo. Sin embargo, estos requerimientos legales no han sido propiamente regulados o son mal aplicados en la práctica – y por tanto, con poca consecuencia. Los salvaguardas IFI, y los sistemas ESA de países en cuanto a estándares de sustentabilidad, están evolucionando para así incorporar el concepto de prevención a lo dañino que incluyen riesgos mas complejos con ser cambio climático y servicios de ecosistema en la forma de vida de los más pobres. Este cambio con seguridad, dará nueva forma a las salvaguardas usadas para alcanzar nuevas estrategias de desarrollo regional.



El BNDES recientemente ha introducido políticas de reforma de salvaguardas para reforzar el análisis de riesgo social y medioambiental. Aunque las reformas sugieren un progreso de parte del BNDES, un análisis más detallado indica una serie de debilidades al ser comparadas con las políticas IFI.<sup>47</sup> Primero que nada, el BNDES no informa sobre ningún proyecto, haciendo esto imposible de evaluar cómo se maneja riesgo e impacto. La crítica publica sobre varios proyectos financiados de infraestructura del BNDES, como ser Santo Antonio, Jirau, y la represa hidroeléctrica de Belo Monte, indican que la participación pública a este tipo de inversión está limitada a ser un ejercicio simbólico, y con poca influencia en la decisión politizada sobre el proyecto mismo. Verdum (2012) ha mostrado que hay una superposición significativa entre proyectos de infraestructura del

<sup>47</sup> Ver McElhinny (2011); Jenkins (2011)

PAC, muchos de ellos financiados por BNDES, y territorios indígenas. La ausencia de una consulta real a los indígenas y otras poblaciones afectadas son un rasgo de los proyectos de preparación del BNDES y PAC, indicando esto una fundamental diferencia entre el sistema nacional de Brasil de evaluación de riesgo social y medioambiental, y los más altos estándares internacionales.<sup>48</sup>

Una de las diferencias principales entre el IFI y sistemas a nivel nacional de riesgo social y medioambiental, es el nivel de experiencia interno en salvaguardas. El gráfico anexo (**Figura 10**) compara los préstamos por especialistas de salvaguarda en los mayores bancos de desarrollo, sugiriendo esto que los bancos nacionales como ser el BNDES con solo 40 especialistas de salvaguarda y casi \$US 100 billones en préstamo anual—simplemente no tiene el mínimo nivel de experiencia para evaluar y manejar el riesgo de las operaciones aprobadas. La disparidad en la capacidad institucional de salvaguardas entre bancos internacionales y nacionales es entonces significativa, y que a menudo se traduce en un espacio reducido para la participación de la población afectada.

De manera similar, China ha introducido una política de crédito verde para algunos bancos nacionales que establecen mínimas condiciones sociales y medioambientales, similar a los principios ecuatorianos. Entonces, es una urgente prioridad el análisis de la aplicación de estos estándares de inversión en infraestructura en la región. Aunque los récords medioambientales de IFI/Bancos Occidentales están lejos de ser perfectas, los bancos Chinos no operan a la par con los lineamientos ambientales de los Bancos Occidentales. La Tabla 2 de abajo compara los compromisos de manejo medioambiental básico de los IFIs con el Banco de Desarrollo de China, indicando que en cuanto a consulta pública y otros parámetros, las salvaguardas para los préstamos CDB son débiles. Esta distinción es de gran preocupación considerando que la composición y volumen de los préstamos de China son potencialmente dañinos al medioambiente, en comparación al portafolio de los bancos Occidentales en los países de Latinoamérica.<sup>49</sup>

---

48 Verдум (2012)

49 Ver Bräutigam (varios), Global Witness (2011) y Gallagher, et al. (2012). El Banco de China Ex-Im también ha trabajado con IFIs en el establecimiento de prácticas de préstamo social medioambientalmente responsables en el exterior. En 2007, El Banco de China Ex-Im firmó dos Memorándum de Entendimiento con la Corporación Internacional Financiera del Banco Mundial (IFC). Estos acuerdos reforzaron los esfuerzos de cooperación en proyectos de energía y transporte en África, inversiones igualitarias IFC, y servicios de consulta en asuntos medioambientales (Bosshard 2008, 13).

Tabla 2. Elementos de Políticas Sociales y Ambientales Comparativos: Banco de Desarrollo Chino y los IFIs

**Table 10. Side-by-Side Comparison of IFIs with CDB**

Environmental Guidelines	World Bank	International Finance Corporation (IFC)	InterAmerican Development Bank (IADB)	China Development Bank (CDB)
Ex-ante environmental impact assessment	X	X	X	X
Project review of environmental impact assessment	X	X	X	X
Industry-specific social and environmental standards	X	X		
Ensure compliance with host country environmental laws and regulations	X		X	X*
and international environmental laws and regulations	X			
Public consultations with communities affected by the project	X	X	X	
Grievance mechanism	X	X		
Independent monitoring and review	X			
Establishing covenants linked to compliance	X	X	X	
Ex-post environmental impact assessment				X

\*The CDB requires that if the host country's environmental standards are inadequate, the firm follow Chinese standards or international best practices.

El ambiente financiero que emerge para los proyectos del COSIPLAN, sugiere que cambios en los sistemas nacionales en cuanto a manejos de riesgos sociales y medioambientales serán cada vez más importantes. Los cambios que ya se ven, tanto en las políticas de salvaguarda del IFI así como dentro de los sistemas nacionales ESA, podrían resultar en una disolución o más fuerte sistema de salvaguardas para COSIPLAN. Mucho dependerá del rol que la independiente sociedad civil, juegue en el diseño y ejecución de estos nuevos compromisos de políticas.

## **B. Principios y promesas de UNASUR/COSIPLAN: comparación con la práctica misma**

En UNASUR, juega el Consejo de Delegadas y Delegados un papel fundamental en la estructura de decisiones.<sup>50</sup> Este Consejo, como se sabe, se encarga de preparar proyectos de decisión y su implementación. Se puede observar en los estatutos de UNASUR y COSIPLAN una serie de compromisos institucionales para facilitar mayor participación directa de las poblaciones afectadas, aunque hasta la fecha, se desconoce el estado de su implementación.

En el Tratado Constitutivo de UNASUR, se le confiere la siguiente atribución (Art. 9g): “promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana”. También:

50 Es esta también una oportunidad que ve el movimiento sindical. Ver: Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadores de las Américas, Ob. Cit.

“(Art. 18) Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo los canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

“Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.”<sup>51</sup>

En el Artículo 2b, del Estatuto de COSIPLAN, se establece los siguientes principios:

“Participación ciudadana y pluralismo en las iniciativas de integración regional en infraestructura, reconociendo y respetando los derechos de todos los pueblos y su diversidad multicultural, multiétnica y plurilingüe.”<sup>52</sup>

“Gradualidad y cooperación en la evaluación y priorización de proyectos de integración. (Artículo 2d).

En concordancia con los artículos 6d, 7d y 15 del Tratado Constitutivo de UNASUR, el Consejo puede proponer iniciativas de diálogo y cooperación con instancias externas de UNASUR.

En el Plan de Acción de COSIPLAN, 2012-2022, se define como Objetivo 2.3:

“Definir instancias de participación social y de contribución activa de las comunidades involucradas en las actividades del COSIPLAN, a partir de los lineamientos definidos por la UNASUR conforme su Tratado Constitutivo.” Producto: Metodología de participación social y de contribución activa de las comunidades involucradas. Tiempo: 2 años (COSIPLAN PAE, p. 6).

---

51 Tratado Constitutivo de UNASUR

52 UNASUR, (2009) Anexo 1, Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) Estatuto. Pág. 1



Acción 2.3 “Definir instancias de participación social y de contribución activa de las comunidades involucradas en las actividades del COSIPLAN, a partir de los lineamientos definidos por la UNASUR conforme su Tratado Constitutivo – A partir de los lineamientos, el Consejo definirá instancias que posibiliten considerar las contribuciones de la participación social. Se entiende que la participación social confiere legitimidad a los procesos de toma de decisiones.” (*ibid.*, p. 7)

### **C. Aprendizaje de EASE (Evaluación estratégica ambiental y social) de IIRSA/COSIPLAN**

Las Evaluaciones Estratégicas de Medioambiente y Social (EASE's), han emergido como un de los instrumentos preferidos para la implementación de las salvaguardas.<sup>53</sup> Los EASE's son idealmente, herramientas de planificación participativa usadas para analizar asuntos sociales y medioambientales, tanto a nivel sectorial o geográfico, y consiste en elementos tanto analíticos como de investigación, y participación de los múltiples socios estratégicos, en cuanto a dialogo/decisión. En general, los EASE son más efectivos cuanto el proceso de planificación integra a diversos sectores interesados estratégicos no bien armonizados, o que tienen visiones de desarrollo conflictivos. Los EASE buscan mejorar la calidad de las consideraciones de riesgo social y medioambiental en el desarrollo del proceso de planeamiento. Planes de uso de tierra en el contexto de infraestructura de transporte Andes-Amazonas, dependerá cada vez más en mejores EASE. Las estrategias sub-sectoriales de energía, como ser hidrocarburos o hidroeléctrica, se enfrentan cada vez más amplios de niveles de criterio para la justificación de un optimo control de inversiones.

Para que los EASE sean efectivos, estos deben ser planeados en secuencia correcta en cuanto a los procesos del proyecto y de decisión, para que así el análisis de los expertos y sugerencias de los grupos interesados estratégicos puedan ser parte del proceso de decisión. Idealmente, los EASE pueden producir altos niveles de acuerdos políticos en la identificación de asuntos de prioridad y de cómo resolverlos. Pero para que esto ocurra se requiere un alto nivel de liderazgo gubernamental para que se pueda implementar sus recomendaciones, así como la habilidad de promover cooperación y colaboración inter-gubernamental, y habilidad para congregarse a todos los sectores interesados a la mesa de negociación de dichos acuerdos. A menudo, procesos

---

53 Junio 2009 boletín BICECA “Estudios Ambientales Estratégicos (EAEs), Infraestructura y Desarrollo Sustentable: Parte I & II.

de reformas políticas de tipo SEA, requerirán de antemano una capacidad de construcción de la sociedad civil y de los actores indígenas. Todos estos requisitos para una efectiva SESA dependerán de la voluntad política, tiempo adecuado y presupuesto. El riesgo mayor es que los EASE sean simplemente estudios técnicos y no procesos de planeamiento.

Como se enuncia arriba, la experiencia de IIRSA con SESA ha sido de discusión antes que su puesta en práctica.<sup>54</sup> En el PAE de COSIPLAN, la Acción 6.1 implica la Aplicación de la Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE) a proyectos estructurados de la API. El producto es una Metodología aplicada de manera permanente.

#### Caja 1: EASE Manifestaciones de Interés en la API de COSIPLAN

- Argentina - Corredor Bioceánico Ferroviario Antofagasta - Parana-guá (Argentina - Brasil - Chile - Paraguay)
- Bolivia - Corredor Ferroviario Bioceánico Central (Bolivia)
- Bolivia - Mejoramiento de la Navegabilidad de la cuenca del Plata, específicamente en el área del Canal Tamengo (Bolivia - Brasil)
- Brasil - Rota Boa Vista - Bonfim - Lethem - Linden - Georgetown (Brasil - Guyana)
- Brazi y Uruguay - Transporte Multimodal Laguna Merín y Lagoa Dos Patos (Brasil - Uruguay)

La Metodología de EASE fue diseñada para identificar acciones complementarias con potencial para causar impactos positivos, mientras se minimizan los negativos. Presenta como ventajas la practicidad, rapidez y bajo costo en la orientación de la definición de normas y estrategias para los involucrados en la toma de decisión. Esto parte de las siguientes premisas: a) necesidad de producir resultados oportunos y de alta calidad técnica, a corto plazo, para así mejorar el proceso de planeamiento y ejecución de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN; b) necesidad de contar con la experiencia de especialistas en áreas afines a la evaluación ambiental y social; c) desarrollo basado en informaciones secundarias y aportes relevantes de los actores claves en sus diversas fases de aplicación; d) participación y compromiso pleno de gobiernos involucrados, esto por medio de sus representantes en los equipos de trabajo.

La **Caja 1** incluye a los posibles candidatos para la aplicación de una metodología EASE, aunque la realización de estas actividades están sujetas al tipo de intereses de los países, así como a la obtención de los recursos.<sup>55</sup>

54 Ver Chidiak (2011) para la evaluación de EASE aplicación a proyectos de Argentina-Chile, apoyado por el BID en 2010.

55 Plan de Trabajo 2012 COSIPLAN/IIRSA Estado de Avance, V Reunión del Comité Coordinador del COSIPLAN Montevideo, 8 de agosto de 2012

La decisión de los Grupos Técnicos Ejecutivos fue de aplicar EASE en el Proyecto de Transporte Multimodal Laguna Merín y Lagoa Dos Patos (Brasil - Uruguay), con fondos de la CAF. Esto posibilitaría iniciar gestiones administrativas y de recursos, para así aplicar a futuro EASE al Proyecto Corredor Bioceánico Ferroviario Antofagasta - Paranaguá (Argentina - Brasil - Chile - Paraguay).

Se puede observar que la gran mayoría de aplicaciones del EASE pertenece al Cono Sur. Siendo un mandato de COSIPLAN la aplicación amplia del EASE, esto representa una oportunidad para comprobar los compromisos de participación e incidir en el uso de este instrumento en otros proyectos del API.

## **D. Conclusiones**

Esta sección argumenta que las salvaguardas de políticas IFI han hasta hace poco representado uno de los métodos más efectivos para apalancar mayor participación pública en proyectos del IIRSA/COSIPLAN. El cambiante medio financiero aminora el panorama de las salvaguardas IFI, y cambia el balance de autoridad (así como oportunidades para promover participación) al manejo de sistemas nacionales de riesgo social y medioambiental. Las obligaciones nacionales constitucionales, encaradas dentro de las obligaciones de derechos humanos, están lentamente convirtiéndose en una de las estrategias más importantes. Tanto los compromisos de UNASUR y COSIPLAN para promover participación, no han sido verificados y no parecen ser mucho más diferentes que IIRSA. En la práctica, una mayor dependencia de los sistemas nacionales de participación en COSIPLAN, provee de oportunidades interesantes, pero también riesgosas. A pesar de su historia de uso mezclado en términos de efectividad, la metodología EASE podría convertirse en un instrumento estratégico importante, tanto para proyectos específicos como una meta política a nivel nacional e internacional.

## **IV. Análisis de las opciones de incidencia en la agenda de proyectos prioritarios para la integración (API)**

Dentro de la cartera de proyectos definidos por el COSIPLAN, esta sección intenta identificar tres de ellos en donde, a manera de experiencia piloto, se pudiera poner en práctica una estrategia de incidencia. Los criterios para la identificación son particularmente aquellos puntos o elementos clave en el diseño de la ejecución del proyecto donde la incidencia adquiere un valor estratégico. Obviamente los posibles impactos socioambientales específicos (directos e indirectos) constituyen el factor principal, pero hay

otros factores que se desprenden de las lecciones señaladas en la sección anterior acerca de la oportunidad y los requisitos de una buena estrategia para incidir en un proyecto de infraestructura. Se puede incluir en estos factores la posibilidad de vincular el proyecto con una política relevante para el país; la capacidad y la actitud de la población afectada respecto del proyecto; las alternativas viables y la capacidad local para articularlas. Se aspira con este ejercicio a derivar algunas indicaciones de orden general tanto para la estrategia a adoptar como para diseñar programas de capacitación en las organizaciones sociales.

COSIPLAN API abarca en su mayor parte proyectos de transporte, a pesar del enfoque orientado a energía y telecomunicaciones sugerido en el PAE. Es importante examinar no solamente lo que se incluye en la API de COSIPLAN, sino lo que está implícito (no dicho textualmente). La API representa solamente una fracción de los 531 proyectos de IIRSA que quedan en el portafolio de COSIPLAN. Sin embargo, varios de los proyectos más antiguos se han excluido de las prioridades o simplemente se han abandonado debido a la falta de apoyo financiero; por lo tanto debemos considerar la relación entre los proyectos prioritarios y otros que no lo son, ya sea que pertenezcan al portafolio de COSIPLAN o que no, e incluso los proyectos señalados en los planes nacionales de desarrollo. Las inversiones en energía hidroeléctrica, financiadas por el Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I y II) están relacionando el transporte y la industria de Brasil (Berman 2010). De una manera similar, la expansión de la minería (formal e informal), de los hidrocarburos y de la agropecuaria extensiva depende del mejoramiento del transporte.

Por ende, debemos entender la API en el contexto de otras posibles inversiones en el área de influencia de los ocho corredores prioritarios. Sin embargo, el riesgo de diseñar las estrategias de incidencia hacia COSIPLAN sobre la base de los riesgos de inversiones que no están formalmente incluidas en la API es la posibilidad de un rechazo por los gobiernos miembros ya que no reconocen dichos proyectos como parte de la agenda oficial. Vale asumir este riesgo. En particular tomando en cuenta la influencia singular de Brasil sobre el horizonte de COSIPLAN: cómo no recordar que la soya de Mato Grosso debe viajar unos 2,500 km adicionales para alcanzar el puerto de Shanghai a través de los puertos Atlánticos, lo que es casi la misma distancia al oeste atravesando los puertos Pacíficos de Chile, Perú y otros países Andinos. El esfuerzo de Brasil para reducir los costos de transporte para acceder a los Puertos Pacíficos Andinos explica la importancia de la inversión en infraestructura dentro de Brasil que no aparece en el portafolio de COSIPLAN pero que sirve para cerrar la distancia terrestre que los productores de soja, ganado y azúcar requieren para alcanzar los mercados asiáticos. Los impactos acumulativos potenciales de los proyectos propuestos por COSIPLAN son probablemente más que los impactos directos de cualquier proyecto específico. Este análisis considerará los impactos acumulativos de ciertos proyectos de la API.

El rol de las instituciones internacionales financieras (IFIs) involucradas también es un factor importante para determinar la oportunidad para la incidencia efectiva. Una de las lecciones de las experiencias de la incidencia orientada a los proyectos IIRSA es que las políticas de salvaguardas de las IFIs siguen brindando un apoyo para apalancar una mayor participación y transparencia, y la rendición de cuentas. Donde el financiamiento de las IFIs está presente, las oportunidades para lograr este género de demandas de gobernanza en el contexto de proyectos es mayor, aunque no garantizada.

## **A. Criterios para evaluar la oportunidad de incidencia**

Considero cinco factores para evaluar la oportunidad de incidir en proyectos de infraestructura del portafolio de COSIPLAN para lograr mayor participación, mejor gobernanza y resultados de desarrollo efectivo, sostenible y equitativo. El método propuesta adapta una metodología planteada por Conservation Strategy Fund (CSF) para comparar las oportunidades de promover la conservación en relación a nuevas carreteras en la región andino-amazónica.<sup>56</sup> Este enfoque adaptado utiliza algunos indicadores y datos de la metodología CSF, pero la mirada sugerida acá trasciende las carreteras cuando consideramos los impactos acumulativos posibles. Por eso, introducimos varios nuevos indicadores. Vale enfatizar que el método comparativo es bastante experimental e indicativo, en vez de conclusivo. El análisis está limitado por el conocimiento del autor de las regiones y algunos proyectos de COSIPLAN más que todo en el área andino-amazónica. El marco comparativo toma como base de análisis los once grupos de proyectos organizados por los denominados corredores de transporte en cinco de los ocho ejes de integración. Los corredores de COSIPLAN en el cono sur están excluidos por la falta de experiencia del autor en estas regiones. Obviamente, esto no quiere decir que no existan amenazas y oportunidades significativas en dichas regiones.

En la evaluación de las oportunidades de incidencia e cuanto a las inversiones de COSIPLAN, se usó una aproximación experimental para jerarquizar los nueve principales proyectos agrupados para la región Andino-Amazónica de COSIPLAN-IIRSA (el foco geográfico de este documento). Se evaluaron las oportunidades de incidencia en cada uno de estos grupos de proyectos en términos de magnitud del daño potencial, aunque también la posibilidad a corto término de que estas amenazas se hagan realidad, así como la oportunidad para el cambio. Aunque la mayoría de los grupos de proyectos de COSIPLAN, o corredores de transporte, presentan potencia-

---

56 See Malky, A (2011) *El Filtro de Carreteras*. [www.conservationstrategy.org](http://www.conservationstrategy.org)

les y reales amenazas a la población indígena, y en algunos casos para las poblaciones Afro-descendientes, no todos representan la misma oportunidad de cambio. El eje Amazonas, y el eje Perú-Bolivia-Brasil, que incluyen a muchos de los grupos de proyectos de más alto rango, sobresalen en cuanto a que representan una mayor oportunidad para incidencia, y por tanto, se escogen para explicar el balance entre riesgos y oportunidades.

Los cinco factores para medir la oportunidad de incidencia están compuestos de una gama de preguntas (entre 3 y 5), los cuales están colocados una marca de 0, 1 o 2 para representar el valor específico de la pregunta. Se suman las preguntas para cada grupo (cada factor) para crear una puntuación mínima de cero y un valor máximo de 10. Las tres preguntas relacionadas a la proximidad del proyecto a territorio indígena o las poblaciones indígenas viviendo en aislamiento voluntarios (PIAV) o las poblaciones Afro-descendientes, están ponderados para representar su importancia (múltiple de 2). La puntuación máxima para cualquier de los nueve/once corredores de transporte es 50, lo que sugiere la oportunidad mas alta de incidencia. Un punteo menor, por ende, indica menos oportunidad para incidencia. (Ver **Anexo 4** para mayor detalle sobre los datos de la metodología comparativa)

Esta manera de priorizar las oportunidades de incidencia que resulta de aplicar tal método de medir la apertura implicada en cinco factores es, por supuesto, una valoración preliminar pero bastante sugestiva y provocadora para el debate que se quiere enriquecer. Información adicional sobre estos y otros factores de riesgo puede surgir a través de un análisis comparativo de las experiencias representadas por los participantes en el seminario. Esta priorización, entonces, está sujeta a cambios y cualquier cuestionamiento a los supuestos y los resultados de mi análisis sería de agradecer.

**Factor 1. Influencia en las fuentes de co-financiamiento:** El supuesto para este factor es que los compromisos en cuanto a participación y gobernanza por parte de la institución financiera que está detrás del proyecto determinará en gran parte la oportunidad de lograr mayor participación y la modificación del proyecto mismo. El co-financiamiento de las IFIs (Banco Mundial y BID) implica un indicador de mayor oportunidad de incidencia. Las otras preguntas sugieren que hay mayor oportunidad cuando el tamaño/alcance y el costo del proyecto son grandes. Así mismo, cuando el proyecto incluye un tramo de transporte nuevo o expandido (rehabilitado) en vez de solo mejorado. Finalmente, es claro que la incidencia efectiva dependerá de una consideración rigurosa acerca de las alternativas al proyecto y de la existencia de un actor de respaldo (champion) institucional que pueda levantar la

bandera de estas alternativas. O sea: para cualquier alternativa contemplada, siempre es mejor cuando existe alguien que quiere defenderla dentro de la institución que es el blanco de la incidencia. Una alternativa puede existir en varias formas, y pueden surgir aun dentro de la institución que financia el proyecto. Si existe una propuesta alternativa, en alguna forma, la pregunta recibe una marca de 2. Si hay planes de formular una propuesta o está en preparación, recibe una marca de 1. De una manera similar, si ha identificado un/a respaldo que abogará a favor de la propuesta alternativa dentro del ministerio, banco, empresa, etc. recibe una marca de 2, y cuando existe buena posibilidad de identificar tal persona, se le da una marca de 1.

Los cinco elementos del primer factor son:

- Financiamiento de los BID, Banco Mundial, IFC.
- Costo de inversión (bajo: 0 - \$US 10 mn; mediano: \$10-\$100 mn; grande: > \$100 mn)<sup>57</sup>
- Tipo de inversión (nueva o rehabilitación/mejoramiento de lo ya existente)
- Existe una propuesta alternativa
- Existe un respaldo (champion) institucional a favor de la alternativa

## **Factor 2: Magnitud de los riesgos e impactos socio-ambientales (directos)**

Según Dourojeanni (2012): “Los impactos directos se dan desde la fase de construcción de las vías, durante toda su vida útil e inclusive más allá de la misma. Entre los más importantes están: pérdida de la vegetación; modificación de patrones naturales de drenaje; cambios en la elevación de las aguas subterráneas; deslaves, erosión y sedimentación de ríos y lagos; degradación del paisaje o destrucción de sitios culturales; contaminación de aire, agua y ruido provenientes de la construcción de la ruta y posterior operación de vehículos; interferencia con la movilización de personas, animales silvestres y ganado, entre otros. Muchos de estos impactos pueden surgir no sólo en el sitio de construcción sino también en las pedreras, canteras apropiadas, campamentos, polvorines, depósitos de material y otras áreas usadas durante la etapa previa a la operación de una vía. Adicionalmente, pueden darse impactos ambientales y socioculturales, como resultado de la contaminación del aire y del suelo proveniente de las plantas de asfalto, el polvo y el ruido del

---

<sup>57</sup> También, hay que tomar en cuenta la longitud de las rutas

equipo de obra, el uso de pesticidas, la basura y, en proyectos grandes, la presencia de mano de obra no residente (Banco Mundial, 1988), esto, sin contar accidentes en las vías, derrames de combustibles, aceites y otros similares.”

Una variedad amplia de indicadores debe ser considerada para evaluar la magnitud de los riesgos sociales y ambientales. Los cuatro indicadores (anotados abajo) fueron escogidos por la simplicidad de su medición. Sin embargo, otros factores pueden servir como indicador igual o mejor de los riesgos actuales.<sup>58</sup> La inversión en la mitigación de los riesgos está contemplada como contrapeso a los impactos acumulativos, indirectos y directos, si tales programas existen.

Los cinco elementos del segundo factor son:

- Proximidad a áreas protegidas de conservación (en el área de influencia)
- Cobertura boscosa – estado de conservación natural
- Presencia de humedales,
- Proximidad a un hotspot de biodiversidad (hábitat crítico natural)

**ponderado por un factor de 2.**

**3. Los impactos acumulativos posibles:** Aunque aquí el enfoque principal es en la API de COSIPLAN, o sea los 31 proyectos estructurados y los 88 proyectos individuales, debemos también considerar las posibles sinergias positivas y/o negativas entre estas inversiones y los demás proyectos que pueden ser apalancados. Por eso, tenemos que considerar la oferta de inversiones más allá de COSIPLAN y el IIRSA e incluir la información acerca de otras iniciativas de alto riesgo en preparación o en ejecución.

Sobre los posibles impactos acumulativos que pueden resultar de las inversiones de carreteras amazónicas, Dourojeanni dice, “*los impactos indirectos pueden estar relacionados con la pérdida de cobertura forestal a raíz del desarrollo inducido: comercial, industrial y residencial en los márgenes del camino; el incremento del transporte motorizado y los consecuentes impactos en emisiones y contaminación; desmonte y tala no planificada o ilegal; degradación del bosque; erosión del suelo; aumento de los riesgos de incendios forestales; caza y pesca ilegal; tráfico ilegal de animales vivos; invasión de tierras indígenas por parte de los agricultores, madereros y mineros, así como de cazadores o pescadores ilegales; contaminación química de suelos y agua por abuso de agroquímicos o a consecuencia de minería;*

---

58 Otros indicadores incluye la topografía, las funciones hidrológicas, el uso actual de la tierra, la presencia o el valor de los servicios ecosistémicos, los planes de zonificación ambiental, la presencia de actividades económica ilegales, y las dinámicas migratorias.



*reducción de servicios ambientales del bosque (ciclo de agua, fijación de CO2, etc.); invasión de áreas protegidas;*<sup>59</sup> *especulación y apropiación ilícita de tierras; y, en algunos casos, proliferación de cultivos ilegales (Dourojeanni, 2002; Banco Mundial, 1998). Estos impactos indirectos provocan un proceso continuo de degradación de los recursos hídricos y forestales, así como cambios de hábitat natural (Fearnside, 2001 y 2002; Kaimowitz & Angelsen, 1998; Pfaff, 1999; Maki et ál., 2001; Alves, 2002; Laurance et ál., 2002; Soares-Filho et ál., 2004; Fearnside, 2005).” Donde los impactos acumulativos son mayores, la oportunidad (y necesidad) de incidencia es también mayor.*

*Transporte:* El efecto indirecto de un proyecto de transporte es aumentar los incentivos para construir nuevas carreteras, hidrovías, y/o ferrovías adicionales para extenderse más allá del área de impacto directo. La construcción de caminos secundarios y rurales constituye uno de los impactos acumulativos más comunes.

*energía:* Los megaproyectos de transporte suelen crear los incentivos para construir las represas hidroeléctricas de todo tamaño. Mientras hay varios países Andino-amazónico que tienen inventarios numerosos de posibles proyectos hidroeléctricos, la mayoría no se considera factible.

*Minería/hidrocarburos:* Las carreteras siempre reducen los costos para la exploración de los hidrocarburos y minerales. Esta exploración tiene sus impactos directos para la población local y el medioambiente, pero son más graves cuando se descubren depósitos suficientes para justificar su extracción. La minería aluvial es actualmente una amenaza más significativa en las cuencas amazónicas que la minería formal.

*Agropecuaria:* El impacto más significativo y bien estudiado que resulta de la construcción de carreteras es la expansión de la actividad agropecuaria para utilizar las tierras protegidas por algún régimen de conservación, el territorio indígena, o las tierras no aptas para el cultivo o pasto. Sin la planificación adecuada, el resultado es mayor deforestación, la degradación y reducción de las fuentes de agua, y el aumento de conflicto social.

*Forestal:* Los efectos más comunes de las carreteras en las regiones de alta cobertura forestal incluyen la intensificación de las actividades de extracción maderera, legal e ilegal.

El Cuadro 3 compilado por Marc Dourojeanni, incluido en varios estudios distintos de los impactos de infraestructura en el Perú, ofrece un resumen de los efectos directos e indirectos de la construcción vial.

---

59 Para fines prácticos del estudio, se mencionan dentro de los impactos indirectos también algunos impactos acumulativos y sinérgicos. Fondo de la Conservación Estratégica Serie Técnica 21 noviembre de 2011

Tabla 3. Impactos ambientales y sociales que son comunes en el área de influencia de carreteras en la región amazónica (Dourojeanni, 2006, 2009, y 2012)

Cuadro 15. Impactos ambientales y sociales que son comunes en el área de influencia de carreteras en la región amazónica	
Impactos ambientales	Impactos sociales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deforestación, por agricultura legal e ilegal (migratoria) en suelos con o sin aptitud agrícola, principalmente ganadería.</li> <li>• Degradación del bosque, por extracción forestal sin manejo y sin reposición; puede afectar severamente cada lado de la faja deforestada.</li> <li>• Aumento de los riesgos de incendios forestales.</li> <li>• Caza ilegal, para comercio de carne, cueros y pieles y, en especial, tráfico de animales vivos.</li> <li>• Consecuentemente, enorme impacto negativo sobre la biodiversidad regional, inclusive la que es endémica donde ella existe y rarificación o extinción de especies.</li> <li>• Consecuentemente, reducción de servicios ambientales del bosque (ciclo de agua, fijación de CO<sub>2</sub>, etc.).</li> <li>• Pesca abusiva, frecuentemente con implementos ilegales, dinamita y tóxicos.</li> <li>• Erosión de suelos, por deforestación en laderas y mal manejo de suelos</li> <li>• Contaminación química de suelos y agua por abuso de agroquímicos o como consecuencia de la minería.</li> <li>• Invasión de áreas protegidas (i.e. parques nacionales)</li> <li>• Reducción del valor paisajístico y turístico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invasión de tierras indígenas por agricultores, madereros y mineros y eventual matanza de indígenas por enfermedad o en escaramuzas.</li> <li>• Desplazamiento de poblaciones indígenas tribales, invasión de territorios de otros indígenas y generación de conflictos entre ellos.</li> <li>• Especulación con tierras y apropiación ilícita de tierras.</li> <li>• Proliferación de cultivos ilegales (coca, manhuana, amapola).</li> <li>• Facilitación de tráfico de drogas, armas, animales silvestres y del contrabando en general.</li> <li>• Estímulo a la migración a áreas urbanas, degradación de servicios sociales y del ambiente en las ciudades y villas locales.</li> <li>• Estímulo a la formación de "barriadas" o favelas.</li> <li>• Fomento al subempleo esclavizante (i.e. en minería o garimpo y en extracción maderera).</li> <li>• Aumento de la prostitución femenina e infantil.</li> <li>• Pérdida de valores culturales tradicionales.</li> <li>• Dispersión de enfermedades, en especial malaria, dengue y fiebre amarilla. por retención de agua en lugares de toma de material.</li> </ul>
Fuentes: Dourojeanni (1981a, 1981b, 1990, 1995), Banco Mundial (1991), Fearnside (1989), Nepstad et al (2001), Laurance (2000), etc.	

Dourojeanni en su estudio “Perú: Amazonía en 2021”, realiza un completo y desglosado análisis por sector e inversiones en el Perú<sup>13</sup>, estimando los impactos socio ambientales en términos de área de bosque tropical susceptible a deforestación y degradación. Por tanto es posible explicar el peso relativo de los diferentes tipos de intervenciones y proyectos en la amazonía y hacer un balance de la gravedad de los riesgos y la magnitud de los impactos medidos en términos de deforestación y degradación de bosques. La Tabla 4 (abajo) demuestra, en este sentido, que:

*“[Las carreteras son, de todas las acciones previstas, las de mayor impacto social y ambiental y, por ende, las que requieren de mayor prudencia al momento de decidir las.] Pero, como ellas son un permanente “clamor popular”, y por ser fáciles de iniciar, son sistemáticamente las que menos cuidado y atención reciben. Insospechadamente, la explotación forestal aparece en segundo lugar pues, aunque no es causa principal directa de deforestación, es la que abarca la mayor extensión de la Amazonía, degradando sus bosques y facilitando su acceso a agricultores ilegales, aún cuando sea realizada bajo la forma de concesiones formales. Su impacto social al corto plazo es menor pero se concentra sobre los grupos indígenas. Las hidroeléctricas comparten el mismo*

segundo lugar, pues si bien sus impactos ambientales son más localizados, pueden perjudicar severamente a segmentos poblacionales muy significativos tanto al desplazar gente y ocupar tierras fértiles como por sus impactos en la pesquería, y además por los riesgos que crea río abajo. La minería, especialmente la informal, es asimismo muy importante en términos de impacto actual y potencial. Las hidroviás y especialmente las ferrovías son sin duda las más benignas de las obras y desarrollos propuestos, pero son las que menos prioridad reciben.

[Por] otra parte, el impacto ambiental y social de una obra pública cualquiera o de la explotación de un recurso natural, de una forma u otra, no puede verse únicamente de forma aislada. Las sinergias entre estas acciones han sido reiteradas en cada uno de los capítulos precedentes. La minería informal, la explotación maderera y la agricultura informal, entre otras actividades, dependen directamente de la disponibilidad y mantenimiento de las carreteras. No es sensato pretender proteger indígenas en aislamiento voluntario o fomentar el turismo ecológico y, simultáneamente, facilitar el acceso de mineros y madereros ilegales a esas tierras. Si se desea frenar esas actividades no debe hacerse la carretera o, en caso contrario, deben hacerse las inversiones necesarias para garantizar que serán evitados los impactos indeseables. Lo mismo es válido para cualquier otra obra.<sup>60</sup>

Tabla 4. Magnitud de impactos socio ambientales negativos de obras y proyectos propuestos en la Amazonía peruana

Tabla 1: Principales Causas de Impactos Socio Ambientales Negativos			
Orden de gravedad@	Factores de impacto	Social	Ambiental
1º	Carreteras	4	5
2º	Explotación maderera*	2	4
2º	Hidroeléctricas	4	4
2º	Minería	4	4
3º	Hidrocarburos	3	3
4º	Agricultura	2	3
5º	Hidroviás	1	3
6º	Ferrovías	1	2

@Escala de 1 ( impacto reducido) a 5 (impacto severo)  
 \*Impacta sobre un área mucho mayor que las hidroeléctricas o las minas. En el Perú la explotación maderera representa el 1% del PIB, pero ocupa más del 50% del territorio nacional.

Fuente: Dourojeanni (2009)

En este contexto, en el análisis de las verdaderas causas de la deforestación y degradación de bosques es necesario entender la diná-

60 Dourojeanni, Barandiaran, y Dourojeanni (2009: pag. 79). También, ver BICECA Boletín “Carreteras y Deforestación - Diagnostico Adecuado y Bases para Transporte Sostenible en el R-PP Peruano” (September, 2010)

mica de los impactos de otras actividades económicas. Es sabido que las inversiones en grandes proyectos de infraestructura como hidroeléctricas o en explotación de recursos naturales, como minería o hidrocarburos, atraen hacia el lugar de explotación pobladores de otras regiones facilitando nuevos asentamientos que aumentan la densidad y presión demográfica. Pero dichos flujos migratorios a su vez son posibles solo a través del acceso proporcionado por las carreteras.

Es evidente entonces, que la evolución dinámica de las causas de deforestación y degradación de bosques es significativamente dependiente de la viabilidad económica que brinda la accesibilidad a las áreas boscosas y la facilidad de conectarlas con los mercados de demanda de las actividades directamente ligadas al incremento de deforestación y degradación de bosques. Es por esta razón, y basados en este análisis, que argüimos que las carreteras, por sus efectos multiplicadores, **representan la principal causa de deforestación y degradación de bosques.**

Los efectos acumulativos de dicha infraestructura en el Perú están traducidos en proyecciones de deforestación por Dourojeanni las cuales coinciden con las estimaciones obtenidas en otros trabajos referenciados a lo largo de este y otros documentos que analizan la correlación entre carreteras y deforestación. Dichas proyecciones. *“revelan que la deforestación y el área impactada por ésta, así como la degradación forestal abarcaría 43.6 mm ha (56% de la Selva) en el escenario más favorable y tanto como 70.3 mm ha (91% de la Selva) en el peor caso.”*<sup>61</sup>

Es claro que, en cada país y subregión del territorio Amazónico-Andino donde COSIPLAN está proponiendo mayor inversión de infraestructura vial, fluvial, y ferroviaria, la dinámica puede ser diferente. Otros estudios sobre la tendencia de infraestructura en sus áreas Amazónicas respectivas indican un patrón similar, y mayores preocupaciones por los proyectos extractivos.<sup>62</sup>

**4. Coincidencia geográfica con territorios Indígena y Afrodescendientes;** Evaluamos si los proyectos planeados se ubican cerca (50 Km. a la redonda) de algún territorio indígena y/o Afrodescendiente, y si acaso estas áreas están pobladas por PIAV. La puntuación para ambas preguntas está ponderada por un factor de 2 debido a su alta importancia. El nivel de conflicto existente es una pregunta adicional que indica la calidad

61 Dourojeanni (2009), pp. 70-71.

62 Arenas et al (2011) “Amazonía Colombiana: Informe sobre los factores de transformación y las perspectivas de sostenibilidad” y Xavier Izko, (2012) “La Frontera Invisible: Actividades Extractivas, Infraestructura y Ambiente (2010-2030).”

de gobernanza en el área de influencia del proyecto.<sup>63</sup> La oportunidad para incidencia es más alto donde hay tierras indígenas y/o Afrodescendientes, y PIAV directamente afectada, particularmente en las regiones donde se observa un nivel de conflicto. Los indicadores específicos son:

- Proximidad a áreas de territorios indígenas o Afro-descendientes (ninguno, algo, mucho)
- Existencia de pueblos en aislamiento voluntario (si/no)
- Nivel de conflictividad actual

**5. La factibilidad del contexto social:** Este variable evalúa la probabilidad del proyecto en términos generales, o sea, la expectativa de que el proyecto se haga realidad en el corto plazo. También se evalúa cuál es la posibilidad de incidir sobre el proyecto si su construcción sigue adelante. Existe mayor oportunidad de incidencia en la etapa temprana del proyecto (i.e. identificación, perfil o preparación). Al contrario, existe poca oportunidad de cambiar los aspectos fundamentales de un proyecto desde el inicio de la etapa de ejecución en adelante. Otro elemento importante es el contexto de apoyo, rechazo o indiferencia pública y la apreciación de qué tan extendida es la actitud observada. Si existe una red organizativa densa en el área de influencia del proyecto, este factor típicamente favorece la oportunidad de incidencia por su efecto en facilitar una articulación de acciones. Finalmente, hay más oportunidad para incidencia donde un proyecto implica la posibilidad de violación abierta de los derechos ambientales, sociales o culturales de las personas afectadas, como el derecho de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, o las restricciones sobre la inversión en áreas protegidas. Los elementos de este factor son:

- Etapa en el ciclo de financiamiento/planificación (ejecución/preparación/perfil).
- Existencia de presión externa a favor del proyecto (si/no).
- Densidad de la red de organizaciones locales.
- Grado de rechazo de la población afectada (ninguna, mediana, mucho)
- Vulneración de normas legales (si/no).

---

63 Los fuentes para medir este indicador incluye RAISG (2009), IBC (2009), Carneiro Filho, Arnoldo, Braga de Souza, Oswaldo (2009), Verdum (2012), Espinoza (2012)

## B. Resultados

Esta parte es un resumen de los resultados de la aplicación de los cinco criterios la cual nos sugiere un orden de priorización entre los once corredores de transporte COSIPLAN-IIRSA dentro de la región Andino-amazónica, desde la puntuación más alta hasta la más baja (Cuadro 5; abajo). Esta puntuación indica la oportunidad para incidencia por parte de la sociedad civil.

Los resultados consideran no simplemente lo definido en sentido estricto como la API de COSIPLAN, sino las inversiones asociados en infraestructura, las industrias extractivas, y en actividades agropecuarias. Esta perspectiva cuyo enfoque privilegia los impactos acumulativos representa la premisa fundamental de la participación. O sea, las decisiones que requieren participación de las comunidades afectadas deben tomarse con base en los impactos directos y regionales de cada proyecto estructurado de la API. No se puede culminar la decisión de aprobar una inversión sin alguna forma de participación temprana e informada de los afectados. Por eso, los vínculos entre un proyecto COSIPLAN-IIRSA y las inversiones de alto riesgo a veces desencadenadas por este proyecto deben contemplarse en la misma decisión sobre la definición del área de influencia, el análisis de los riesgos y la selección de las opciones para manejar estos riesgos.

Casi todos los corredores de transporte presentan diferentes formas de amenaza al control territorial de los pueblos indígenas en términos de los impactos adversos posibles. Solamente algunos presentan el mismo riesgo para el territorio y los pueblos Afro-descendientes. Entre los cinco factores que definen la apertura para la incidencia, los dos que parecen tener mas peso son la **influencia en las fuentes de co-financiamiento y la factibilidad del contexto social**.

Casi todos los corredores de transporte están en su etapa temprana de ejecución (entre 10 y 20 años del inicio de operación), aunque hay proyectos específicos mas avanzados. Claro que no todos estos corredores son factibles en el corto plazo. Algunos enfrentan obstáculos formidables para su realización. El apoyo y hasta la presión política detrás de muchos proyectos de infraestructura es imprevisible pero muchas veces resulta ser más poderoso como determinante de la probabilidad de que el proyecto se materialice es su factibilidad económica. Reconocemos que el especular sobre la probabilidad de unas inversiones futuras que llegarán en 10 o 20 años obviamente implica una margen de error bastante grande.

**El Eje Amazonas y el Eje Perú-Bolivia-Brasil**, tienen un rango más alto en cuanto a oportunidades de incidencia. Esto no sólo porque un significativo número de pueblos indígenas y tierras sería directamente afectada (lo cual es común), sino también porque el BID, y en menor medida, la CAF y Banco Mundial, se han involucrado en inversiones claves. Estos varios factores contribuyen, entonces, a una mayor factibilidad de la incidencia política. Lo que sigue es un resumen de los resultados para los dos Ejes. Para mayor información, se puede ver el **Anexo 4**.

Tabla 5. Resultados de Evaluar la Oportunidad para Incidencia entre los Corredores de COSIPLAN:

	Influencia del Fuente de Financiamiento	Magnitud de los riesgos	Impactos Acumulativos	Territorio Indígena o Afro-descendiente afectada	Factibilidad del Contexto Político	Total
<b>Eje Peru Brasil Bolivia</b>						
Carretera Interoceánica Sur (San Juan/Matarani/Ilo- Cusco-Pto. Maldonado-Julica-Inapari-Pto Asís-Río Branco,Acre-Pto Velho, RO)	1	7	10	10	4	41
Bolivia Corredor Norte: La Paz- Caranavi-Yucumo-Rurrenabaque-Riberalta-Cobja-Guayaramerin	2	7	10	10	6	43
<b>EJE AMAZONAS</b>						
Pto Tumaco - Hidrovías Putumayo	3	10	8	10	2	40
Pto Manta - Hidrovías Napo	4	5	8	7	2	30
IIRSA Norte: Paíta - Tarapoto-Yurimaguas - Iquitos-Tabatinga-Manaos	5	8	9	10	7	44



IIRSA Centro: Carretera Callao-La Oroya-Pucallpa-Cruzeiro do Sul-Río Branco	6	8	10	8	10	6	42
---	---	---	----	---	----	---	----

Eje Interoceanica Central

Interoceánica Central: Arica-La Paz-Cbba-Sta Cruz-Pto.Suarez-Corumba- Cuiaba	7	6	6	6	6	4	28
--	---	---	---	---	---	---	----

Eje Andino

Buenaventura-Bogota-Meta-Orinoco-Manaos	8						S/info.
Pto. Tumaco-Pto Emeraldas-Tumbes-Piura-Chiclayo-Trujillo-Lima	9						S/info.
Huancayo-Ayacucho-Abancay-Urcos-Puno-Desaguadero-La Paz-Potosí	10						S/info.

Eje Guyana Shield

Carretera Georgetown – Lethem-Boa Vista	11	8	8	6	6	2	30
---	----	---	---	---	---	---	----

## 1. Eje Amazonas

El eje Amazonas involucra múltiples corredores que salen del río Amazonas para alcanzar diferentes puertos de la costa del Pacífico (Tumaco, Manta, Paita, Callao). Estos corredores multimodales están todavía en sus etapas relativamente primeras de diseño y construcción, en particular los componentes del interior de la foresta Amazónica afectada en las regiones de Perú, Colombia, Ecuador y Brasil, donde hay bajos niveles de conversión forestal para infraestructura de desarrollo. Por eso, es en esta región donde se encuentra la mayor parte del bosque tropical intacto. La rehabilitación de carreteras está en proceso y en diferentes etapas, mientras que los análisis de factibilidad están ahora enfocados en tráfico de río y ferrovías. El BID está financiando la carretera Pasto-Mocoa que incluye importantes inversiones de manejo social y medioambiental sin precedentes en la subregión. El BID está financiando también el análisis de navegabilidad de los mayores tributarios del Amazonas (Napo, Putumayo, Huallaga, Ucayali, y Marañón). En tanto que otras inversiones en transporte, energía e industrias extractivas ya han sido planificadas, estas inversiones están todavía poco avanzadas en otras regiones, aunque con algunas excepciones (Corrientes, Putumayo y la región del Napo en Ecuador). Existe bastante territorio indígena en la región, inclusive alta presencia de PIAV. La falta de inversiones significativas en infraestructura, y la existencia de varias alternativas de propuestas de desarrollo (Yasuní, Loreto Sostenible, etc.) con actores de respaldo institucionales, también sugieren mayores oportunidades de incidencia.

La API incluye un total de 24 proyectos para el Eje Amazonas, la mayoría de los cuales se encuentran en etapas tempranas de su planificación (**Tabla 6**). El mapa de los proyectos del Eje Amazonas sugiere la confluencia de múltiples corredores multimodales entre el Río Amazonas y los puertos Pacíficos. Hay por lo menos cuatro ramales distintos indicados allí: 1) Tumaco-Mocoa-Leticia, Colombia; 2) Manta-Manaos, Ecuador; 3) IIRSA Norte Perú: Paita – Yurimaguas – Iquitos – Manaos; 4) IIRSA Centro Perú: Callao – Pucallpa – Cruzerio do Sul- Río Branco. Cada uno de estos corredores subregionales está evaluado.

Dos factores económicos están impulsando la inversión en abrir la región amazónica. El primero está relacionado con los costos de transporte para las nuevas concesiones extractivas y la expansión de la inversión agropecuaria. La presión persistente para reducir los costos de transporte para la exportación de sus commodities por los puertos del Pacífico por

parte de Brasil es el segundo factor. Aunque el comercio binacional está frecuentemente planteado como la motivación principal detrás de COSIPLAN – IIRSA, la evidencia de los flujos bajos en la actualidad demuestra que el comercio intra-regional es menos importante para Brasil.<sup>64</sup>

Colombia comparte una frontera de unos 1,950 Km. con Brasil. A pesar de todo el dinamismo comercial en la última década, el comercio bilateral entre los dos países en 2010 equivale a una proporción de solamente 0.7% del comercio total de ambos países – muy por debajo del porcentaje de comercio intra-regional, ya muy bajo, de 20% entre países latinoamericanos. El BID atribuye este despreciable nivel de comercio entre Brasil y Colombia a los aranceles altos Brasileños (un promedio de 5.8% comparado con 2.4% para Colombia). El estudio del BID sugiere que la competencia para vender en el mercado Chino y profundizar el comercio asimétrico con sus vecinos es el impulso detrás de los corredores del Eje Amazónico.

Los tramos de carreteras para cada uno de los cuatro corredores han avanzado en términos de construcción mucho más rápido que las hidro vías y puertos del interior. Sin embargo, hay ahora un ímpetu creciente para explorar en mayor detalle la navegabilidad de los afluentes del Amazonas. El BID está financiando varios estudios de la navegabilidad de los ríos peruanos, ecuatorianos y colombianos en el área de influencia del Eje Amazonas. El río Napo fue evaluado en 2011 con el resultado de que no permitía el calado suficiente para facilitar los buques de carga pesada y de que los costos del dragado e infraestructura portuaria no serían factibles en comparación con la demanda.<sup>65</sup> En el corto plazo, hay poca probabilidad de que esta inversión se realice y por esta razón, no seguimos acá con el análisis del corredor Manta Manaos.

Tabla 6. Proyectos de la API en el Eje Amazonas, según etapa de ejecución

ETAPA DEL PROYECTO	# PROYECTOS *	MONTO	% INVERSION
PERFIL	9	USD 1.283,0	40,0%
PRE-EJECUCIÓN	11	USD 1.090,9	34,1%
EJECUCIÓN	4	USD 829,9	25,9%
TOTAL	24	USD 3.203,8	100,0%

La suma de la columna “#Proyectos” no se corresponde con el total de proyectos individuales incluidos en el Eje dado que no se tiene en cuenta con el proyecto concluido para este análisis.

64 Mauricio Mesquita Moreira (2011) Tumbando la Pared: Comercio e Integración entre Brasil y Colombia. BID: Sector de Integración y Comercio. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36318076>

65 Para el informe del BID sobre la navegabilidad del Río Napo véanse BICECA Manta Manaos Corredor página de biblioteca, <http://www.bicusa.org/en/Project.Resources.10511.aspx>

Otros cuellos de botella que determinarán la factibilidad de los corredores multimodales planeados para esta región se refieren a la capacidad de los puertos. La privatización portuaria ha avanzado en Perú, Ecuador y Colombia, lo que ha fomentado una ola de concesiones para invertir en la expansión de capacidad. Las concesiones de los puertos de Paita y Callao han estado en operación durante casi tres años. Las concesiones de los puertos del interior (Iquitos, Yurimaguas) han atraído flujos de inversión para mejorar la capacidad de estos nodos de transporte. En el caso de Loreto, Dourojeanni ha estimado que una inversión en más que 4,200 Km. de hidrovía ya ha sido propuesta por diferentes actores.<sup>66</sup> Con la excepción posible del Napo, hay indicadores claros de una motivación nueva para desarrollar la capacidad de transporte hidroviaria en la próxima década.

Sin embargo, los riesgos asociados con la rehabilitación y la construcción de nuevos tramos de carreteras en cada uno de los cuatro corredores constituyen una amenaza mayor en el corto plazo. El único tramo con financiamiento aprobado por una IFI es el segmento del corredor Tumaco- Belem entre las ciudades de Pasto y Mocoa en el departamento de Putumayo, Colombia. El financiamiento del BID puede alcanzar unos \$US 300 millones, y constituye un factor significativo en la gestión de riesgos ambientales y sociales relacionado con la carretera. El co-financiamiento de las IFI no está presente en la construcción de los otros tres tramos viales, en parte por no poder cumplir con sus políticas de salvaguarda. De todas formas, en Colombia y Perú en particular, los tramos de carretera en marcha para la región Amazónica provocarán impactos sociales y ambientales significativos, no solamente debido a la proximidad a unas áreas protegidas, humedales, y zonas de alta biodiversidad, sino por los impactos sobre los pueblos indígenas y PIAV. La población Afro-descendiente en Putumayo esta presente en diferentes partes del departamento. La inseguridad de la tenencia territorial para ambas poblaciones, un tema complicado aun más por la coincidencia con algunas áreas protegidas es quizás el reclamo más urgente para evitar conflicto y lograr el desarrollo sostenible en la región. La construcción de nuevos corredores de transporte puede ser una oportunidad de negociar soluciones a la variedad de problemas territoriales enfrentados por comunidades indígenas y Afro-descendientes. Por el contrario, la falta de planificación típicamente resulta en un agravamiento los conflictos; recordemos que el conflicto de Bagua en el 2009 se desencadenó con el ataque policial a una toma de la carretera IIRSA norte.

---

66 Dourojeanni (2012: 141) ha estimado el costo seria unos \$US 27 millones para dragar y señalar las hidrovias mas viables (Huallaga, Maranon, Putumayo, Napo, y Tigre)

MAPA 2: PROYECTOS DE LA API EN EL EJE DEL AMAZONAS



26

Figura 11. Mapa del Proyectos de la API en el Eje del Amazonas

Los impactos acumulativos son significativos y evidentes para todos estos corredores subregionales. De las carreteras y de la hidrovía, se extienden las ramas de una red de transporte local que facilitaría la penetración mayor de la inversión en agricultura pequeña e intensiva hacia adentro de las áreas forestales. La exploración para hidrocarburos y su extracción, ya una actividad en marcha en varias partes de la región, obviamente se va acelerar. La minería aluvial está creciendo muy rápido en las cuencas de varios ríos y en las áreas de piedemonte, como Putumayo; una ola de concesiones mineras se ha producido. Las reservas petroleras, solo en Putumayo, se estiman en 200 millones de barriles. El oleoducto transandino (OTA) cruza el Putumayo y Nariño, llevando 25,000 barriles diarios de los 115 pozos en la región. La minería se está expandiendo, con un estimado de 305 millones de toneladas de cobre y molibdeno en los cerros de la cuenca alta del Río Mocoa, solamente. La minería y los recursos de hidrocarburos representan casi el 25% de la economía regional de este parte de Colombia.<sup>67</sup>

67 TAU (Unión temporal Consultora ambiental PROINTEC y ambiental consultores). EAR Evaluación Ambiental Regional. (2008). BOGOTÁ D.C. Volumen IV Págs. 60-66. Datos extraídos del Informe Descripción de la vía San Francisco – Mocoa, Consorcio DIN – SEDIC. Estudio suministrado en medio magnético por la Ing. Blanca Hernández, Subdirección de medio ambiente del INVIAS. 16-06-08.

Las grandes inversiones en el sector energético son menos seguras en el corto plazo, en parte debido a la larga distancia existente para alcanzar los mercados de Brasil y por tanto el alto costo de la transmisión de cualquier electricidad generada en la zona. Se ha identificado una cantidad enorme de posibles sitios para construir represas hidroeléctricas, pero más que todo orientadas al abastecimiento del mercado local.

Consecuentemente, todos los tres corredores subregionales logran una puntuación alta en términos de la magnitud de los riesgos, los impactos acumulativos, y los efectos adversos sobre la población indígena y Afrodescendiente. Las diferencias entre ellos se pueden observar en las aperturas para oportunidad política. Tomando en cuenta que la construcción de la carretera Pasto Mocoa ya está en desarrollo, hay menos oportunidad para incidir en los aspectos estructurales de este proyecto específico. Sin embargo, la evaluación de los impactos socio-ambientales, aunque no fue todo lo que debería haber sido, tuvo una influencia sustantiva sobre el enfoque de la mitigación de los impactos sociales y ambientales. En particular, el asunto de proteger la reserva forestal de la Alta Mocoa por su expansión (y el fondo para financiar actividades de mitigación) fue debido a la presión del BID. Además, el programa de mitigación estableció un presupuesto y mandato para algunos mecanismos de control social, como una Veeduría Ciudadana y un panel de expertos internacionales para fortalecer el monitoreo de la implementación.

Quizás el logro más destacado que resultó por la presión de la sociedad civil y las políticas del BID, fue la decisión de llevar a cabo una evaluación de los impactos regionales del tramo Pasto Mocoa. La evaluación ambiental regional (EAR) duró casi dos años, abriendo unos espacios de participación y debate sobre los posibles impactos sociales y ambientales directos e indirectos. Los resultados de esa evaluación, aunque no satisfacían las expectativas de varias organizaciones de la sociedad civil, sirvieron, no obstante, para el diseño de un programa de mitigación que no hubiera sido posible de otro modo. El proceso de llevar a cabo la evaluación regional no tenía antecedentes en la región, estableciendo un precedente importante para un proceso de planificación participativo que es indispensable para armonizar las distintas visiones de desarrollo que existen en la región.<sup>68</sup>

Con todo, el diseño del programa de mitigación para la carretera Pasto Mocoa tuvo varios problemas. El más importante de ellos fue el hecho de no reconocer la propiedad de los pueblos Kamentsá afectados por la carretera y la expansión de la reserva forestal. Actualmente, las comunidades

---

68 Pasto Mocoa –Estándar para promover infraestructura sostenible BICECA (12/22/09). <http://www.bicusa.org/es/Article.11698.aspx>

indígenas han iniciado una queja formal ante el mecanismo independiente de queja del BID para investigar si éste ha violado sus propias políticas, encaminadas explícitamente a proteger los derechos de los pueblos indígenas afectados por las inversiones del Banco.

Con sus defectos, el proceso de planificación auspiciado por el BID en el caso de Pasto Mocoa no tiene muchos precedentes en el área de influencia de los tres corredores bajo análisis. La presencia del BID en este proyecto, y la posibilidad de su financiamiento en otros proyectos ahora en proceso de estudio, abre mayor espacio para la incidencia de la sociedad civil. Con sus limitantes, este espacio significa un factor favorable para la oportunidad de incidencia. BNDES ha expresado su interés en aprender sobre la experiencia de Pasto Mocoa para la posibilidad de aplicar el enfoque a otros proyectos. También, la carretera Pasto Mocoa fue identificada por el Fondo para Estrategia de Conservación (CSF, por su sigla en inglés) como una de las cinco mejores opciones para empujar una agenda de conservación en relación con proyectos de transporte en toda la región Andino-Amazónica.<sup>69</sup>

En los corredores IIRSA Norte e IIRSA Centro, las IFIs no han jugado hasta ahora un papel sustantivo en el financiamiento. Sin embargo sabemos de la preparación de unos planes alternativos para los proyectos propuestos por COSIPLAN-IIRSA, con posibles actores de respaldo en el gobierno peruano o en las instituciones internacionales. Dos ejemplos son las iniciativas para plantear alternativas a la carretera Pucallpa - Cruzeiro do Sul, y la iniciativa de un consorcio de OSCs para lograr una EAE para guiar la inversión de infraestructura en Loreto. Estas alternativas en marcha y las bases de apoyo para cada uno constituyen un elemento favorable para incidencia efectiva en la región.

Otra ventaja es el estado preliminar de la gran mayoría de las propuestas para infraestructura, así que es mayor la oportunidad para cambiarlas. Aunque la densidad poblacional no es alta, puede observarse la presencia de apoyo público a favor de mayor integración vial con Brasil. Por otro lado, existen también redes ambientales y organizaciones indígenas con capacidad de incidencia en los gobiernos y en la prensa.<sup>70</sup> En resumen, el contexto social es bastante favorable a la oportunidad de incidencia en esta región amazónica multinacional compartida por Perú, Colombia y Brasil, y en menor proporción, Ecuador.

---

69 CSF (May 2011) Filtro de Carreteras, documento borrador.

70 Los estudios de factibilidad del TNC y CSF para la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul; Dourojeanni, et al, "Loreto Sostenible" (2012)

Cuando sumamos la puntuación para los cinco criterios, los tres corredores subregionales logran una marca que excede 40 puntos de un máximo de 50. Esto sugiere una oportunidad prometedora para la incidencia dirigida a los proyectos de COSIPLAN-IIRSA en el área de influencia del Eje Amazonas.

## 2. Eje Interoceánico Perú-Brasil-Bolivia (PBB)

El Eje Interoceánico Perú-Brasil-Bolivia está constituido por un área de influencia muy significativa e interconecta transversalmente América del Sur entre el Nordeste, Centro-Oeste y Norte de Brasil con los países vecinos: Bolivia y Perú. El Eje brinda la posibilidad de interconectar el Océano Atlántico por medio de diversos puertos localizados en el Nordeste brasilero con importantes puertos de Bolivia y Perú.

El Eje descrito abarca las regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste de Brasil, y comprende, en la región Norte, los estados de Rondonia, Acre y Tocantins; en la región Centro-Oeste, los estados de Mato Grosso y Goiás; y en la región Nordeste, los estados de Bahía, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Río Grande do Norte, Ceará, Piauí y Maranhão. Comprende además los departamentos de: Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios y Puno, en Perú; y los departamentos de Pando, Beni y La Paz, en Bolivia (**Figura 12**).<sup>71</sup>

Siendo quizás el eje más avanzado en la cartera de COSIPLAN-IIRSA, el Eje PBB lleva un significado especial para la tarea de probar los supuestos medulares de la iniciativa de integración.

Los proyectos de transporte entre Brasil y Perú se están basados en la promesa de beneficios comerciales y económicos de una integración vial entre los dos países. El modelo de integración regional propuesta por COSIPLAN – IIRSA está fundamentada por la reducción de las asimetrías en la oportunidad económica que separa las subregiones de la Amazonía norte y central de las áreas económicamente más fuertes hacia el sur y costera. Se explica la pobreza de estas subregiones de la Amazonía en Perú, Bolivia y Brasil por su aislamiento geográfico, lo que ha sido una barrera para mayor inversión, crecimiento y empleo.<sup>72</sup> La desigualdad regional entre los estados amazónicos sureños y norteños no está en disputa. Lo que

71 Ese eje tiene como área de influencia una superficie de 4.233.869 km<sup>2</sup>, y representa el 38,8% del total del territorio de los tres países que forman el EID.

72 Véanse IIRSA-COSIPLAN, el corredor Perú-Brasil-Bolivia actualizado (June 2011) [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/gte\\_brasilia11\\_propuesta\\_cct\\_%20cosiplan\\_para\\_app.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/gte_brasilia11_propuesta_cct_%20cosiplan_para_app.pdf)





de \$US 1.2 mil millones, pero la tasa de crecimiento es mayor y el total puede superar \$US 10 mil millones en los próximos cinco años.

El Eje Perú-Bolivia-Brasil (PBB) es quizás uno de los corredores más avanzados del COSIPLAN-IIRSA en términos del estado de ejecución de las obras. Hay dos corredores subregionales: 1) La carretera Interoceánica Sur (Belén - Pto. Velho –Pto Maldonado – Ilo/San Juan/Matarani; 2) Corredor Norte, Bolivia (La Paz – Cobija – Guayaramerin – Pto Velho.<sup>75</sup> Aunque en este Eje PBB, hubo un tercer corredor subregional que es una hidrovía entre Pto Velho y el interior de Bolivia a través de los ríos Madeira, Mamoré, y Beni, no hay información sobre las inversiones programadas en paralelo al mejoramiento de la navegabilidad de los ríos. Sin embargo, las dos represas hidroeléctricas, Santo Antonio y Jirau, se están acercando a un estado de avance del 75%. Los impactos de las dos megarepresas en la cuenca del río Madeira son ampliamente reconocidos, pero no las consideramos como parte de un corredor subregional adicional en este análisis.

Aunque el API de COSIPLAN indica que el Eje PBB solo contiene un proyecto pendiente para financiar, es el corredor más importante y avanzado de la Amazonía. Al respecto, nos parece relevante considerar la lista de proyectos originales del Eje PBB del portafolio IIRSA para apreciar la escala de los impactos contemplados para la región tri nacional. (Figura 13).

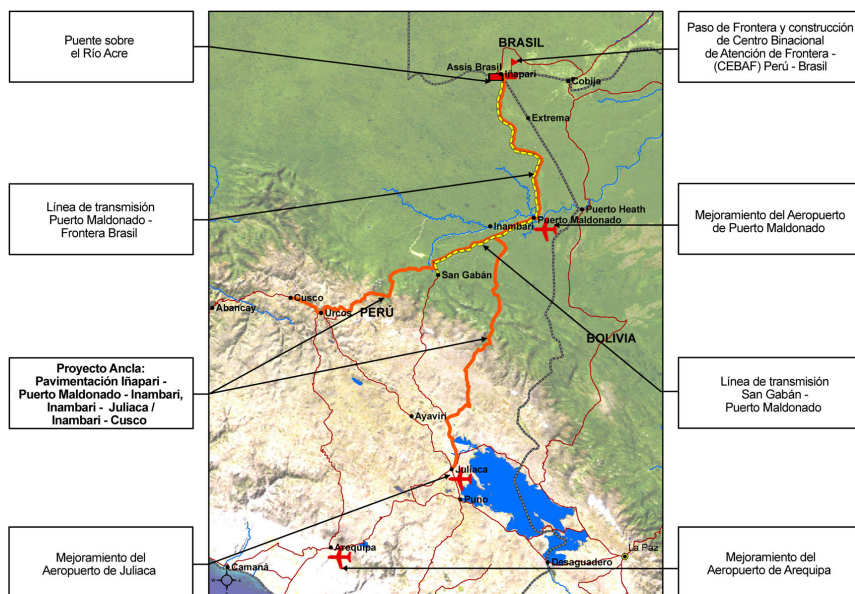


Figura 13. IIRSA proyectos en el Eje Perú Bolivia Brasil

75 BICECA Carretera Interoceánica Sur - <http://www.bicusa.org/es/Project.aspx?id=10312> y Corredor Norte Bolivia <http://www.bicusa.org/es/Project.aspx?id=10082>

La vía principal interoceánica sur ya es una carretera pavimentada que une los puertos brasileros y peruanos, vinculando, en teoría, a los productores de soja Brasileros con los mercados Asiáticos. La región Brasileros refleja un crecimiento significativa en la producción de *commodities* agrícolas, ganaderos y recursos del subsuelo (soja, maíz, algodón, carne bovina, etanol, producción mineral, petróleo, y gas natural). Los costos de transporte para Brasil son 25-30% del precio final de producto, comparado con una gama de 10-15% para los productores de Europa y EEUU.

Los dos mapas de la **Figura 14** visualizan la usurpación sistemática de tierras por parte del cultivo expansivo de soja, posiblemente desplazando aun mas al interior los pastos ganaderos, cada día mas cerca a las tierras bajas de Perú y Bolivia. Con el aumento de tráfico vehicular en la carretera interoceánica y la reducción en los costos pronosticada para la conversión del uso de las tierras de Madre de Dios, se han originado fuertes incentivos para la deforestación en la región.

Varios estudios de caso auspiciado por BICECA, cuyo foco ha sido los impactos de los 1,000 Km. del tramo de la carretera interoceánica que atraviesa la Amazonía de Perú demuestran los riesgos profundos de fomentar mayor transporte de carga pesado hacia los puertos Pacíficos, con el efecto adicional de concentrar las desigualdades del ingreso en vez de reducir las. Con la penetración del sistema vial, ferroviario e hidroviario Brasileros en la Amazonía Peruana y Boliviana, no hay garantías ni evidencia sólida de que el resultado económico produzca una disminución de desigualdad entre países o entre clases sociales de la región. Si consideramos que las tendencias del modelo de desarrollo exportador en Brasil han profundizado la desigualdad en la tenencia de las tierras, este proceso de concentración de las tierras fácilmente podría extenderse a sus vecinos.<sup>76</sup>

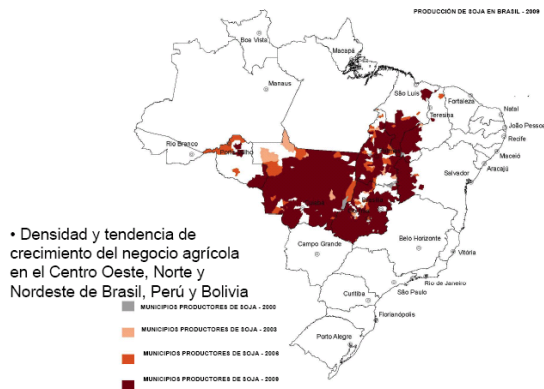
---

76 "La concentración de la tierra en Brazil: Entrevista con Gerson Luiz Teixeira Mendes, Humanitas Instituto Unisinos [http://www.unisinos.br/\\_ihu/](http://www.unisinos.br/_ihu/)

**JUSTIFICACIONES PARA LA CREACIÓN DEL EJE INTEROCEÁNICO  
PERÚ-BRASIL-BOLIVIA**



**JUSTIFICACIONES PARA LA CREACIÓN DEL EJE INTEROCEÁNICO  
PERÚ-BRASIL-BOLIVIA**



La magnitud de los impactos ambientales está indicado por la proximidad de la carretera a las áreas extensivas de influencia (Figura 15, particularmente para los 1,000 Km. que comienza en Cusco hasta Inapari, y sigue por Acre y Rondonia en Brasil). Un porcentaje significativo de la subregión goza de alguna forma de protección ambiental, con estimados que anda por 30% del territorio en esta parte de las tierras bajas. La Reservas Nacionales de Tambopata y Alto Purús, los Parques Nacionales de Bahuaja-

Sonene y Manu, las Reservas Comunes de Amarakaeri y Machiguenga y el Santuario Nacional Megantoni todos fueron creados dentro de los últimos diez años. Los grupos indígenas más afectados incluyen los *Amarakaeri*, *Machiguenga*, *Shipibo-Conibo*, *los Esé Ejja*, *Amahuaca*, *the Quechua del Napo*, cuyo representación en mayor parte es por la Federación de los Pueblos Nativos de Madre de Dios (FENAMAD) (Figura 16 abajo).

Los impactos acumulativos potenciales de la carretera interoceánica sur son grandes. La infraestructura sin planificación adecuada ha sucedido en la intensificación de las actividades económicas no sustentables, como la minería artesanal, la expansión de pastos, la extracción ilegal de madera y la colonización de tierras. Una propuesta para construir una nueva represa hidroeléctrica de 2,000 MW fue bloqueada por una movilización de protesta liderada por las comunidades afectadas de Puno.<sup>77</sup>

---

77 BICECA Inambari Pagina de Proyecto, <http://www.bicusa.org/es/Project.aspx?id=10078>

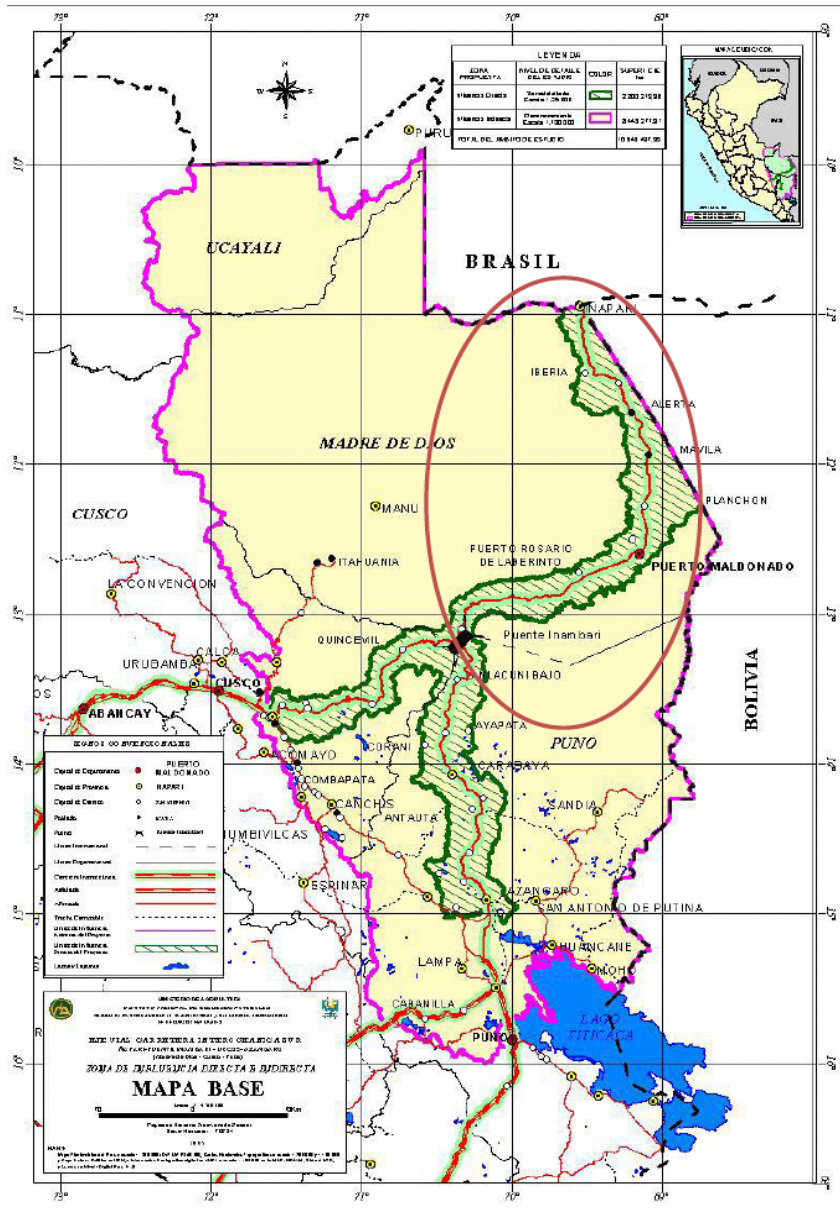


Figura 15. Área de influencia de impactos directos de la Carretera Interoceánica Sur



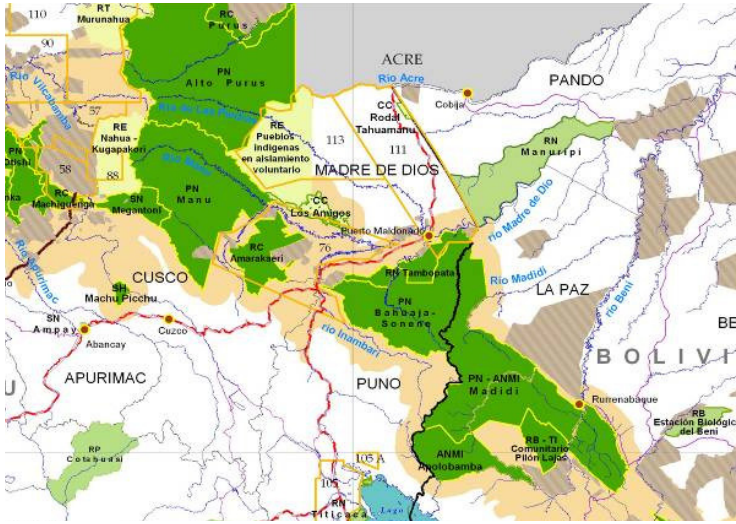


Figura 16. El sistema de áreas protegidas y las reservas indígenas en el suroriente de Perú.

La extracción de gas y petróleo está extendiéndose desde los pozos del valle del Bajo Urubamba hacia el Santuario Megantoni y el Parque Nacional Manu, motivada por los planes de construir y abastecer un tercer gasoducto sur.<sup>78</sup> Aunque hacen falta datos más comprensivos, la deforestación está aumentando en esta región de Perú y los conflictos periódicos relacionados con la minería aluvial y la extracción maderera ilícita revelan el bajo nivel de gobernanza y la dependencia de la economía local de los ingresos y empleo proporcionados por estas actividades.

La carretera interoceánica sur está incentivando ahora la promoción y la construcción de otros caminos vecinales y carreteras secundarias, impulsados, de una manera oficial o informal, por la presión inversionista en los sectores mineros, forestales y de la agricultura. Las carreteras adicionales planeadas en la región como la del Alto Purús, región entre Ucayali, Madre de Dios y Cusco también plantean unos riesgos de deforestación y desplazamiento de pueblos indígenas sin que se contemplen medidas de planificación mínima. La carretera Purús-Inapari (180 Km. RUTA MD-104 Y UC-104) ha sido propuesta por grupos de la región y corre colindante con la frontera del Río Acre y vincula la carretera interoceánica con el corredor IIRSA Centro. El otro camino es la Iberia – Itahuania – Paucartambo, Cusco (350 Km., RUTA MD-103 Y CU-113) el cual impondrá unos impactos directos e indirectos graves para las áreas

78 Vease la pagina del proyecto Carretera Interoceánica Sur, <http://www.biceca.org/es/Project.Library.312.aspx>

protegidas como los Parques Nacionales Alto Purus y Manu, y la Reserva Comunal Amarakaeri, más un territorio designado para las PIAV en el Alto Purus.

Finalmente, en la Figura 17, se pueden apreciar las inversiones futuras preparadas por Brasil para extender su sistema ferroviario con la rama Centro-Oeste desde Mato Grosso a Cruzeiro do Sul (estudios bajo evaluación).<sup>79</sup> El ferrocarril Transnordeste (en ejecución) de 1.728km el cual requiere la remodelación de unos 550km y el ferrocarril de Integración Oeste-Este (1,527km). Sin embargo, hace falta una inversión muy grande, por lo cual todavía no hay garantías de su realización en el corto plazo. Los dos proyectos quedan a nivel de estudio de factibilidad.

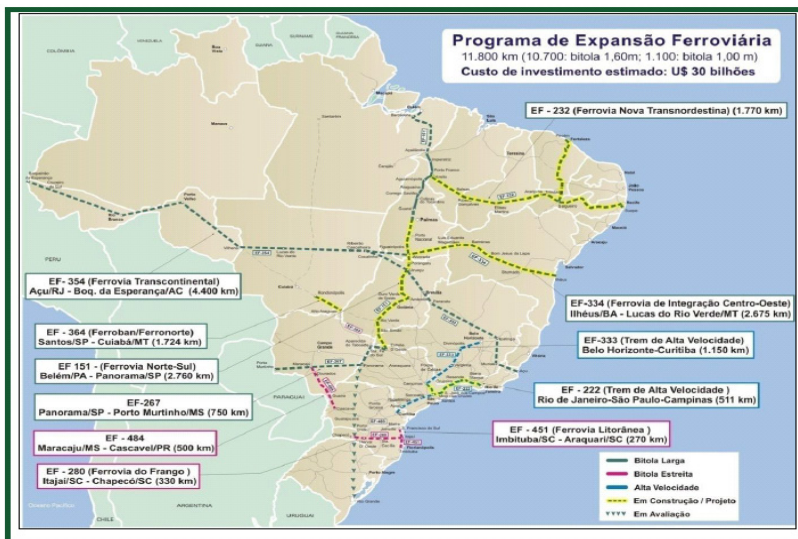


Figura 17. Programa de Expansão Ferroviária Brasileira (2012) Fuente: Ministerio dos Transportes.

Además, el programa de mayor inversión en infraestructura hidroviaria para los ríos Madeira y Mamoré, originalmente parte del complejo hidroeléctrico Madeira, podría ser priorizado en los próximos años.<sup>80</sup>

El reto que tenemos al frente es cómo fortalecer el compromiso del gobierno Peruano en mitigar los impactos, compromiso vinculado con la planificación regional participativa de transporte y producción que se traduce en aumentos de la inversión en programas de ordenamiento territorial y zonificación asociados con la orientación de nuevas inversiones

79 IIRSA – COSIPLAN Eje PBB GTE Mtg, Bogota, June 2011.

80 Mario Osava, “Soy Boom Drives Westward Expansion of Railroads,” IPS (Aug. 8, 2011).



en infraestructura. Entre las opciones está el segundo programa de mitigación por \$US 30 millones financiado por la CAF para MINAM (*Programa de Gestión Ambiental Social II, PGAS II*), el cual destina \$US 1.8 millones en su presupuesto para financiar una zonificación del uso de la tierra para toda el área de influencia de la carretera en Cusco, Madre de Dios y Puno.<sup>81</sup> La presión (y las propuestas) de la red de organizaciones de la sociedad civil que monitorea los procesos en esta región, ha resultado en mejoras en el diseño del PGAS II en cuanto a transparencia y participación, lo cual puede servir como base para una mayor incidencia hacia el cumplimiento de estos compromisos. El BID también ha apoyado el gobierno estatal de Acre en la implementación de su programa de desarrollo regional en la área de influencia del BR-364 y BR 317, inclusive con el financiamiento de una EAE, importante para la definición de los posible escenarios de uso de la tierra.<sup>82</sup> Finalmente, el BID esta iniciando el diseño de un Fondo multi-donante Bio-Carbono, por \$US120 millones, para apoyar las actividades económicas sustentables en Madre de Dios y evitar mayor deforestación.

Estas inversiones de las IFIs en la región del Eje PBB han permitido cierto apalancamiento para impulsar propuestas alternativas a los enfoques iniciales de COSIPLAN-IIRSA, aunque se han visto restringidas por los limitantes impuestos por las deficiencias de gobernanza en la región, hecho que ha magnificado los riesgos percibidos por las IFIs. Sin embargo, dado el nuevo ánimo propiciado por la discusión sobre el diseño de una estrategia nacional REDD+, estas limitaciones pueden corregirse. Todavía es muy pronto para apostar sobre la forma que va tomar un programa para evitar la deforestación ya sea a través de incentivos de mercado o de fuera de éste. Por lo menos, el debate sobre REDD+ ha permitido una visualización de la infraestructura como uno de los motores de la deforestación en Perú y las incongruencias que existen entre REDD+ y COSIPLAN-IIRSA.

La carretera interoceánica ya está pavimentada e inaugurada, aunque los flujos de tráfico vehicular están muy por debajo lo esperado. En las comunidades aledañas a la carretera, siempre ha existido un nivel de apoyo bastante estable. Además, el acuerdo entre los Presidentes Toledo y Lula para construir la obra le dio un impulso político extraordinario, reflejando en parte la influencia de las empresas constructoras de Brasil como

---

81 El PGAS II es la segunda programa de mitigación para la Interoceánica y sigue una primera etapa, un PGAS I (2005-2011) para \$17 millones, también financiado por la CAF, lo cual fue cuestionado en términos de su efectividad. Para una evaluación independiente de DAR, véanse Enriquez y Cueto (2010).

82 Esta EAE esta disponible por la página del proyecto del BID: <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=BR-L1289#doc>

Odebrecht y Andrade Gutierrez, beneficiarias principales de las concesiones favorables para construir y operar la carretera interoceánica sur. La ausencia de planificación adecuada que ha marcado la manera como la carretera fue iniciada nos deja ahora solamente alternativas de segundo orden, orientadas a la mitigación de los impactos sociales y ambientales de largo plazo. La suspensión de la construcción de la represa Inambari ofrece algún optimismo referente a que las lecciones de la interoceánica se están aprendiendo y a que existe la posibilidad de enfrentar otras nuevas propuestas de infraestructura perjudicial en el futuro. Más difícil aun sería la tarea de recuperar el control territorial, en un contexto de procesos adversos de inversión desencadenados por la carretera, para restaurar algún mínimo de gobernanza.

De igual preocupación en relación al Eje PBB es el Corredor Norte de Bolivia, una carretera ramal de 2,000 Km. entre La Paz y la frontera con Perú y Brasil. El Corredor Norte de Bolivia comparte muchos de los mismos riesgos y oportunidades que se han observado en la carretera interoceánica.

Como extensión del Eje PBB, el Corredor Norte de Bolivia atraviesa los departamentos La Paz, Beni y Pando, que poseen una gran diversidad de ecosistemas poco estudiados, sobre los cuales se desconocen los efectos que un proyecto de esta magnitud generaría, y en los cuales existen gran cantidad de Pueblos Indígenas y Territorios Indígenas, consolidados o en proceso de titulación, y nuevas demandas. Además, Áreas Protegidas y zonas de alta sensibilidad ambiental.

Las presiones sobre pueblos indígenas, comunidades campesinas y áreas protegidas a lo largo del corredor se presentan de diversas maneras, dependiendo de las características de las actividades agrícolas, pecuarias y de extracción de recursos naturales que se desarrollan. Hay extracción minera en las cuencas (de pequeñas cooperativas y grandes empresas), actividad ganadera, extracción maderera, actividades petroleras, y actividad turística. El proyecto Corredor Norte abarca tres departamentos; parte de La Paz, parte del Beni y todo el Departamento de Pando, con una superficie total de 234.000 Km<sup>2</sup> que representan aproximadamente el 25% de territorio boliviano, en la región andina y amazónica.

El Corredor Norte de Bolivia consta de, por lo menos, seis diferentes tramos y está financiado por cinco instituciones financieras diferentes: el BID, el Banco Mundial, la CAF, BNDES y BANDES.<sup>83</sup> Existe

---

83 Para el financiamiento del Corredor Norte, véanse: <http://www.bicusa.org/es/Project.Financing.10082.aspx>

gran probabilidad de que los impactos sociales y ambientales sean graves para cada segmento de la carretera. Sin embargo, las recomendaciones y el programa de mitigación que resultaron de un estudio estratégico ambiental financiado por el BID en 2005 acerca de los posibles riesgos globales del Corredor Norte, nunca fueron implementados.

En 2011, el Banco Mundial aprobó un financiamiento de \$US129 millones para la rehabilitación de la carretera de 113 Km. entre Ixiamas y San Buenaventura, un vía ramal que extiende la red vial nacional hacia el oriente en el interior de la Amazonía y la frontera con Perú (**Figura 18**). Este proyecto es significativo por la relación entre Bolivia y el Banco Mundial:<sup>84</sup> cumplir con las políticas de salvaguarda del Banco Mundial no es nada fácil. En contextos de complejidad y fragilidad ambiental como se presenta esta región del norte del departamento de La Paz y el Sur de Beni, el gobierno de Bolivia requiere la implementación y verificación independiente de los estándares altos exigidos por el Banco para la gestión de riesgos sociales y ambientales.

La carretera Ixiamas – San Buenaventura es el proyecto más estratégico en todo el Corredor Norte debido a los impactos acumulativos asociados con su rehabilitación. La carretera atraviesa una región paralela (entre 5 y 7 Km.) a la frontera norte del Parque Nacional Madidi. Es muy probable que la pavimentación y la construcción de varios puentes para asegurar la conectividad de la vía incentiven su prolongación hacia el norte de Bolivia, zona colindante con Madre de Dios y Acre. Entre las nuevas carreteras contempladas para aprovechar la construcción de Ixiamas – San Buenaventura están: Ixiamas – El Tigre – Puerto Chive – Cobija, Ixiamas – Alto Madidi, e inclusive uno de los proyectos más controvertidos: un camino que atraviesa el Parque Nacional Madidi para conectar Apolo e Ixiamas, vía Tumupasa.

---

84 Para mayor información sobre el préstamo del Banco Mundial a Bolivia para esta carretera, véanse Enrique Laats and Christian Velasquez-Donaldson, *Governance and the San Buenaventura – Ixiamas Highway as Tangible World Bank Additionality*, BICECA Monthly Bulletin (March 2011), <http://www.bicusa.org/es/Article.12399.aspx>; and Bolivia: The World Bank and the Government recognize deficiencies in the Takana's Indigenous Plan (Update, 18 mayo 2011) <http://www.bicusa.org/es/Article.12438.aspx>

Mapa 1: Área de Influencia del Corredor Norte y Estructuración Territorial

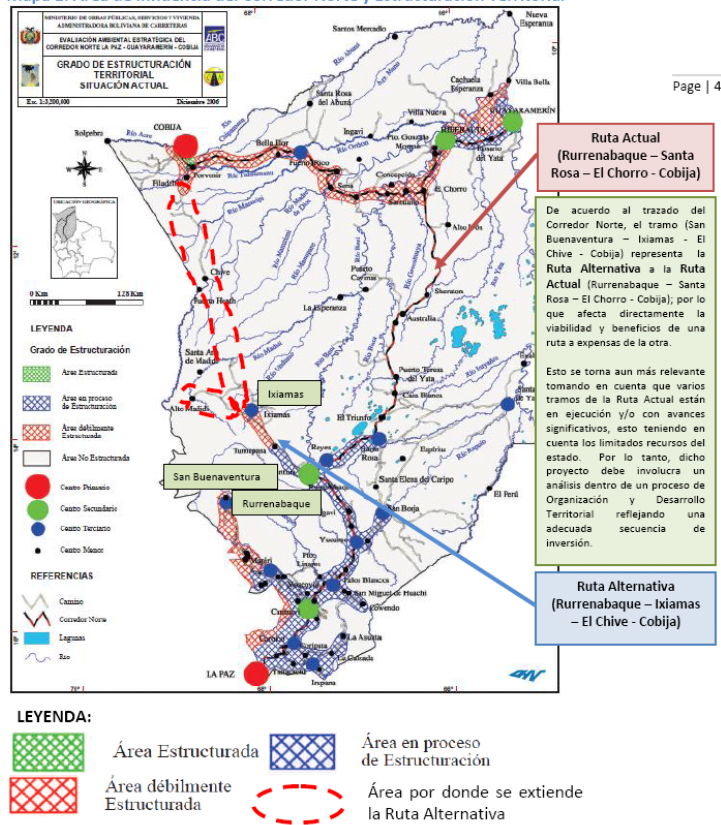


Figura 18. Área de Influencia del Corredor Norte.

Hay una gran variedad de inversiones planeadas o en ejecución en otros sectores para aprovechar la rehabilitación de la carretera Ixiamas – San Buenaventura, entre ellos un Ingenio Azucarero cerca de San Buenaventura, el puente entre Rurrenabaque y San Buenaventura, la expansión del aeropuerto en Ixiamas, la represa hidroeléctrica El Bala, y varias concesiones para la exploración de petróleo dentro del Parque Madidi.<sup>85</sup> La carretera misma, por sus efectos directos e indirectos en los parques de Madidi y Pílon Lajas, significa un gatillo para nuevas olas migratorias y la expansión de la frontera agropecuaria. Por eso, tiene un potencial enorme para cambiar, de una manera positiva o negativa, la dinámica del desarrollo y la conservación en la región. Esta coyuntura de una confluencia de inver-

85 Alfonso Malky Harb and Juan Carlos Ledezma (2009) "Is Sugarcane a Sweet Deal for Sustainable Development?" Conservation Strategy Fund Policy Brief Series number 8

siones sin precedentes en esta región de Bolivia significa una oportunidad para la incidencia y para ampliar el alcance del proyecto en el sentido de invertir más allá de la mitigación de daños hacia la construcción de gobernanza dentro de un marco de planeación y gestión participativa e integración.

Las acciones de incidencia han intentado promover la introducción de mecanismos de transparencia, gobernanza y rendición de cuentas a favor de las comunidades afectadas. Como resultado de estos esfuerzos, los Takanas, el pueblo indígena más grande que está afectado por el proyecto, logró negociar algunos ajustes para mejorar el Plan de Pueblos Indígenas con el gobierno como requisito para cumplir con las salvaguardas del Banco Mundial. En colaboración con las federaciones de Takanas y otros, hay esfuerzos similares para incidir en el diseño y la estructura de algunos componentes del Plan de Mitigación para Impactos Directos e Indirectos del proyecto, poniendo una consideración especial en la EAE propuesta y en el Grupo de Trabajo para Desarrollo Sustentable.

Mientras el Corredor Norte tenga la ventaja de contar con el financiamiento de varias IFIs para facilitar el apalancamiento en propuestas de participación, cabe observar que los conflictos asociados con la carretera TIPNIS podrían dificultar los acuerdos entre el gobierno y los pueblos indígenas. El esfuerzo para dialogar con el gobierno de Bolivia y el Banco Mundial sobre los planes para conducir el EAE también proporciona la oportunidad de adelantar las propuestas alternativas, pero no queda claro si existe un actor de respaldo institucional para estas ideas. El Corredor Norte está ampliamente apoyado por la población en el área de influencia, aunque la consulta con los afectados todavía no ha cumplido con los estándares constitucionales.

Resumen: Ambos corredores subregionales del Eje Perú Brasil Bolivia logran una puntuación alta que sugiere una oportunidad positiva para la incidencia, superando un total de 40 de un máximo de 50. Similar al Eje Amazonas, estos corredores presentan riesgos significativos para los pueblos indígenas y su entorno, pero también refleja los esfuerzos innovadores de avanzar alternativas. Donde hace falta construir algunos tramos críticos de los corredores, existe mayor oportunidad para abrir mayor espacio para la participación de las poblaciones afectadas. Donde el financiamiento de las IFIs está presente, existe una ventaja adicional. Esta combinación de factores explica por qué la oportunidad de incidencia es mayor en algunos de los otros corredores. Pues bien, vale aclarar que esto no quiere decir que los mismos riesgos para los pueblos indígenas y Afro-descendientes están ausentes o lo estén menos en otros corredores, sino que la capacidad de responder a nivel del proyecto y políticas no es tan favorable para estos otros corredores.

## V. Direcciones estratégicas

El componente central de la incidencia es la posibilidad de cambiar la política de desarrollo sobre la integración de infraestructura o el proyecto mismo de COSIPLAN mediante la elevación de los estándares que existen actualmente para el respeto de los derechos de las poblaciones afectadas. Se trata de no salir peor como resultado neto de un proyecto de desarrollo, o de no cargar con una proporción injusta de los costos y más bien acceder a su cuota justa de beneficios. La forma de hacer cumplir estos estándares universales está cambiando debido a la transferencia de poder del Norte al Sur.

La transferencia en poder económico global refleja una influencia política fortalecida de los países grandes de medianos ingresos, tales como Brasil, China, India y Sudáfrica, lo cual se ha traducido en una presión para reformar las reglas de gobernanza en las instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el BID. Con el respaldo del acceso a los mercados de capital internacional, Brasil, Perú y Colombia entre otros gobiernos Andino-Amazónicos, sostienen que sus propios sistemas nacionales para licencias ambientales y salvaguardas deben regir la inversión en los sectores más estratégicos y de alto riesgo.

El origen y la evolución de UNASUR-COSIPLAN refleja esta tendencia hacia el cambio en el balance de poder, tanto como los compromisos en defender los principios de buena gobernanza que lo acompañan.

Las organizaciones indígenas y Afro-descendientes tienen una historia larga y reconocida de defender un enfoque del desarrollo fundamentado en los derechos económicos, sociales, y culturales, consagrados en varios tratados y convenciones internacionales. Las organizaciones indígenas y Afro-descendientes han acumulado experiencia en propuestas alternativas relacionando los enfoques del desarrollo con estos convenios internacionales, inclusive frente a los gobiernos de UNASUR, las IFIs y el BNDES. Sus ideas, argumentos e historial de logros sirven de fundamento de cualquier propuesta de incidencia encaminada a una mayor participación en COSIPLAN.

Al igual que en la experiencia de otras OSCs y movimientos sociales en sus esfuerzos para incidir en IIRSA, los próximos pasos para contemplar el diseño de una estrategia de incidencia hacia COSIPLAN deben ser alimentados por el aprendizaje de las acciones anteriores. Una de las lecciones más importantes es la necesidad de asumir una perspectiva de largo plazo cuando se quiere lograr abrir espacio para una participación

efectiva. Habrá avances y retrocesos, ningún resultado temporal es típicamente suficiente para declarar la victoria y abandonar la campana. Por eso se requiere un esfuerzo sostenido. El cambio será incremental, no lineal, y de largo plazo en vez del cambio transformativo en el corto plazo, para la mayoría de los casos. Podemos verlo cuando los logros transformativos se están ganando, por ejemplo con la inclusión del derecho al consentimiento, libre, temprano e informado para los pueblos indígenas en las constituciones de algunos países, la próxima etapa de incidencia se extiende a la plena implementación de estos compromisos.

Los ejemplos de esta trayectoria de cambio que vemos evidente en el contexto de la planificación e implementación de COSIPLAN-IIRSA son varios: la decisión del gobierno Peruano de aprobar una Ley de Consulta Indígena; la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor del Pueblo Sarayacu; la decisión del Ministerio del Medio Ambiente de Colombia de establecer como requisito una evaluación de los impactos sobre la biodiversidad para inversiones mineras y otras. Todos estos ejemplos, hasta logros legales y políticos significativos que resultaron solo luego de años de lucha por las organizaciones indígenas, ambientalistas, y sus aliados, significan solamente un paso en la secuencia de pasos necesarios para alcanzar la justicia para el pueblo y el medioambiente. En cada caso, los obstáculos a la plena implementación efectiva de estos mandatos han subrayado lo incompleto del estatuto legal establecido, como también las tácticas múltiples utilizadas por el gobierno y el sector privado para explotar estas brechas y evitar su cumplimiento. En cada caso, el logro de una decisión que permite defender los derechos de los pueblos afectados, indígenas y otros, nos lleva a la siguiente batalla sobre cómo asegurar y fiscalizar el cumplimiento de la decisión. Podemos ver también que el marco temporal para la incidencia que cubre todas las etapas del cambio en la política o la inversión en cuestión desde su diseño hasta la implementación se mide en décadas, no en años.





Figura 19. Mapa de la Carretera Villa Tunari-San Ignacio

Estas lecciones de incidencia política son evidentes e ilustradas en el contexto de la campaña de CIDOB sobre la carretera de 306 Km. entre Villa Tunari y San Ignacio de Moxos, cuya construcción atravesaría el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), lo



que la Ley Ambiental de Bolivia define como una zona intangible y por eso prohibido para obras grandes de infraestructura.

Los esfuerzos para imponer la carretera por parte del gobierno Boliviano han fracasado debido a la presión nacional para considerar una alternativa que respete los derechos de la población indígena que vive en el TIPNIS. Las dos marchas desde la región hacia La Paz organizadas por CIDOB lograron aumentar la visibilidad de los riesgos de la carretera y la falta de consulta adecuada establecida como un derecho en la nueva Constitución. Cuando las marchas fueron atacadas por la policía, y luego recibidas con apoyo popular a su llegada a La Paz, el gobierno tuvo que ceder.

El gobierno decidió iniciar una consulta de la población del TIPNIS para refrendar la decisión de proceder con la carretera o mantener el Parque Nacional como una zona intangible. Se propuso la consulta para cumplir con el mandato constitucional, pero con la intención clara de ratificar las decisiones anteriores del gobierno en impulsar la carretera. La ley requiere que todas las 69 comunidades indígenas ahora viviendo en el TIPNIS sean consultadas, pero no estipula los procedimientos para asegurar la calidad mínima de esa consulta ni como se define y determina el consentimiento.<sup>86</sup> Las anomalías que han emergido en el proceso de consulta que el gobierno está llevando a cabo: la falta de neutralidad en el diseño de las preguntas de la consulta y las acciones extraordinarias para presionar la participación sesgada; los informes públicos de los resultados parciales y no verificables; las amenazas y la presión sobre ciertas comunidades opuestas a la obra; y el anuncio del gobierno que se ha firmado un contrato nuevo sin licitación para iniciar la construcción del primer tramo de la carretera.<sup>87</sup> La decisión para renovar los contratos de construcción fue presionado por el retiro de BNDES de su acuerdo inicial para financiar con \$330 millones la empresa Brasileña OAS en la construcción de la carretera.

---

86 El referente específico es el capítulo 4, artículo 15 en la 2009 Constitución de Bolivia, “los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” se incluye el derecho “a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respeto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.”

87 Véanse Emily Achtenberg, (Oct. 20, 2012) “Bolivia: New Road Contract Ramps Up Stakes in TIPNIS Conflict,” NACLA. <http://nacla.org/blog/2012/10/20/bolivia-new-road-contract-ramps-stakes-tipnis-conflict>

## El TIPNIS y la resistencia a la consulta

En el área del parque nacional hay tres subcentrales: la del TIPNIS, la del Sécure y la del Conisur.



Figura 20. Mapa del TIPNIS y las Comunidades en Resistencia a la Consulta

La carretera TIPNIS es un buen ejemplo de los diferentes retos que se pueden presentar en la incidencia a nivel de un proyecto. El requisito constitucional para conducir las negociaciones de buena fe con los pueblos indígenas afectados antes de proceder con la inversión de alto riesgo y sin la consideración de unas alternativas claras, significa un paso importante, aunque deficiente en el respeto a los derechos de los pueblos indígenas. El hecho de que en el gobierno Boliviano se percibió la necesidad de cumplir en alguna manera el mandato constitucional establece una diferencia entre este gobierno y muchos de sus vecinos donde hacen falta las mismas protecciones constitucionales o permiten su violación rutinaria. Los graves problemas asociados con el proceso de consulta reflejan una intención evidente de manipular el proceso para sus propios fines. Pero, aun más importante es la complejidad inherente al cumplimiento de un requisito tan central para el desarrollo sustentable como la consulta de las poblaciones afectadas de una manera que satisfaga todos los intereses.

En los esfuerzos extraordinarios del gobierno de Bolivia para promulgar la encuesta se dejó percibir la influencia palpable de las tácticas de resistencia emprendidas por la CIDOB y los líderes/ezas indígenas locales, a través de las marchas, lo mismo que, luego, en los contra-ataques del gobierno al tomar las oficinas de la organización. Estas actividades atraían la atención internacional sobre el asunto, limitando aun más el espacio del gobierno para imponer su decisión. En agosto 2011, una marcha indígena

reclamó la cancelación del proyecto. En Octubre del mismo año, se logró la decisión del Presidente Morales de presentar la Ley 180 que definió la protección del TIPNIS, lo cual establece la intangibilidad de este territorio y prohíbe la construcción de cualquier carretera adentro. Esta ley detuvo temporalmente las actividades de construcción.

Sin embargo, a finales de Diciembre, surgió, con apoyo del gobierno, el Consejo Indígena del Sur (CONISUR), en representación de algunas comunidades que viven en la región sur del TIPNIS. El CONISUR hizo una marcha a favor de la carretera, reclamando los beneficios que para sus pueblos representaría la obra, en términos del mejor acceso a salud y educación. Como respuesta, el Presidente presentó una nueva Ley 222 estableciendo la Consulta de los habitantes del TIPNIS, mediante la cual se iba a determinar la aprobación de la carretera.

Unas 40 comunidades del TIPNIS expresaron su oposición a la implementación de la consulta. La efectividad de la movilización para oponerse a la consulta demuestra la falta de confianza en la neutralidad y objetividad del proceso. La demora en poder terminar la consulta explica en parte la premura del gobierno en anunciar nuevos contratos para re-iniciar la construcción. El retiro de BNDES del proyecto refleja por un lado la falta de salvaguardas adecuadas en este banco para evaluar y manejar los riesgos de un proyecto como este. A la vez, hay que concluir que las demoras relacionadas con la movilización de los campamentos para la construcción, los retrocesos, y luego la desmovilización de los campamentos tuvo un costo económico para la empresa OAS. Tampoco está claro cómo y quién tuvo que asumir estos costos. Vale aclarar que no fue gratis ni voluntaria la decisión de cancelar los contratos de construcción con OAS, lo cual implicó un logro para los opositores de la carretera y una pérdida para el gobierno.

Cualquier que sea el resultado de la lucha sobre la carretera TIPNIS, el ejemplo destaca los retos de una dependencia creciente en los sistemas nacionales para manejar los riesgos sociales y ambientales relacionados a grandes obras de infraestructura. A pesar de la innovación que se han experimentado en algunas áreas estos sistemas en la codificación de las protecciones para los pueblos más vulnerables y el medioambiente, los vacíos en la implementación se puede observar. El marco temporal para el cambio es de largo plazo, con retrocesos luego de los avances o en otras palabras, a veces hay uno o varios fracasos en los intentos a la incidencia antes del éxito. El diseño de las propuestas de incidencia no debe apostar todo en la posibilidad de una victoria decisiva en el corto plazo, sino la capacidad de las organizaciones en poder sostener la incidencia sobre el curso de varias etapas del proceso de cambio, cada un con indicadores específicas para medir el éxito.

Otra de estas lecciones, tal como anotamos arriba, es la incidencia mas efectiva es la que esta orientado por un conocimiento detallado de cómo opera la institución blanco. La tarea de adquirir este conocimiento se hace mas difícil por la falta de transparencia en COSIPLAN. Las preguntas más pertinentes para adivinar la interpretación de los representantes de UNASUR –COSIPLAN en cuanto al propósito de sus propios estatutos que rigen la participación pública fueron incluidas en una carta a la Presidencia pro-tempore de COSIPLAN, el Ministro de Transportes y Comunicaciones de Perú.<sup>88</sup> Quedan por comprender las respuestas a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las opciones de procedimiento para que una instancia de la sociedad civil de un país miembro de UNASUR pueda proponer su participación en el Plan de Acción Estratégica (PAE) de COSIPLAN, incluidas las decisiones sobre la identificación, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos de la API?
2. ¿Cuáles son los avances en la definición de una metodología de participación social y de contribución activa de las comunidades involucradas?
3. ¿Cómo ha previsto, el Consejo de Delegados y Delegadas, su articulación con entidades externas, en la definición y retroalimentación del PAE?
4. ¿Cómo fue decidido el enfoque de la metodología EASE en casos como el Proyecto de Transporte Multimodal Laguna Merín y Lagoa Dos Patos (Brasil - Uruguay)? En ese sentido ¿Cuáles serían los criterios considerados que llevarían a aplicar esta metodología a otros proyectos de COSIPLAN?

## **A. Escenarios de Participación**

Podemos explorar dos escenarios posibles, aunque simplificados, que podría determinar la estrategia de incidencia para mayor y mejor calidad de participación en COSIPLAN. Un escenario podría involucrar una receptividad mayor a una propuesta de sociedad civil por COSIPLAN, indicando un interés de dialogo. Un escenario segundo, consistente con gran parte de la experiencia reciente de IIRSA, es un resistencia al dialogo con sociedad civil y barreras frente a las propuestas para mayor participación.

**1. Apertura Positiva para el Dialogo** – COSIPLAN considera una propuesta para uniformar la participación de la población afectada, particularmente los pueblos indígenas y afrodescendientes, como requisito política. Si hay apertura para explorar conjuntamente los mecanismos de participación,

---

88 Carta de ILSA al Sr. Ministro Alejandro Chang Chang, del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 9 de Octubre, 2012.

hay varios elementos que se puede derivar de la experiencia anterior. Primero sería la capacidad de articular una propuesta completa, viable y puntual para poder responder a esta apertura. Parte central de la propuesta sería la defensa de un concepto robusto de participación y sus implicancias para COSIPLAN. En Segundo lugar, un marco para proponer como tal participación funcionaria en la práctica debe contemplar como evitar el riesgo de la tendencia de promover más talleres sin cualquier vínculo a las decisiones de inversión. Por eso, es importante de amarrar la propuesta política de crear un mecanismo para fomentar sistemáticamente mayor oportunidad uniforme de participación en COSIPLAN a las decisiones sobre proyectos actuales. Pues, en este escenario, el acercamiento y dialogo entre sociedad civil y COSIPLAN no debe abandonar las acciones de incidencia dirigida a proyectos específicos ni la estrategia de resistencia cuando sea necesario, pero también sería ideal la identificación mutua entre los partes de los proyectos donde se puede comprobar el enfoque propuesta de participación de una manera conjunta.

**2. Apertura Negativa que requiere Resistencia** - La tendencia es continuidad con IIRSA en excluir los afectados de las decisiones más importantes, que sea la orientación estratégica de COSIPLAN y a nivel de los proyectos. La implicancia sería la necesidad de conquistar el espacio a nivel de COSIPLAN por el camino de la incidencia para frenar, demorar o cambiar proyectos.

La estrategia para ambos escenarios involucraría un balance distinto entre la resistencia y el dialogo.

## **B. Elementos de una propuesta formal**

Algunos elementos para una propuesta de participación el diseño e implementación de las inversiones prioritarias de COSIPLAN. La propuesta puede contemplar dos niveles de participación, una a nivel del consejo de delegados de COSIPLAN orientado a participación en la formulación, implementación, monitoreo e evaluación de los compromisos en el Plan de Acción estratégica. En este nivel, se podría contemplar diferentes mecanismos de participación, como un nuevo grupo de trabajo sobre la temática de asuntos indígenas/Afro-descendientes como delegados en el Consejo mismo, entre otras opciones.

Un nivel complementario sería orientado a propuestas relacionadas a participación en proyectos, grupos de proyectos o ejes de integración como conjunto. Las opciones de propuesta en este nivel son múltiples y algunos están desglosados abajo. El espacio de participación a nivel de proyecto podría orientarse a los Grupos Técnicos por Eje u otros tipos de mecanismos regionales, subregionales, etc.

Habría cierta coordinación entre las propuestas para participación a nivel de Consejo de Delegados de COSIPLAN con las propuestas para participación a nivel de proyecto. Tal como otros aspectos de integración, el tema central para el Consejo sería la armonización de estándares mínimas en relación de participación, transparencia y rendición de cuentas para los proyectos de infraestructura de COSIPLAN.

Los elementos de una propuesta formal en ambos niveles incluyen:

**1. Concepto de Participación Fuerte:** La propuesta debe referirse a los estándares nacionales o internacionales más altos, inclusive los derechos constitucionales suscritos por los países miembros de UNASUR. Esto implica una definición de la participación expansiva y fuerte, tanto al nivel de políticas como a nivel de proyectos. La participación es a su raíz un ejercicio en fortalecer de la capacidad reivindicativa de los pueblos afectados en negociar sus intereses a través de procesos de planificación participativo auténtico, en vez simplemente la validación de las decisiones ya tomadas por otros. Por eso, la participación efectiva debe iniciar temprano en el ciclo del proyecto o la planificación de la política, aunque nunca hay solo un inicio – hay varios inicios.

**2. Reglas claras de transparencia:** La participación depende del acceso de la evidencia del cumplimiento de compromisos y planes ya establecidos (como los compromisos de UNASUR y COSIPLAN señalados en la Sección III de este informe). Todos los participantes merecen el acceso a la misma información. A nivel de participación en espacios como el Consejo de Delegados, sin acceso a la información necesaria para juzgar si acuerdos anteriores fueron cumplidos, carece confianza en cualquier acuerdo nuevo. También, debe incluir acceso a documentación como estudios, análisis, informes de viaje, etc. que son relevantes.

De una manera similar, la participación a nivel de proyectos depende del acceso de información. Sin acceso al inicio de un proceso de diseñar un proyecto de infraestructura a los posibles costos, beneficios y su distribución para todas las opciones de inversión, la participación es desigual y por eso inefectiva.

**3. Propósitos:** El marco para un mecanismo de participación piloto debe ser flexible para comenzar, pero en base de ciertos principios y espacio para ajustarlo al aprendizaje. Es mejor contemplar una participación regional en escopo, con miembros de varios países, similar de la membresía de COSIPLAN. El alcance o enfoque de tal mecanismo debe precisar los propósitos y los beneficios anticipados para COSIPLAN. Debe aclarar y diferenciar el

propósito del dialogo del control social sobre las decisiones de COSIPLAN relacionado a planes, programas, políticas y proyectos. Debe diferenciar las modalidades de esta participación, por ejemplo entre dialogo, consulta, y quizás hasta la toma de decisiones, y las reglas que pertenecen a cada modalidad. Por ejemplo, a nivel del Consejo de Delegados, un propósito podría ser la negociación de un acuerdo de respetar estándares mínimas comunes para la participación de comunidades indígenas y afro-descendientes en proyectos de COSIPLAN que respetan las costumbres, autoridad, y procesos culturales de decisión. También debe contemplar las implicaciones de asegurar que la manera como esta participación esta planeado sea culturalmente apropiada y la información en una forma accesible para la población en cuestión.

**4. Representatividad:** Hay que anticipar la pregunta sobre la representatividad de los autores de la propuesta - porque ustedes? Que pasa si otros piden lo mismo?

**5. Operatividad:** Las propuestas se debe incluir criterios sobre la frecuencia, el lugar, a quien debe representar a COSIPLAN, como definir la agenda, si se requiere facilitación, etc.

**6. Sostenibilidad:** La participación es cíclica y de largo plazo. Las propuestas deben anticipar los retos de sostener la participación en un contexto positivo, incluyendo los aspectos de capacitación interna y los costos. Un presupuesto para la implementación de la propuesta siempre ayuda.

**7. Preparación de propuestas de cambio que quiere mas allá de participación:** Abriendo el espacio para participar raramente es el reto mayor. Ocupar y conquistar este espacio después es el reto. En un contexto positivo para un mecanismo de participación, hay que tener listo las propuestas para las alternativas que se quiere a los proyectos de COSIPLAN o las políticas asociadas. O sea, al ocupar el nuevo espacio, la única manera de quedarse es con ideas listas y argumentos elaborados para facilitar la negociación de este cambio.

En particular para las estrategias limitadas solo al escenario de resistencia, el enfoque sobre el como aplicar los principios participativos a los proyectos emblemáticos de COSIPLAN se debe enfocar en el menú de opciones que pone en cuestión la integridad del proyecto o busca fortalecer los componentes de gobernanza y mitigación. Muchos de estos criterios de gobernanza están bien conocidos y ha sido incorporado con mayor frecuencia a varias inversiones de infraestructura.<sup>89</sup> La lista de

---

<sup>89</sup> J. Reid (2008a) Show them the money: Incentives for greener infrastructure; J. Reid (2008b) "[Carbon deposit refund for forest roads.](#)" *Conservation Policy in Brief*,"

opciones para fortalecer la participación y gobernanza en proyectos de infraestructura incluye la siguiente:

1. Todos los corredores de COSIPLAN requieren algún tipo de evaluación estratégica ambiental o evaluación de impactos acumulativos, lo que deben ser actualizados para informar nuevos etapas de planificación (cada 3-4 años). Para los proyectos energéticos, el análisis más apropiado puede ser la evaluación del manejo de cuenca con un enfoque de la gestión integral de recursos naturales. Para agricultura, el enfoque podría ser la cadena productiva. La EAE no es una bala de plata (por ejemplo la EAE conducido por el TIPNIS no ha tenido un impacto decisivo positivo). Sin embargo, el proceso de llevar a cabo un buen EAE tiene muchos beneficios positivos.
2. La zonificación territorial para la región macro que está afectado por una obra de infraestructura de transporte, quizás ejemplificado mejor en la propuesta de zonificación ambiental económica en la área de influencia de la carretera Brasileña BR-163 entre Cuiabá y Santarém, constituye una herramienta para fortalecer la integridad territorial de las tierras indígenas, Afro-descendientes o las tierras de alto valor para la conservación. La zonificación ecológica es también un instrumento para identificar y prestar importancia a los asuntos de derechos territoriales no resueltos. Finalmente, la zonificación abre la oportunidad para construir consensos entre intereses en competencia para tarea difícil de escoger entre opciones imperfectas.
3. Los planes de pueblos indígenas y otras formas de evaluación social son requisitos para algunos proyectos financiados por las IFIS y puede servir para un instrumento previsible para nivelar la cancha de negociación. Un ejemplo reciente del Plan Indígena que fue un requisito para el préstamo del Banco Mundial para la carretera San Buenaventura-Ixiamas en Bolivia.
4. Los programas de mitigación multisectorial ahora son bastante común como instrumento para reducir los daños más graves que resultan de las inversiones de infraestructura. Muchos de los otros elementos abajo podría ser incluidos en un programa de mitigación, pero frecuentemente el reto es la subestimación de los costos. El programa de mitigación típica no tiene un presupuesto más que 5% del costo total del proyecto. En algunos casos, como a segunda fase de mitigación para la carretera interoceánica sur, el enfoque del programa ahora no es solo la prevención de daño sino la inversión en la actividad económica sustentable en el área de influencia.



5. La infraestructura de alto riesgo debe incorporar el uso de bonos de desempeño ambiental y/o otros incentivos que se puede canjear al cumplir con unas condiciones sociales y ambientales. Este tipo de instrumento financiero esta utilizado mas en los mercados de Europa y EEUU, pero debe experimentarse en los países de COSIPLAN.<sup>90</sup>
6. Veedurías y otros mecanismos de control social son útiles en los contextos de gobernanza débil para mejorar la transparencia institucional y la rendición de cuentas a través de mayor control ciudadano. Un ejemplo recién de una veeduría fue financiado por el BID para el proyecto vial Pasto-Mocoa.
7. Para los programas de mitigación regional que se financia con proyectos de infraestructura, la participación en la gestión de estos programas también es muy importante. Los representantes de sociedad civil debe participar como miembros con voz y voto en las decisiones relacionado a la implementación del consejo de coordinación para programas de mitigación, con plena acceso a la documentación del monitoreo. Los comités de cuenca para el monitoreo independiente del caudal ecológico y otros impactos en contextos de represas hidroeléctricas son solo un ejemplo de este tipo de participación.
8. Las encuestas para medir la satisfacción de los beneficiarios y los afectados de un proyecto de desarrollo son componentes comunes en los llamados “proyectos dirigidos por comunidades” – una modalidad de financiamiento del Banco Mundial, para asegurar que haya una retroalimentación directa de los socios de un proyecto y su administración. Las innovaciones en la tecnología de telecomunicación móvil ha reducido los costos para utilizar nuevas formas de control de la corrupción e incompetencia en muchos proyectos de desarrollo.
9. El monitoreo y evaluación robusto debe incluir el presupuesto que permite y promueve el monitoreo participativo (comunitario) y la verificación independiente de los resultados. Debe incluir planes para evaluar los impactos del proyecto con una metodología adecuada. Por ejemplo, los indicadores del cambio en la tenencia de la tierra debe medir si los pueblos indígenas y Afrodescendientes tengan mayor seguridad de tenencia como resultado del proyecto.
10. Los mecanismos de la rendición de cuentas (o queja) ahora son comunes como componente de un programa de mitigación. Sin embargo, la debilidad de muchos de estos mecanismos revela la falta de estándares mínimas para definir como se deben funcionar.

---

90 Veanse Reid (2008b: Tabla 5, p. 17)

De importancia particular es la independencia y pertinencia cultural de los procedimientos de queja para los pueblos indígenas y Afro-descendientes.

11. La formación y acceso de los paneles de expertos independientes para los proyectos de alto riesgo (la categoría A en el lenguaje de las IFIs), deben hacerse más rutinaria para la mayoría de las inversiones de COSIPLAN.

Esta lista podría extenderse y las propuestas de incidencia debe ser armado con ejemplos y aplicaciones de varios y todos estos mecanismos para mayor y mejor participación efectivo para iniciar una negociación sobre su uso rutinaria en las inversiones contemplados por COSIPLAN cuando se le presenta la primera oportunidad.

Muchos de estas ideas no son nuevos y la efectividad de la mayoría ha sido demostrada en la práctica. La resistencia al ceder a estos mecanismos que promueve la participación podría atribuirse a cualquier numero de factores. La participación esta mal visto y representado equivocadamente como un costo que no sea compensado con muchos beneficios. Los dueños y financiadores lo ven como una táctica de sociedad civil solo para fiscalizarles, no para abogar para el proyecto. Sin duda, la participación de las poblaciones afectadas puede debilitar el control político o la captura de un proyecto de infraestructura. La participación puede iluminar la falta de planificación en la toma de decisiones y reducir el espacio para la corrupción. Además, se ha demostrado ampliamente que mas allá de controlar los aspectos que puede debilitar un proyecto, la participación de las comunidades mejora la calidad y por eso aumenta los beneficios de un proyecto. Aunque la participación es un derecho, todas las propuestas estarán mas persuasivas si están planteadas dentro de un marco que demuestra que los beneficios exceden los costos. La receptividad de COSIPLAN a nuevas propuestas de participación seria mejorado por la percepción de beneficios en vez de solo el castigo de costos.

Sin embargo, si la resistencia política frente a la demanda para mayor participación de sociedad civil sea arraigado en un desden para los derechos de la persona común o la defensa del privilegio pública para la ganancia privada, en este contexto pocos argumentos son exitosos. In estos contextos, cuando no hay interés en compartir el poder, hay que tomar este poder por los otros medios. Las estrategias de resistencia local que combinan la movilización con otras estrategias legales para lograr el cumplimiento con los compromisos institucionales nacionales e internacionales, a veces utilizando los sistemas jurídicas, puede ser lo mas efectivo.

## Bibliografía

- AIDSESEP, “Territorios, manejo forestal, y REDD+ indígena”. Propuesta para el programa de inversión forestal, Washington y Lima, febrero, 2012.
- Aizawa, Motoko and Chaofei Yang (2010) “Green credit, green stimulus, green revolution? china’s mobilization of banks for environmental cleanup”. *Journal of environment and development*, Vol. 19:2, pp. 119-144.
- Alencar, A., et al., *A pavimentação da BR-163 e os desafios à sustentabilidade: uma análise econômica, social e ambiental*, FORMAD, Mato Grosso, 2005.
- Arenas, Wendy et al. (2011) “Amazonía colombiana: Informe sobre los factores de transformación y las perspectivas de sostenibilidad”. Bogotá, Colombia: Fundación Alisos.
- Bank information center proyecto BICECA (October, 2006) “Cumbre social por la soberanía e Integración de los Pueblos (Cochabamba, Bolivia),” Washington, DC. ([www.biceca.org](http://www.biceca.org)).
- Bank information center proyecto BICECA (May, 2007) “Sociedad civil excluida del taller sobre metodología de evaluación ambiental organizado por IIRSA.” Washington, DC. ([www.biceca.org](http://www.biceca.org)).
- Bank information center proyecto BICECA (November, 2007) *El Banco del sur: la nueva estructura financiera, reacciones y rendición de cuentas*. Washington, DC. ([www.biceca.org](http://www.biceca.org)).
- Bank Information Center Proyecto BICECA (March, 2008) *El proyecto carretera Pasto-Mocoa, Putumayo, Colombia (Corredor Amazonas)*. Washington, DC. ([www.biceca.org](http://www.biceca.org)).
- Bank information center proyecto BICECA (February, 2008). *IIRSA ¿Una oportunidad perdida?* Washington, DC. ([www.biceca.org](http://www.biceca.org)).
- Bank information center proyecto BICECA (January, 2009) *Caso Corredor Norte, Bolivia*. Washington, DC. ([www.biceca.org](http://www.biceca.org)).
- Bank information center proyecto BICECA (July, 2010) *Alarmas despertadoras sobre el futuro de la amazonía peruana: Las IFIs y las fisuras del modelo extractivista*. Washington, DC. ([www.biceca.org](http://www.biceca.org)).
- Bank information center proyecto BICECA (Sep 2010) “Carreteras y Deforestación – diagnostico adecuado y bases para transporte sostenible en el R-PP peruano,” Washington, DC. ([www.biceca.org](http://www.biceca.org)).
- Bara Neto, Pedro, R. Sanchez, and G. Wilmsmeier (2007), Amazonía, hacia un desarrollo sustentable e integrado. Santiago: CEPAL.
- Barrow, Deanne M. (May 2012) “Operational guidance on consultation with indigenous peoples.” Environmental safeguards unit, technical. Notes No. IDB-TN-417.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Abril 2008) “Evaluación de la acción del bid en la iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramericana (IIRSA),” Informe RE-338, Washington, DC: BID - Oficina de Supervision e Evaluacion (OVE).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Los diez anos del BID en IIRSA, 2000-2010. Noviembre 2010.
- BID, (2011) Proposal for the establishment of a multi-donor fund to complement. The FIRII: The Regional infrastructure integration fund, Washington, DC: BID, Integration and Trade Department.
- BID (2012) “Perú: Plan de desarrollo del sistema hidroviario del amazonas. (PE-T1040) – Plan de operaciones,” Washington, DC: BID.
- IDB (Aug. 2012) Concpntp note: BioClimate fund – Madre de Dios, 5p.
- Bosshard, Peter. “China’s global dam builders and the environment: a progress report.” *The huffington post*, April 1, 2010. Accessed January 30, 2012. [http://www.huffingtonpost.com/peter-bosshard/chinas-global-dam-builder\\_b\\_522127.html](http://www.huffingtonpost.com/peter-bosshard/chinas-global-dam-builder_b_522127.html).
- Bräutigam, Deborah. *The dragon’s gift: the real story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Bräutigam, Deborah. “Aid ‘with chinese characteristics’: Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC Aid Regime.” *Journal of international development* 23, N°. 5 (2011).
- Bräutigam, Deborah. “Has China’s export financing met its match?” *China in Africa: The Real Story* blog, January 14, 2011. Accessed January 12, 2012. <http://www.chinaafricarealstory.com/2011/01/has-chinas-export-financing-met-its.html>.
- Cavalcanti, Carlos A. (FIESP), Carolina M. Lembo (FIESP), Cecília M. Fernandes (FIESP), João Gabriel Rizk Ramires (FIESP), Maria do Carmo Figueiredo de Almeida (FIESP), Mario Frugiuete Neto (FIESP), Roberto Moussallem (FIESP), Raúl Rodriguez Molina (BID), Silvia C. Carvalho Dias (FIESP), Tomás Sebastián Serebrisky (BID) (2011) “8 Ejes de Integración de la Infraestructura de América del Sur,” UNASUR & Federación de Industrias del Estado de São Paulo – FIESP. Coordinadora de la Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazonica (COICA) (2008) Pueblos Indígenas y Estados Nacionales Suramericanos: COICA vs. IIRSA,” Quito, Ecuador.
- Coordinadora de la Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazonica (COICA) (2012) Indigenous REDD+ Alternative indigenous territories of harmonious life to cool the planet coordinadora andina de organizaciones indígenas (CAOI) (Marzo, 2008) “Estrategia de la CAOI para Reestructurar IIRSA,” Santa Cruz, Bolivia.

- COSIPLAN - Estatuto y reglamento del Cosiplan*. Primera reunión de ministros del COSIPLAN. 18 de junio de 2010. Quito, Ecuador.
- COSIPLAN - COSIPLAN PAE 2012-2022*. Agosto de 2011. Río de Janeiro, Brasil.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Pueblo indígena kichwa de Sarayaku vs. Ecuador,” Sentencia de 27 de junio de 2012 (*Fondo y Reparaciones*).
- Chidiak, Martina (Sep. 9, 2011) “Informe final: Evaluación de la aplicación de la metodología iirs de evaluación ambiental social con enfoque estratégico al grupo de proyectos 2 Eje Sur,” manuscript de una consultoría para el BID, Buenos Aires. 54p.
- Dourojeanni, Marc (Junio 2006) “Estudio de caso sobre la carretera interoceánica en la Amazonía Sur del Perú,” Lima, Perú.
- DOUROJEANNI, Marc/ Alberto Barandiarán/ Diego Dourojeanni, *Amazonía Peruana en 2021: Explotación de recursos naturales e infraestructuras: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?*, Lima, 2009, 162 páginas.
- Dourojeanni, Marc (Agosto 2012) Loreto Sostenible, manuscript
- Donaldson, Christian, V. McElhinny (Junio 2009) *Estudios ambientales estratégicos (eas), infraestructura y desarrollo sustentable: Parte I y II*, - BICECA Boletín.
- Donaldson, Christian, (March, 2011) *Gobernanza en la Carretera Ixiamas-San Buenaventura como ‘Adicionalidad’ tangible del Banco Mundial*, BICECA Boletín.
- Donaldson, Christian, (May, 2011) *Banco Mundial y el Gobierno de Bolivia reconocen observaciones de la Asamblea de Corregidores de la TCO Takana I sobre deficiencias en el Plan para Pueblos Indígenas del Proyecto Ixiamas-San Buenaventura aceptando su modificación y complementación*, - BICECA Boletín.
- Donaldson, Christian y Mayra Johanna Tenjo Hurtado (Feb, 2012) “La Evaluación Ambiental y Social Estratégica para REDD+: ¿Qué es y por qué importa?, Algunas sugerencias para realizarla. - Bogota, CO: ILSA, Ecofondo, BIC. <http://www.bicusa.org/es/Project.Resources.10528.aspx>.
- Enrique Fernández, Claudia y Vanessa Cueto (2010) *Propuestas para Construir Gobernanza en la Amazonia a Través del Transporte Sostenible: Análisis de la Eficacia del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur – Tramos 2, 3 y 4*, Lima, Peru: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.
- Espinoza Llanos, Roberto, C. Feather (Feb. 2012) “The reality of REDD+ in Peru: Between theory and practice,” forest peoples program, Aidesep, Fenamad, Care.

- Fearnside, P. M. 2007. Brazil's Cuiabá-Santarém (BR-163) Highway: the environmental cost of paving a soybean corridor through the Amazon. *Environmental Management* 39:601-614.
- Fleck, Leonardo C., Maria del Carmen Vera Diaz, Elena Borasino, Manuel Glave, Jon Hak, Carmen Josse (2010) "Estrategias de conservación a lo largo de la carretera Interoceánica en Madre de Dios, Perú: Un análisis económico – espacial," Conservation Strategy Fund, Technical Series N°. 20. <http://conservation-strategy.org/en/reports>.
- Finer M, Jenkins CN (2012) Proliferation of hydroelectric dams in the andean amazon and implications for Andes-Amazon Connectivity. *Plos one* 7(4): e35126. doi:10.1371/journal.pone.0035126
- Florez, Margarita et al., (2008) *Selva Abierta, Carretera Pasto Mocoa e Hidrovía del Putumayo*, ILSA.
- Franz, Cristián Thorud, "Medio ambiente e infraestructura sostenible," presentación en Taller de capacitación: Integración y Desarrollo de IIRSA," Buenos Aires, Argentina, Sept 7-11, 2009.
- Gallagher Kevin P., Amos Irwin, and Katherine Koleski, *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*, by Inter-American Dialogue Report, February 2012.
- Galvis, María Clara, "The Right of Indigenous Peoples to Prior Consultation: The Situation in Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru," Washington, DC: Due Process of Law Foundation and Oxfam.
- Global Witness (2011) Guidelines for Environmental and Social Impact Assessments of China Ex-Im Bank Loan Projects [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.globalwitness.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Flibrary%2FChinese%2520guidelines%2520EN.pdf&ei=kRrVTo\\_UHqWP0QGOkIGCAg&usq=AFQjCNEmMR0OFgHG33CvroLTdvyzYKo4pg](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.globalwitness.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Flibrary%2FChinese%2520guidelines%2520EN.pdf&ei=kRrVTo_UHqWP0QGOkIGCAg&usq=AFQjCNEmMR0OFgHG33CvroLTdvyzYKo4pg) (an excerpt from unofficial translation).
- Hamilton, Kirk, Glenn-Marie Lange (2010) *The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development for the New Millennium*, The World Bank. [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ TOPICS/ENVIRONMENT/0,,contentMDK:22817274~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:244381,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/0,,contentMDK:22817274~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:244381,00.html)
- Hildyard, Nicholas (July 3, 2012) "Infrastructure as an asset class: Financing development or developing finance," Bretton Woods Project Update, <http://www.brettonwoodsproject.org/art-570868>
- Hildyard, Nicholas (July 2012) "More than bricks and mortar: Infrastructure as Asset Class: A critical look at private equity infrastructure funds," London:

- The Corner House <http://www.thecornerhouse.org.uk/sites/thecornerhouse.org.uk/files/Bricks%20and%20Mortar.pdf>
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, (IIRSA). *Base de Datos de Proyectos de la Cartera, Disponible en www.iirsa.org*, IIRSA, de proyectos iirsa 2009. Planificación territorial indicativa. Diciembre, 2009. Buenos Aires.
- IIRSA, Cartera de proyectos iirsa 2010. Planificación territorial indicativa. Diciembre, 2010. Buenos Aires.
- IIRSA 10 AÑOS Después: sus logros y desafíos. Agosto, 2011. Buenos Aires.
- IIRSA, Agenda de implementación consensuada 2005-2010. Sexto informe. julio, 2010. Buenos Aires.
- IIRSA, Agenda de implementación consensuada 2005-2010. Informe de evaluación. Julio, 2010. Buenos Aires.
- IIRSA, Planificación Territorial Indicativa, Cartera de Proyectos IIRSA 2004. Dic. 2004. Buenos Aires.
- ILSA (2009) El Derecho a la consulta previa en América Latina. Del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas. El otro derecho No. 40 [Http://Ilsa.Org.Co:81/Node/205](http://Ilsa.Org.Co:81/Node/205)
- Instituto del Bien Común (2009) Mapa de Amazonía Peruana 2009. Lima, Perú.
- Izko, Xavier (2012) “La frontera invisible: Actividades extractivas, infraestructura y ambiente (2010-2030). Quito, Ecuador: Iniciativa para la conservación de la Amazonia-Andina.
- Jenkins, Bruce (2011) “Sustainable finance and emerging financial actors,” manuscript, prepared for world resources institute, international financial flows and environment program. Washington, DC.
- Kotschwar, Barbara, Theodore Moran, and Julia Muir. “Do chinese mining companies exploit more?” *Americas Quarterly*. Fall 2011. Accessed January 30, 2012. <http://www.americasquarterly.org/do-chinese-mining-companies-exploit-more>.
- Laurance, William F., Miriam Goosem, and Susan G.W. Laurance, (2009) Impacts of roads and linear clearings on tropical forests,” *Trends in ecology and evolution*. Vol. 24 (12): 659-669.
- Macrologística, Confederacao Nacional da Industria, Acao Pro-Amazonia, “Proyecto Norte Competitivo: Apresentacao Final (FIESP) Brasilia, 8 de Nov., 2010.
- Malky, Alfonso, John Reid, Juan Carlos Ledezma, Leonardo Fleck (Dec. 2011) “Filtro de Carreteras: Un análisis estratégico de proyectos viales en la Amazonía” Serie Técnica N°. 21, Conservation Strategy Fund.

- McElhinny, Vince, (2008) "A IIRSA em uma encruzilhada: indicativos de mudança, implicacoes para a advocacy," en R. Verdúm, ed. *Financiamento e Megaprojetos: Uma interpretacao da dinamica regional sul-americana*, Sao Paulo: Brasil: Instituto de Estudios Socioeconomicos (INESC).
- McElhinny, Vince *The World Bank and Development Policy Lending: Lessons from the Brazil Sustainable Environmental Management DPL for Revising OP 8.60*, Boletín BICECA (Oct. 2011).
- Morales, Evo, (Oct, 2012) "Declaración de Cochabamba, Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Suramericana," [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_cochabamba.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm)
- Mesquita Moreiram, Mauricio (2011) *Tumbando la Pared: Comercio e Integracion entre Brasil y Colombia*. BID: Sector de Integracion y Comercio. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36318076>
- Nepstad, D., G. Carvalho, A.C. Barros, A. Alencar, J.P. Capobianco, J. Bishop, P. Moutinho, P. Lefebvre, and U. Lopes da Silva, Jr. 2001. Road paving, fire regime feedbacks, and the future of Amazon forests. *Forest Ecology and Management* 5524:1-13.
- Osava, Mario "Soy boom drives westward expansion of railroads," IPS (Aug. 8, 2011).
- Pening Gaviria, Jean Philippe, "Infraestructura en Colombia: Agenda de proyectos prioritarios de integración (api) y proyectos complementarios," COSIPLAN reunion de coordinacion, (Abril 2012) Brasilia, Brasil.
- Perz, S., S. Brilhante, F. Brown, M. Caldas, S. Ikeda, E. Mendoza, C. Overdeest, V. Reis, J. F. Reyes, D. Rojas, M. Schminck, C. Souza, and R. Walter (2008) Road building, land use and climate change: prospects for environmental governance in the Amazon," *Philosophical transactions of the royal society of biological sciences*. 363, pp. 1889-1895.
- Red Amazónica de información socioambiental georeferenciada (raisg) amazonia 2009: Areas protegidas territorios indígenas.
- Reid, John (Nov. 2008a) "Carbon deposit refund for forest roads," *Conservation Policy in Brief*, No. 5, [www.conservation-strategy.org](http://www.conservation-strategy.org)
- Reid, John (2008b) "Show them the money: Incentives for greener infrastructure," Andean Development Corporation, ed. *Perspectivas*. Caracas: CAF.
- Carneiro Filho, Arnaldo, Braga de Souza, Oswaldo (2009) "Atlas de Presoes e ameacas as terras indigenas na amazonia brasileira," Sao Paulo:ISA y Red Amazónica de información socioambiental georeferenciada (RAISG).



- Soares-Filho, B.S., D.C. Nepstad, L.M. Curran, G.C. Cergueira, R.A. García, C.A. Ramos, E. Voll, A. McDonald, P. Lefebvre, and P. Schlesinger (2006) "Modelling conservation in the Amazon basin." *Nature* 440: 520-523.
- Serra, Jose (2010) "Inambari: the urgent need for a serious national debate," Lima, Pronaturaleza.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (Oct. 2010) "Infraestructura Física para la Integración en América Latina y el Caribe," Caracas, Venezuela.
- Stender, Neal, Dong Wang, and Jing Zhou (2007). "China's New Environmental Impact Assessment Law," *Orrick, Herrington, & Sutcliffe, LLP*. Retrieved 13 Jan 2012, from <http://www.orrick.com/fileupload/1188.pdf>. (For a complete review of the environmental impact assessment law).
- Tanzi, Vito (April 2005) "Building Regional Infrastructure in Latin America," Intal-ITD Working Paper, 10. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- UNASUR- TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR. Primera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR. 23 de mayo de 2008. Brasilia, Brasil.
- UNASUR - DECLARACIÓN DE LA IV REUNIÓN DE LA UNASUR. Cuarta Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR. 26 de noviembre de 2010. Georgetown, Guyana.
- Van Dijck, Pitou and Simon Den Haak (2006) *Troublesome Construction: IIRSA And Public-Private Partnerships in Road Infrastructure*, Cuadernos de CEDLA, La Paz, Bolivia:
- Verdum, Ricardo (Sep. 2012) "As obras de infraestrutura do pac e os povos indígenas na amazônia brasileira," Nota Técnica 9, Brasilia: INESC
- World Bank (2011a) *Transformation through infrastructure: infrastructure strategy update, FY2012-2015*.
- World Bank (2011b) "A break with history: fifteen years of inequality reduction in Latin America," LAC poverty and labor brief, Washington DC: The World Bank.
- Zhu, Tan and Kin-Che Lam (2009). "Environmental impact assessment in China." *Nankai University Research Center for Strategic Environmental Assessment and The Chinese University of Hong Kong Centre of Strategic Environmental Assessment for China*. Retrieved 13 Jan 2012, from [http://cseac.grm.cuhk.edu.hk/publications/EIA\\_IN\\_CHINA.pdf](http://cseac.grm.cuhk.edu.hk/publications/EIA_IN_CHINA.pdf). (For a complete history of the development of China's EIA system).

# Anexo 1: Mapa de Proyectos – IIRSA Agenda de Implementación Consensuada (2005-2010) y COSIPLAN Agenda de Proyectos Prioritarios (2012-2022)



CUADRO 3: PROYECTOS DE LA AIC 2005-2010  
(en millones de US\$)

Nº	Proyectos	Eje/Procesos	Millones de US\$	Países <sup>(1)</sup>
1	Duplicación de la Ruta 14 entre Paso de los Libres y Gualedaychú	MERCOSUR-Chile	780,0	AR (BR)
2	Adecuación del Corredor Río Branco-Montevideo-Colonia- Nueva Palmira	MERCOSUR-Chile	234,0	UY (AR-BR)
3	Construcción del Puente Internacional Jaguarão-Río Branco	MERCOSUR-Chile	35,0	BR-UY
4	Duplicación del Tramo Pailhoa-Osorio (Rodovía Mercosur)	MERCOSUR-Chile	700,0	BR (AR-UY)
5	Proyecto Ferroviario Los Andes-Mendoza (Ferrocaril Trasandino Central)	MERCOSUR-Chile	5.100,0	AR-CH
6	Ruta Internacional 60-CH (sector Valparaíso-Los Andes)	MERCOSUR-Chile	286,0	CH (AR)
7	Gasoducto del Noreste Argentino	MERCOSUR-Chile	1.000,0	AR (BO)
8	Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza-Yacuiba y Centro de Frontera	Capricornio	23,0	AR-BO
9	Nuevo Puente Presidente Franco-Porto Meira, con Centro de Frontera Paraguay-Brasil	Capricornio	80,0	PY-BR
10	Construcción de la Carretera Pailón-San José-Puerto Suárez	Interoceánico Central	477,0	BO (BR-CH-PE)
11	Anillo Ferroviario de San Pablo (Tramo Norte y Sur)	Interoceánico Central	850,0	BR
12	Paso de Frontera Infante Rivarola-Cañada Oruro	Interoceánico Central	2,0	BO-PY
13	Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (1ª Etapa)	Interoceánico Central	49,0	BO (PY)
14	Carretera Toledo-Pisiga	Interoceánico Central	95,0	BO (CH)
15	Pavimentación y Mejoramiento de la Carretera Iquique-Colchane	Interoceánico Central	42,0	CH (BO)
16	Rehabilitación del Tramo El Sillar	Interoceánico Central	120,0	BO (CH-PE)
17	Centro Binacional de Atención de Frontera Desaguadero	Andino	7,5	BO-PE
18	Paso de Frontera Cúcuta-San Antonio del Táchira	Andino	2,0	CO-VE
19	Recuperación de la Navegabilidad del Río Meta	Andino	108,0	CO-VE
20	Corredor vial Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís	Amazonas	373,0	CO
21	Carretera Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Puertos y Centros Logísticos	Amazonas	681,2	PE (BR)
22	Carretera Lima-Tingo María-Pucallpa, Puertos y Centros Logísticos	Amazonas	1.351,3	PE (BR)
23	Puerto Francisco de Orellana	Amazonas	105,3	EC
24	Pavimentación Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca/Inambari-Cusco	Perú-Brasil-Bolivia	1.384,3	PE (BR)
25	Puente sobre el Río Acre	Perú-Brasil-Bolivia	12,0	BR-PE
26	Carretera Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown (1ª Etapa: Estudios) <sup>(2)</sup>	Escudo Guayanés	3,3	GY-BR
27	Puente sobre el Río Takutu	Escudo Guayanés	10,0	GY-BR
28	Carretera Venezuela (Ciudad Guayana)-Guyana (Georgetown)-Suriname (Paramaribo) (1ª Etapa)	Escudo Guayanés	0,8	VE-GY-SU
29	Mejorías en la Vía Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina y Cruce Internacional sobre el Río Marowijne	Escudo Guayanés	105,0	SU-GY
30	Exportación por Envíos Postales para PyMEs	TICs	5,0	Regional
31	Implementación de Acuerdo de Roaming en América del Sur	TICs	1,3	Regional
<b>TOTAL</b>			<b>14.023,0</b>	

Notas:

<sup>1)</sup> Para la realización del presente informe se han considerado las etapas de los proyectos de acuerdo a la clasificación utilizada para la Cartera IIRSA en la Base de Datos de Proyectos.

■ Perfil ■ Pre-ejecución ■ Ejecución ■ Concluido

1) Se identifica entre paréntesis el país o países vecino(s) influenciado(s) por el proyecto.

2) Dado que la 1ª etapa de proyecto incluida en la AIC sólo comprende los estudios, y éstos ya han sido iniciados, su etapa correspondiente es ejecución.

Fuente: VI Informe de la AIC. Julio de 2010.

MAPA 1: PROYECTOS DE LA API



## Anexo 2:

### Línea de tiempo: IIRSA-UNASUR (2000-2012)

- 2000 – IIRSA creado, 2000-2003 - Inventario de proyectos de integración
- Abr. 2001: 1ª Reunión, IIRSA CDE, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia
- Dic. 2001: 2ª Reunión IIRSA CDE, Buenos Aires, Argentina
- Mayo, 2002: 3ª Reunión, IIRSA CDE, Brasilia, Brasil
- Julio, 2003: 4ª Reunión, IIRSA CDE, Caracas, Venezuela
- Sep., 2003: ALCA Ministerial, Miami, EEUU, las negociaciones pararon, sin acuerdo.
- Nov., 2003: Doha OMC Ministerial, Cancún, las negociaciones colapsó sin acuerdo.
- Dic. 2003: 5ª Reunión, IIRSA CDE, Santiago, Chile
- 23-24 de Nov. 2004 - Sexta Reunión, IIRSA CDE, Lima, Perú: Primera etapa de implementación: Agenda de Implementación Consensuada (2005-2010) 31 proyectos, \$US 14 mil millones
- 14 de Dic. 2004: Venezuela y Cuba lanza Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA
- 2005 - Talleres VESA (Visión Estratégica Suramericana)

- Dic. 2005: Séptima Reunion, IIRSA CDE Asuncion, Paraguay. “Salto de calidad en la Planificacion Territorial” Proyectos Sectoriales de Integración
- 2006: BID establece Fondo de Integracion, FIRII (\$40 millones)
- 9 de diciembre de 2006: Cumbre UNASUR, Cochabamba: “*profundizar y perfeccionar los avances logrados en la identificación, evaluación e implementación de proyectos de integración en el marco del proceso de planeamiento de escala regional que realizan los países de América del Sur*” (Declaración)
- 13-14 Dic, 2006: Octava Reunion, IIRSA CDE, Quito, Ecuador
- 18 de abril de 2007: Declaración de Margarita – Construyendo la Integración Energética del Sur, en el marco de la 1ª Cúpula Energética Suramericana
- Dec, 2007: 9ª Reunion, IIRSA CDE Montevideo, Uruguay
- Mayo, 2008: Firma de su Tratado Constitutivo crea la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)
- Dic. 2008: 10ª Reunion, IIRSA CDE – Cartagena, Colombia
- 21 de mayo, 2009: Foro de Reflexion Estrategica: “La integración de America del Sur y el papel de la Infraestructura.”
- 10 ago 2009 – COSIPLAN creado en el III Reunion Ordinaria de UNASUR (Quito)
- 7-11 de Sept, 2009: Taller de Capacitacion “Integracion y Desarrollo de la Infraestructura Regional Sudamericana”, Buenos Aires, Argentina.
- Dic, 2009: 11ª Reunion, IIRSA CDE, Buenos Aires, Argentina
- 2010: Año de transición y co-gestión entre el CCT IIRSA a COSIPLAN
- 18 de junio de 2010, Estatuto COSIPLAN, aprobado en la I Reunión Ordinaria de Ministros del Consejo, realizada en Quito
- Dic. 2010: La cooperación técnica del BID que facilite su participación en el CCT de IIRSA se vence, terminando su participación formal.
- 2010 IIRSA GTE, Buenos Aires, Argentina
- Nov. 20, 2011: 2ª Reunion Ministerial de COSIPLAN, Brasilia, Brasil, se aprobaron el Plan de Acción Estratégica (PAE) 2012-2022
- 6-8 de Nov. 2012: 3ª Reunion Ministerial de COSIPLAN, Lima, Peru
- 24 al 26 de octubre - Reunión Ministerial de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) sobre Infraestructura para la Integración Física del Transporte, las Telecomunicaciones y la Integración Fronteriza, en Santiago (Chile)
- 27 y 28 de enero de 2013 - I Cumbre de CELAC” en Santiago de Chile
- Mar 2013 – BRICS Cumbre, Surafrica

**Anexo 3:**  
**Cuadro de Calificación: Oportunidades por**  
**Incidencia – COSIPLAN Ejes y Grupos de Proyectos**

Factores que indican mayor oportunidad para incidencia por parte de organizaciones de sociedad civil		1		2	Peso
		0			
<b>1. Fuentes de Financiamiento (IFIs)</b>					
a. Co-financiamiento por BID, BM o CAF	no	CAF, o posible IFIs	si		
b. Costo de inversión	bajo: 0 - \$US 10 mn	mediano: \$10-\$100 mn	alto: > \$100 mn		
c. Tipo de inversión	mejor	rehab	nueva		
d. Existe una propuesta alternativa viable	no	en prep	preparada		
e. Existe un campeón institucional a favor de la alternativa	no	posible	si		
<b>2. Magnitud de los riesgos ambientales</b>					
a. Proximidad a áreas de conservación (en la area de influencia o no)	> 100 km	50-100 km	< 50 km		
b. Cobertura boscosa - estado de conservación natural	< 40% = poco	mediano	> 60% = alto		
c. Presencia de humedales	no existen		existen		
d. Biodiversidad Hotspot (Habitat Natural Critica afectada)	no existen	posible	existen		2

<b>3. Impactos Acumulativos</b>			
a. Transporte	no	posible	si
b. Energía	no	posible	si
c. Minería/hidrocarburos	no	posible	si
d. Agropecuaria	no	posible	si
e. Forestal	no	posible	si
<b>4. Territorio Indígena o Afro-descendiente Afectada</b>			
a. Proximidad a áreas de territorios indígenas o Afro-descendientes	> 100 km	50-100 km	< 50 km
b. Existencia de pueblos en aislamiento voluntario	no existen	posible	existen
c. Conflictividad	no	mediana	alta
			2
			2
<b>5. Factibilidad Política de Incidencia Efectiva</b>			
a. Etapa en el ciclo de financiamiento/planificación	ejecucion	preparacion	perfil
c. Existencia de presión externa a favor del proyecto		si	no
d. Density of local organizations	poco		alto
e. Grado de rechazo de la población afectada	apoyo	dividido	rechazo
f. Vulneración de normas	no		si

**Anexo 4:**  
**Cuadro de Resultados: Oportunidades por Incidencia – COSIPLAN Ejes y Grupos de Proyectos**

COSIPLAN Project Group	Funding source leverage	Magnitud de los riesgos	Cumulative Impacts	Indig. or Afro Descland	Political feasibility of change	Total
<b>EJE PERU BRASIL BOLIVIA</b>	6	10	8	10	4	38
<b>Carretera Inter-oceanica Sur (San Juan/Matarani/Ilo-Cusco-Pto. Maldonado-Juliaca-Inapari-Pto Asis-Rio Branco,Acre-Pto Velho, RO) – hasta los puertos Brasileiros entre Belen do Para y Salvador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- megaproyecto: 2,600 km, \$US 2,000 mn</li> <li>- CAF, GdP, Odebrecht</li> <li>- rehab/nueva</li> <li>- propuesta en prep.</li> <li>- posible</li> <li>- campeon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1000 km en terreno Amazonica &lt; 50 km de PN, RN</li> <li>- deforestacion por agricultura legal e ilegal en PN</li> <li>Bajueja Sonene, Tampopata Natl Res. y 3 unidades de conservacion; (Peru); RN</li> <li>Manuripi (BO)</li> <li>- degradacion de servicios ecosistemicas</li> <li>- perdida de biodiversidad</li> <li>- incendios, caza ilegal, e erosion de suelos</li> <li>- reduccion de pesca</li> <li>- desplazamiento social, especulacion de tierras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nuevas carreteras</li> <li>- petroleo</li> <li>- hidroelectricas</li> <li>- tala ilegal</li> <li>- mineria ilegal</li> <li>- expansion de soya, biocombustibles, ganaderia, cultivos no aptas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mucho territorio indigena &lt; 50 km de los pueblos Ese'ejia, Pukirieri, Machiguenga, Shipibo Conibo; RN Amarakaeri, - existen PIAV</li> <li>- alta conflictividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ejecucion cumplida en 2012;</li> <li>- existe presion a favor del proyecto</li> <li>- obra aceptado;</li> <li>- Grupo de Trabajo Soc. Civil IOS;</li> <li>+ normas vulnerado,</li> <li>-</li> </ul>	41



<p><b>IMPACTOS ACUMULATIVOS</b></p>	<p>- Transporte: Carretera Purus – Inapari (MD 104)</p>	<p>3</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gran proyecto, 180 km \$ 107 km</li> <li>+ propuesta alternativa en preparacion</li> <li>- sin financiamiento</li> </ul>	<p>5</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Peru: Alto Purus PN, RT MdD,</li> <li>- Brazil: Estado Ecologico Rio Acre, P. Est. Do Chandless</li> </ul>	<p>4</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nuevas carreteras</li> <li>- petroleo</li> <li>- expansion agropecuaria</li> <li>- tala ilegal</li> </ul>	<p>5</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RC Alto Purus</li> <li>- PIAV Peru;</li> <li>- PIAV Brasil: Xinane, Kampa</li> <li>- Isolados do Rio Envira, Mamoodate, Jaminua</li> <li>- Envira, Kulina do Rio Envira</li> </ul>	<p>4</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Estudio de factibilidad</li> <li>+ Alto rechazo,</li> <li>+ normas vulnerado,</li> <li>+ baja presion local a favor,</li> <li>- poca densidad poblacional</li> </ul>	
<p>- Transporte: Carretera Iberia – Itahuania – Cusco (CU-113)</p>	<p>3</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gran proyecto 360 km, \$214,</li> <li>Sin financiamiento</li> </ul>	<p>0</p>	<p>4</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- transporte secundaria</li> <li>- nuevas carreteras</li> <li>- petroleo</li> <li>- expansion agropecuaria</li> <li>- tala ilegal</li> </ul>	<p>5</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PIAV</li> </ul>	<p>2</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perfil</li> <li>- Bajo rechazo,</li> <li>+ baja presion a favor</li> <li>+ normas vulnerado,</li> </ul>		

- Transporte: Pte. Sobre Rio Madeira en Abuna, Rondonia	0 1.2 km, \$119 mn, PAC II, pre-ejecucion, 2013-2016	0 -	2	2	2	
- Transporte: BR 317 Rio Branco - Inapari	BR-DNIT, Gob Est. Acre				1 Pavimentada,	
- Transporte: Carretera Acre-BR 364 Pto Velho-Rio Branco	BID		4		1 Pavimentada	
- Transporte: Rehabilitacion de Pto Ilo, Matarani, San Juan de Marcona	Concesion privada				¿	
Transporte: Ferrocarril Ferronorte, Cuiabá-Brazil.	1056 km S.Paulo – Cuiabá, MG; Concesion privada- America Latina Logistica	< 50 km PN Madidi			Ferrocarril ya funciona entre SP y Mato Grosso, llega Rondonopolis en 2012, en Cuiaba en 2014.	
- Transporte: Hidrovia Rio Madeira	S/Inf				2	

Transporte: Hidrovia Rio Mamore	S/Inf						2	
Transporte: Hidrovia Rio Beni	S/Inf						2	
- Energia: Represa Inambari	2000MW, \$2,000 mn, Odebrecht-Electrobras, BNDES	1 - 15,000 desplazados, 45,000 ha inundados	4	4			3	
- Petroleo: Lotes 75, 111, 113, 133		- amenaza de explotacion en PN Bajajua Sonene						
- Petroleo: PN Manu		- exploracion para el gasoducto sur						
<b>MITIGACION</b>								
- CAF PGAS II	CAF, \$30 mn,				Produccion sostenible – \$4.5 mn Conservacion -\$3.6 mn Fort. Institucional - \$5 mn Fondo de inversion - \$12.5			

- Bio Climate Fund M&D	\$20 mn IDB loan, + \$100 mn multi-donor carbon fund		Promotion of Law Enforcement, Social and Environmental Safeguards Mechanisms, MRV system, Benefit sharing mechanism, Forest governance, Ecologic and Economic Zoning, Capacity building, Land tenure, implementation of a fire prevention plan, etc.				
- BM ProAcre	WB, \$120 mn, 2009-15) salud, educ, agricultura, 67% disbursed	N/A	N/A				
BID: Programa Acre Sostenible- Fase II	\$72 mn (2012-2017)						

<b>Bolivia Corridor</b> <b>Norte: La Paz- Ca-</b> <b>ranavi-Yucumo-Rur-</b> <b>renabaque-Riberita-</b> <b>Cobija-Guayaramerin</b>	7	10	10	10	10	6			
	+megaproyecto to 1100 km, US\$ 900 million - rehabilitacion + co-fin por IFIs - posible campeon - propuesta alt. en preparacion IDB, BM, CAF, BNDES, BANDES	< 10 km Madidi PN, Bruno Racua PN ANMI Pilon Lajas, Cotapata, RN Manuripi + cobertura boscosa > 60% + existen humedales + existen biodiversidad/CNH	- nuevas carreteras - petroleo - hidroelectricas - tala ilegal - mineria ilegal - expansion de azucar, soya, biocombustibles, ganaderia, cultivos no aptas	- mucho territorio indigena < 50 km de los pueblos Tacana, Ese, Lecos, Chiman, Cavneno, Pacahuara, - existen PIAV - alta conflictividad	33% pavimentado, 33% en construccion, 33% perfil, pre-ejecucion - mediana densidad de organizaciones - presion a favor, poco rechazo + normas vulnerados				
Transporte: Yucumo – Rurrenabaque	BID	rehab		TCO Pilon Lajas					
- Transporte: San Buenventura-Ixiamas	7	- gran proyecto \$ 129 mn, 114 km - rehab - BM coffin. - campeon - alternative en prep.	Pavimentacion Madidi natl park						

Transporte: SBV – Riberalta	CAF, BNDES					
- Transporte: Río Yata – El Chorro	264 km, \$316 mn			Existen PIAV, varios PI TCO		
- Transporte: Cobjja-Riberalta	CAF					
<b>IMPACTOS ACUMULATIVOS</b>						
- Transporte: Ixiamas-Apolo	202 km, \$127 mn			- Varios PI TCO - Existen PIAV - mediana conflictividad	Norma vulnerado	
- Transporte: Ixiamas-Pto Heath				- Varios PI TCO - Existen PIAV - mediana conflictividad	Norma vulnerado	
Agropecuaria: Sugar mill	Govt					
- Petroleo	PDVSA					
- Energia: Cachuela Esperanza represa						

- Energia: Bala represa								
<b>MITIGACION</b>								
Corredor Norte EAE PGAS	\$45 mn (nunca ejecutado)							

COSIPLAN Project Group	Funding source leverage	Magnitud de los riesgos	Cumulative Impacts	Indig. or Afro Desc. land	Political feasibility of change	Total
<b>EJE AMAZONAS</b>	8	10	10	10	7	45
<b>Tumaco – Amazo- nas, Putumayo-Pto Leguizamo – Leticia – Tabatinga-Manaus</b>						
Carretera Pasto Mocoa	10	10	8	10	2	
Carretera Pasto Mocoa 45,6 km, US\$ 53 mn (BID- GdC) tramo nuevo en la carretera Pasto- Mocoa highway - \$330 millones - existe propues- tas alternativa y un campeon en el BID	Mecaya Sencella reserve; Upper Mocoa Forest Reserve;	- transporte - petroleo, mineria – 40 nuevas solictu- des para concesio- nes mineras	- Inga, Ka- mentza and Quillacinga - Alto Fragua NP is ancestral indigenous ter- ritory; 61 indigenous reserves are located in Putu- mayo, occupied by about 30,000 people (orga- nized in 126 cabildos)	- En construccion - presion a favor - poca densidad de organizaciones civiles - apoyo para el proyecto - posible vulneración de FPIC		



Navegabilidad Río Putumayo	BID, 1580 km, \$15 mn, inicio 2014-2017						
Transporte: Mocoa-Santa Anna – San Miguel, Pto. Assis	\$104 mn						
Transporte: Mejoramiento Pto Tumaco	\$ 5 millones						
Transporte: Mejoramiento de Ptos. Asis, Leguizamo, Tarapaca, Leticia, etc.							
IMPACTOS ACUMULATIVOS							
Minería:	Crecimiento en las concesiones privadas						
Petroleo:							
Petroleo: Petronova	IFC					- exploracion en Putumayo	

Navegabilidad de los Ríos Ica, Morona, Napo	Estudios BID,							
Pto Providencia	\$25 mn, pre-ejecucion							
Pto Morona	\$50 mn							
Energia: Interconexion electrica Pasto - Pomasqui, Ecuador	\$45 mn							
Orinoco-Amazonas, BR-174, hidrovia								
MITIGACION								
PGAS Variante Pasto-Mococa	Plan de mitigacion socio-ambiental (PMASIS) \$11.4 mn BID							
Des Sostenible a Solimoes	BM, \$40 mn							

<p><b>IIRSA Norte: Paita - Tarapoto- Yurimaguas – Iquitos-Manaos (basado en Dou- rojeanni (2012) Loreto Sostenible)</b></p>	<p>8 800 km, \$332 mn, 125 km, \$229, bilitación+nuevos tramos, en pre- ejecucion, 2012- 2014, BID-CAF co-fin posible, Odebrecht - propuestas alternativas + campeones institucionales posibles</p>	<p>10 - zona humedal - zona de riesgo para biodiver- sidad - RN Pacaya Samiria, ZR Allpahuayo-Mishana - humedal Pastaza</p>	<p>9 + transporte adicional y secundaria, hidrovi- as + expansion de agricultura (biocom- bustibles + energia (mediano) + hidrocarburos + forestal</p>	<p>10 - territorio indi- gena - PIAV - conflictividad (Bagua)</p>	<p>7 + La mayoría de tramos en Loreto estan en etapa de preparacion o perfil + presion a favor de algunos componentes - mediana densidad de organizaciones - poblacion esta dividida sobre el macro- proyectos + Vulneracion de normas</p>	<p>44</p>
<p>Transporte: Cairretera Amazonas-Loreto</p>	<p>69 km, \$44 mn</p>			<p>PIAV</p>	<p>Bajo rechazo, presion a favor</p>	

Transporte: Carretera Yurimaguas- Iquitos		- RN Pacaya Samiria, ZR Allpahuayo-Mishana - humedal Pastaza				
Transporte: Ferrocarril Yurimaguas - Iquitos	576 km					
Transporte: Carretera El Reposo-Sarameriza (Ruta Nacional 4)	\$ 189 mn, construcción y mejoramiento					
Plan de Desarrollo del Sistema Hidroviario del Amazonas (EASE)	BID- \$ 1,062,500 TC para el estudio; IIRSA estimado de \$ 169 mns para implementación					
Hidroviás – Navegabilidad del Río Huallaga, Marañon	\$ 34 mn, Concesión privada, pre-ejecución					

Modernización Pto Yurimaguas	\$43.7 mn, concesion, inicio en 2012						
Modernización Pto Iquitos, Central Logístico	\$26 mn,						
Modernización Pto Saramiriza	\$6 mn,						
- Transporte: Ampliación Pto Paíta	\$230 mn concesion to Terminales Portuarios Andinos, en ejecución 2009						
<b>IMPACTOS ACUMULATIVOS</b>							
Transporte: Carretera/ Ferrocarril Iquitos-Mazan – San Antonio del Estrecho (LO-103) vinculando con el Río Putumayo	140 km , estudio de pre-factibilidad					4	
Transporte: Carretera o Tren Iquitos- Saramiriza	476 km						4

Transporte: Carretera Saramiriza – Pantoja - Guieppi (LO 100)	606 km	- humedales - Zona Reservada Santiago Comina - ZR Gueppi - PN Yasuni (Ecuador)		4	
Transporte: Carretera Genaro Herrera – Angamos (frontera BR)	90 km			2	
Transporte: Ferrocarril Yurimaguas- Contamana- Pucallpa	375 km			2	
Energía: Pongo de Manseriche					
Agricultura:					

Petroleo				Es el caso de los lotes 193, 194 y 173 ubicados en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Pacaya Samiria y en territorio ancestral del pueblo kukama kulkamiria. el lote 186, superpuesto a la Zona Reservada Santiago Comaina; estudio del Oleoducto Norperuano para transportar crudo ecuatoriano proveniente de los bloques petroleros en el suroriente del Ecuador; ampliación del ducto ramal norte de lote 64.				
Represas								
Biocombustibles								
Alto Solimoes Servicios Basicos y Desarrollo Sostenible (Programa Zona Franca Verde)						BM, \$24mn 2008-2013		





Transporte: Carretera o Ferrocarril Pucallpa-Cruzeiro do Sul)	95.6 km, \$78.4 mn	5		5	1	Muy alto rechazo, norma vulnerado, alta presion a favor	
Transporte: Programa Acre Sostenible – Fase II (BR-364 (Rio Branco -		- PN Sierra do Divisor				Pavimentado	
Transporte: Navegabilidad río Ucayali	\$20 mn, estudio esta concluido, inicio 2014-2016						
Transporte: Modernización del Pto Callao	\$1,730 mn, concesión en ejecución (APM) 2012-2014						
Ferrocarril Salavery, Trujillo - Pucallpa-Cruzeiro do Sul	\$1,750 mns. 1,244 km, concesion privada, perfil ALL - America Latina Logistica do Brasil S / A						
<b>IMPACTOS ACUMULATIVOS</b>							



# **Seminario: Hacia una estrategia de incidencia en UNASUR memorias-síntesis**

ANGÉLICA CHAPARRO

## **1. Elementos conceptuales para la discusión**

Introducción a cargo de Héctor Moncayo - Ilsa, Colombia

“Cuando se habla de participación e incidencia ya hay de por sí una primera discusión. Algunas de las organizaciones invitadas a este seminario no aceptaron la invitación con argumentos que van desde la poca importancia que tiene la participación, el hecho de que muchas veces no vale la pena participar, o simplemente que no tienen interés de discutir sobre la participación en el escenario específico de Unasur.

Estas reacciones pueden tener varias interpretaciones desde el punto de vista de las experiencias de las organizaciones:

Una primera es que estos Estados, por sí mismos o asociados en Unasur, no son en ninguna manera populares sino que son representantes de las clases contradictorias nuestras y que no tiene sentido participar frente a ellos sino confrontarlos. Una posición radical clásica, que ubica el quehacer de las organizaciones no dentro de los Estados sino contra los Estados.

Otra interpretación similar pero con algún matiz puede ser que Unasur no ha permitido la participación, la ha negado y, por lo tanto, no vale la pena insistir. Lo que ha habido en la dinámica con Unasur son conflictos y lo que hay que desarrollar es la presión desde los movimientos sociales para lograr los cambios necesarios. En este sentido, si se quiere hablar de incidencia, esta se da indirectamente a través de movimiento de masas que presiona y transforma. A quienes dicen eso, su posición también cabría en este escenario de discusión.

Otras posiciones frente a este debate son aquellas en las cuales encontramos una oportunidad son aquellas que afirman que Unasur es un

proceso interesante que representa en sí unas transformaciones dentro del contexto, y que por lo tanto es necesario tener en cuenta este proceso. De cualquier manera en esa discusión es necesario señalar que no hay acuerdo, ni es fácil llegar a un acuerdo, y lo que hemos querido hacer es enfrentar el desafío de hablar del tema y discutir, incluso, si vale la pena.

En el título de la convocatoria hay tres elementos de controversia: Unasur, Sociedad Civil y participación e incidencia que vamos a desarrollar como elementos para la discusión.

Unasur: Entendemos que existen unos estados nacionales en América del sur, Centroamérica y Norteamérica, pero desde los pueblos indígenas cabe la discusión sobre esta estructura, y hoy en día se habla de Estados Plurinacionales. Otros van mucho más allá señalan que los estados nacionales no nos llaman la atención, porque fueron construidos a espaldas nuestras por las oligarquías criollas, y que por esas cosas arbitrarias de la historia terminamos siendo de países diferentes. ¿Qué pasa en un escenario donde estos Estados se unen? Esta pregunta la formulamos entendiendo que ha habido procesos de integración anteriores como Aladi y los nuevos como Unasur. ¿Significa esto que se trasladan algunas competencias a estos escenarios? Para otras organizaciones sociales, el verdadero proceso de integración es el ALBA y por dicha razón tampoco se sintieron convocadas a este escenario donde vamos a hablar específicamente de Unasur.

Sociedad Civil : El término sociedad civil lo solemos usar muchas veces en nuestro quehacer organizativo pero es controversial. En rigor, se considera sociedad civil todo aquello que no sea el aparato de estado y la sociedad política donde están los partidos políticos. En la sociedad civil están entonces empresas, iglesias, asociaciones, fundaciones, pueblos indígenas, campesinos, sindicalistas, todo tipo de organizaciones. Alguien válidamente se puede hacer la pregunta: ¿Estamos interesados en la participación de la sociedad civil en general o de una parte de ella? Porque hay una parte de la sociedad civil que sí participa e incide fuertemente que es el empresariado. Muchas organizaciones han señalado que antes de las reuniones de mandatarios, siempre hay reuniones empresariales. Por ejemplo en el marco de las negociaciones de Tratados de Libre Comercio, TLC, se reúnen las Cámaras de Comercio, los empresarios multinacionales y sí tienen incidencia, al punto que muchos dicen que los acuerdos suscritos por los gobiernos son documentos de recomendaciones emanados de reuniones empresariales. Entonces esto nos lleva a la conclusión de que hay asimetrías, de que la sociedad civil no es homogénea, y que la sociedad civil que nos interesa es aquella que ha sido subordinada y marginada de los espacios de participación.

A esa pertenecemos muchas de esas organizaciones de la sociedad civil que estamos aquí, pero también otras tradicionales como la sindical, la campesina y la de los pueblos indígenas que tiene una característica doble porque es esencialmente política al tener sus propias autoridades y su propia relación con el estado. Hace parte de la sociedad civil y de la sociedad política al tiempo, es una negociación de poder a poder. También la población afrodescendiente tiene expresión propia de poder como pueblo y otras veces ejerce una participación de tipo gremial. A menudo se asocia lo afro con lo indígena pero no es igual.

Participación: Muchas organizaciones afirman que lo esencial de su quehacer organizativo es la lucha directa, y que es mediante las acciones directas como se llega a la negociación. Otros afirman que las organizaciones de la sociedad civil, no hacemos movimientos de masas sino que ejercemos presión a través de la opinión pública, generando corrientes de opinión, algunas veces con demostraciones de movilización de masas, y que es fundamentalmente a través de esa presión como se logran los cambios. La pregunta es: ¿Son excluyentes esas dos dinámicas? y cuando se habla de participación ¿Se trata de espacios permanentes de representación o realmente se logra negociar?

Existe una dialéctica entre la conflictividad y la participación. ¿Por qué nosotros vemos oportunidades en Unasur? Porque ha cambiado el signo político de los gobiernos. Entonces, si antes decíamos es válido participar en la dinámica de los Estados por que son democráticos y estado social de derecho, hoy en día donde muchos de los gobiernos se dicen populares o se dicen indígenas, inclusive, entonces diríamos la participación es más válida todavía porque hay una espacio abierto.

Bueno, la realidad demuestra que eso como que no es así. Entonces ahí hay una dialéctica entre participación, negociación, movilización y esa es la nos interesa. No es porque seamos particularmente fanáticos de la confrontación, no es porque seamos “malosos” (conflictivos), es porque efectivamente, la conflictividad existe, y todos los espacios de los que hablamos, hablamos precisamente porque existe conflictividad.

Temas y escenarios de participación a discutir: En esta ocasión en particular no vamos a referirnos a la participación o incidencia en general sobre todos los temas que componen la agenda de integración de Unasur. Nos vamos a referir a los temas de los grandes proyectos de infraestructura, y eso es como ponerle el cascabel al gato. Vamos a discutir incidencia y participación en los temas delicados y cuáles son esos: los grandes proyectos de integración de la infraestructura, y allí obviamente estamos hablando de derechos sobre territorios, derechos colectivos y obviamente estos me-

gaproyectos están impactando comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas, comunidades rurales aunque impactan a toda la sociedad.

Hay una relación entonces entre territorio, derechos humanos y derechos colectivos. Por eso no es de extrañar que la participación sindical en este taller sea mucho menor, casi inexistente, porque el sindicalismo se mueve en otro ámbito, aunque esto les interesa. Ya nos contará los compañeros de la CAOI porque ellos hicieron reuniones y acuerdos con la CSA a propósito de la exigencia del convenio 169 de la OIT, pero la afectación principal sobre los megaproyectos es de las comunidades que ya hemos mencionado.

Entonces nos hemos centrado ya a un aspecto de Unasur que es Cosiplan, el Consejo de Infraestructura y Planeación de Unasur. Ahí hay muchas inquietudes: ¿En realidad se integraron los estados? ¿En realidad ese Consejo, que son delegados de cada uno de esos estados, tiene poder, tienen autoridad? Y lo que es más importante, ¿Es ahí donde tenemos que incidir? Esa es la pregunta porque cuando uno habla de incidencia, de participación, eso es ¿Con quién? también tenemos que mirar con cuidado el balance entre estados nacionales y Unasur, porque de pronto los estados nacionales siguen siendo la autoridad fundamental, entonces habría que incidir allí, pero la experiencia ha mostrado que muchas veces es mejor participar en los organismos supranacionales que en los nacionales, entonces ahí viene el siguiente punto.

En cuanto a la financiación, vamos a mirar las experiencias, porque la financiación de esos proyectos tradicionalmente en el gran proyecto de la IIRSA era la banca multilateral, el BM y el BID. Muchas de las organizaciones llegamos a la conclusión paradójica de que había que incidir era ahí, en la financiación. En parte porque muchos decían: los interesados en realidad en estos proyectos son los financiadores, eso también es objeto de discusión. Eso exculpaba un poco a los gobiernos y a las clases dominantes de estos países y se decía que no tienen la culpa de una imposición del BM. También eso empezamos a dudarlo. Inclusive en muchos casos, a veces hay discusiones sobre si el proyecto pertenece o no pertenece a la IIRSA, porque entonces dicen eso es de al IIRSA es del imperialismo, y uno se da cuenta que quienes más estaban haciendo fuerza para hacer el proyecto son el gobierno nacional y las clases dominantes nacionales.

Entonces muchos dicen como ya no es el BID y el BM, los principales financiadores sino el Banco Nacional del Brasil, el BNDES, pues entonces hagamos lo mismo y ahora incidimos allí. El BID, a pesar de todo, tiene un cierto carácter público, tiene cuotas de los diferentes países, claro que no es igualitario, depende de las cuotas de cada país. El

BNDES se define como un banco público pero se comportan como un banco privado. El hecho es que las ofertas de participación del BNDES son bastante reducidas, a pesar de que en la composición de la dirección (o del comité) está la CUT brasileña<sup>1</sup> El caso es que allí también queda la inquietud de si se puede incidir o no.

En nuestra experiencia colombiana con el BID a veces suceden cosas paradójicas como lograr que el BID y el BM frenen el desembolso de unos créditos para los proyectos, en contra del parecer del gobierno. Hemos estado en esa situación paradójica donde el BID termina siendo aliado nuestro, y nos ayuda a presionar al Ministerio del Medio Ambiente contra un proyecto. Cualquiera en buen romance diría, primero lo nacional en contra del imperialismo y bueno, si eso es el imperialismo, termina ayudándonos a pelear contra el ministerio colombiano<sup>2</sup>. El hecho es que cuando discutimos todo esto de la movilización, presión, negociación, protesta, participación, incidencia, es necesario identificar cuál es el mejor escenario y para qué.

Cómo y dónde incidir. Cómo llegar a una especie de estrategia y qué sería lo primero que hay que hacer. Ya en algunos documentos de Vince y de Mondragón señalan dos cosas fundamentales:

1. Tiene que haber un marco de derechos humanos, es decir, a qué se comprometen los Estados y Unasur como Unasur, a qué se compromete. Los Derechos Humanos como un referente sobre el cual exigir. En la CAN por ejemplo han adoptado algunos elementos de los derechos de los pueblos indígenas, en cambio en Mercosur, muy poco, persiste la invisibilidad.

2. La información como algo fundamental. Incluso en el caso de lucha y negociación ha habido dificultades, por esa razón, porque las comunidades reaccionan, resisten frente a una cosa que se les impone, y entonces aparece ahí el fantasma de lo técnico, y dice: No, no es cierto, no va a haber perjuicio porque ya los ingenieros estudiaron eso y no va a pasar nada. Entonces, las organizaciones populares se ven enfrentadas a ese problema: ¿Es que no sabemos, necesitamos investigaciones que nos ayuden a entender por dónde va la famosa carretera, dónde está la información, a qué tenemos derecho, tenemos medidas de adaptación y mitigación, cuáles?

Estos han sido logros de la discusión porque ha habido otros espacios, por ejemplo en la Alianza Social Continental, ASC. Uds. saben que Una-

---

1 Graciela y María Helena señalan que la CUT no hace parte de la presidencia sino del Comité del Banco.

2

sur nació con evento paralelo que se hizo en Bolivia, una Cumbre de Pueblos sobre la integración. Después logramos que hicieran un seminario en Quito, y luego se hizo un seminario sobre participación, hemos estado discutiendo sobre Banco del Sur y participación, en fin, estos dos elementos ya han sido aceptados.

No aspiramos a que lleguemos a acuerdos en el sentido de que todas y todos estemos de acuerdo sobre todo. Van a persistir diferencias de enfoques, y también cada organización tiene sus propias líneas y su propia estrategia, pero al menos aspiramos a organizar bien el problema. Si lo logramos organizar bien y llegamos a ese resultado aspiramos a que difundamos esto en una publicación o por medios electrónicos, que llegue a todas las organizaciones y aquellas que nos dijeron que no les interesaban los estados burgueses o que sólo les interesaba el ALBA, o que no venían por las razones que fueran, digan que vale la pena pensar este tema. Porque entre otras cosas el hecho es que está ahí. En política le sucede la mayoría de las veces así: No escoge terreno, sino que el terreno se impone y a veces hay que pelear en terrenos que no son del todo favorables, pero peleando ahí es que logra cambiar el terreno”.

## **2. Experiencias de participación en torno a megaproyectos de infraestructura**

### **2.1 Proyecto de la variante San Francisco Mocoa Carmenza Tez Juagibiyo (Anexa)**

#### **Síntesis de la presentación**

El proyecto de la variante San Francisco Mocoa, es la puerta de entrada a la Amazonía colombiana y vulnera derechos de las poblaciones indígenas del Putumayo. Este tramo hace parte del proyecto de la IIRSA para unir desde el Atlántico, a la altura de Belém do Para en el Brasil hasta el Pacífico colombiano, en Tumaco. Es un punto estratégico especial, una zona productora de agua donde se forma el río Putumayo y donde se forman los principales afluentes del Río Caquetá, y estos al encontrarse son el principal afluente de agua para el río Amazonas. Aunque este tramo se construye dentro del territorio Kamëntsa no sólo va a afectar a los pueblos Kamëntsa y a Inga sino a las poblaciones originarias del Putumayo y de la Amazonía colombiana y de todas las poblaciones que van hacia el sur, como los pueblos Kofanes, Siona y Huitoto.

En 1996 se anuncia el inicio de la obra que es detenida por decisión del Ministerio del Medio Ambiente y tres años después esa decisión es revo-



cada por presión del Instituto Nacional de Vías e intereses politiqueros del Putumayo. Entonces se ordena un estudio de impacto que en 2002 concluye que no existen las comunidades indígenas en la zona a partir de la observación de un área de 30 metros a lado y lado del trazado de la vía. A partir de entonces las comunidades indígenas empiezan la lucha por su reconocimiento y los diferentes entes gubernamentales relacionados con el proyecto entran a debatir si los pueblos existen o no, y se realizan nuevos estudios de impacto en los años 2005 y el 2008, que siguen negando la existencia de las comunidades manteniendo el parámetro de 30 metros a lado y lado de la vía. En 2008 se otorga la licencia y en 2010 se plantea el inicio de las obras.

En 2010 se inicia de igual manera el proceso de resistencia de los pueblos indígenas de la zona a través de marchas, que se combinan con acciones jurídicas. Recientemente la Corte Constitucional de Colombia se pronunció reconociendo la noción integral de territorio de los pueblos indígenas, y aunque el año anterior el gobierno puso la primera piedra de la obra ya se iniciaron, sigue la batalla jurídica de los pueblos indígenas de la zona que alertan sobre el impacto similar que va a tener el resto de esta vía en toda la región amazónica del continente.

## **Síntesis de las discusiones**

El reconocimiento de los saberes ancestrales sobre la riqueza natural afectada por los megaproyectos es una de las condiciones para la participación e incidencia en materia de infraestructura. A menudo criterios como la reducción en tiempos de desplazamiento se privilegian o se presentan ante la comunidad como suficientes para determinar la conveniencia de una vía. Un ejemplo de ello en el caso del proyecto San Francisco-Mocoa es que las autoridades tradicionales han alertado sobre impactos ambientales que ya se comienzan a vivir en este megaproyecto, como lo expone el Taita José Narciso

“Uno de los problemas que nos tiene preocupados, no sólo a los Kamëntsá e Ingas, sino a los Kofanes, Sionas, y todos los pueblos de la Amazonía es que el punto donde nosotros vivimos es como la estrella de las aguas que son los afluentes. Se trata del Valle de Sibundoy que está conformado por varios cerros, es una cadena de montañas que conforman el Valle. Están el cerro Cascabel, el Bordoncillo, el Patascovy. Está el Tortuga, entonces esas montañas son las que conforman el Calle pero en esas montañas nacen los ríos Putumayo, Mocora, Caquetá, afluentes del Amazonas. Muchas veces nos responsabilizan a nosotros de evitar la contaminación

porque al producirse en la parte alta, toda el agua que va para el Río Amazonas se va contaminar. Y en esas montañas también están las minas, allí hay oro y todo lo que quieren sacar contaminando las aguas subterráneas y con eso contaminan todo el bajo Putumayo, el Amazonas y hasta el Brasil”.

*“Lo que IIRSA está haciendo con este proyecto es condenar a la muerte, no solamente al ser humanos sino a la flora, la fauna sino a toda al región de la Amazonía, y la justificación para esta obra es que hoy el trayecto Pasto-Mocoa se demora una hora en camioneta y dicen que con la variante se reduce este tiempo a una hora. Esa es la motivación para dañar algo sagrado porque allí están las aguas y también todo un pensamiento de los mayores que dicen que precisamente donde se va a dañar es donde está un bosque que en nuestra lengua se dice ¿Pijiotojg? ... y que significa “Los bosques que sostienen el viento de las corrientes marinas que vienen del Océano Atlántico”. Hay toda una sabiduría de los abuelos que dice que donde rompan aquí nos van a destruir porque vana venir vientos muy fuertes. Allí hay una loma que le dicen el Mirador, y ahí es donde chocan la corriente fría con la corriente caliente y en nuestra lengua le decimos ¿Janchatin? Que significa que están chocando, y allí están saliendo nubes y cuando salen se ubican en las lagunas. En la parte alta tenemos 14 lagunas que son las que alimentan los ríos en un ciclo natural de producción del agua y al dañar ese sistema no sólo para los pueblos indígenas sino para todos los humanos, para toda la vegetación”.*

*Por eso es que los mayores dicen que están preocupados porque van a acabar con ese monte que protege del viento. En Inga o en Quéchua le dicen ¿Ueiasacha? o árboles del viento. Hace poco, no llevaban sino 7 u 8 meses de trabajo en la zona cuando empezaron a entrar vientos muy fuertes y nuestros abuelos ya habían predicho y al mes de haber empezado mataron a una señora y empezaron a arrancar árboles con todas las raíces por haber tocado esos bosques, ya hay impactos muy fuertes, acaban con los cultivos, las laderas del Río Putumayo. Los mayores dicen que si no quieren oír tendrán que sufrir las consecuencias”.*

Como lo señala Héctor Moncayo, de Ilsa, otra realidad de los megaproyectos asociados a la IIRSA, hoy dependencia técnica del Cosiplan, es que su institucionalidad desaparece al llegar a los países y las comunidades desconocen la articulación entre la obra que se adelanta en su territorio y el conjunto de iniciativas de infraestructura, lo que termina limitando los espacios de participación, incidencia o reclamo por parte de las comunidades. Cuando se conocen las instituciones internacionales que están detrás del proyecto, en algunas ocasiones estas se convierten en aliadas para frenar los proyectos o solicitar la activación de los mecanismos de consulta.

*“Cuando se iniciaron las obras de la carretera Pasto Mocoa en 1996 hubo una reacción muy importante, no sólo de los pueblos indígenas Kamëntsa e Inga, sino de toda la población campesina e incluso de las ciudades del departamento de Putumayo. Muchas organizaciones se vincularon a la protesta frente a toda la carretera Pasto-Mocoa de la*

*que también hace parte la variante. Ese proyecto hace parte de la IIRSA pero cuando empezamos la resistencia aquí nadie en las instituciones hablaba de la IIRSA. Decían no saber nada de eso y que era un proyecto colombiano pero sabíamos que lo financiaba el BID y dijimos que había que usar las posibilidades que el BID había abierto de participación. Entonces todas esas sedes de organizaciones no gubernamentales, organizaciones cívicas intentaron una red de veedurías, los pueblos indígenas, y entonces se comenzó a trabajar con el BID que cómo sabemos era la secretaria de la IIRSA. Pero en este caso, en Colombia se incidía en el BID más que todo porque era el financiador”.*

Mayra Tenjo, también integrante de ILSA amplía la información sobre el mecanismo de consulta del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, que significó un logro para los pueblos indígenas a pesar del cual la entidad no detuvo los desembolsos para la realización de las obras. Este hecho señala otra dificultad que enfrentan las comunidades y es que las decisiones avanzan aún cuando se reconoce el impacto, lo cual invalida en sí mismo cualquier mecanismo o escenario de consulta o participación.

*“El Mecanismo Independiente de Consulta, MIS, del BID, también fue un instrumento que accionaron los pueblos indígenas. Fue creado con el objetivo de que allí llegaran las quejas de las comunidades que eran afectadas con recursos que estaban financiando proyectos del BID. A pesar de que ya hay una queja en curso, presentada el año pasado, el BID dice que no tiene ningún tipo de objeción. Ahí es donde se empiezan a hacer las grandes canalizaciones y a derribar para hacer la vía, y eso es un punto de destacar porque aquí estamos discutiendo sobre los espacios de participación. De alguna manera el MIS fue constituido como un escenario de queja y un poco de control del BID para que no afectara sus políticas operativas de salvaguarda pero a pesar de que se les está diciendo que va a haber una afectación y que hay una población en riesgo, continúan con el desembolso”.*

Por otra parte, cuando las comunidades no están al tanto de los alcances de integración vial, los proyectos de infraestructura muchas veces logran la aprobación de cierta parte de las comunidades mediante argumentos de beneficio para las mismas, como lo afirma Diego Escobar de la organización indígena COICA: “...durante una reunión en la que hablábamos de la participación de la comunidad frente a ese proyecto, una asociación de campesinos decía que la carretera era lo que venían ellos planteando desde hace 30 años, desde el 1982, y ahora nos hacemos escuchar ¿Y Uds. viene a plantear que la carretera es mala? Ahí vimos la reflexión sobre lo que decía Héctor y es cómo la IIRSA se fue metiendo, en este caso y seguramente en otros, y los proyectos los desarrollaban desde alcaldías o gobernaciones locales sin que nadie supiera que eran parte de una infraestructura para toda Suramérica. Entonces eso también mina las posibilidades reales de participación comunitaria, se engaña a las comunidades con esa opción de progreso que ellos estaban visionando años atrás, pero en la cual no van a poder participar, y tampoco va a resolver su problemática

*de comercialización de productos o ninguna otra. ¿Cómo alertar sobre esto y no dejarnos engañar frente a una renovada estrategia de integración y esa falsa promesa de que esta infraestructura se acomoda a los planes de vida de las comunidades?*

Estos argumentos surgen incluso cuando son evidentes los intereses que están detrás de cada nueva carretera, que a menudo son defendidos utilizando la represión estatal, a través del ejército y grupos paramilitares para mantener el control en la zona, como los describe Mayra Tenjo para el caso Pasto-Mocoa. *“Este proyecto ha sido entendido sobre todo como un proyecto emblemático, porque se hicieron varios estudios: ambiental, regional, estudios sociales, y allí no reconocieron que al abrir una vía iban a llegar allí solicitudes para explotación minera y es lo que está pasando. Solamente en el Alto Putumayo hay más de 40 solicitudes mineras, dentro de ellas el 70% es para la explotación de oro, el resto es para molibdeno y otros recursos minerales. En el caso de Colombia la militarización con este tipo de megaproyectos es grandísima. El Putumayo es conocido por el alto flujo de recursos económicos para la presencia de fuerzas militares, y también por la fuerte presencia del paramilitarismo. A pesar de que el Alto Putumayo aún ha estado como libre de esa situación, el Bajo y el Medio Putumayo, donde más se presenta movilización de los pueblos indígenas, es donde más se presenta más esta situación lo que representan un grave riesgo para las comunidades”.*

Un punto neurálgico en el tema de la participación en torno a Megaproyectos ha sido el del concepto mismo de territorio, cuya concepción integral ha sido un logro histórico de los movimientos indígenas consagrado en algunas Constituciones. Señala Moncayo: *“En Colombia ha habido una gran discusión sobre el tema de territorios indígenas porque formalmente, o sea legalmente, existe la figura de los resguardos, es una figura pensada desde la lógica de la reforma agraria, desde la propiedad de la tierra. Y generalmente tenemos pequeños resguardos. Lo que muchos hemos discutido es que no se reduce a lo que formalmente y legalmente se determina como territorio indígena y hemos tratado de reivindicar -la Corte Constitucional nos lo aceptó así- la noción de territorio ancestral, porque claro Uds. vieron la trampa, ellos dicen: recorrimos el trazado de la carretera y miramos 30 metros a los costados y no hay indígenas, y concluyen que no atraviesa territorio indígena. Después algunos antropólogos dicen no claro que sí hay indígenas, porque Ud. no necesita que pasen por la vivienda para creer que sí están allí”.*

Y añade Ramón Rivero del Instituto del Bien Común, Perú: *“A mí me parece más que saludable que la Corte Constitucional colombiana ya definió qué es lo que es territorio de los pueblos indígenas en Colombia. Lo que me llama la atención es que si el Ejecutivo por otro lado está promoviendo esta obra, hace caso omiso a una interpretación legítima y válida de la Constitución, por lo tanto es inconstitucional y creo que ahí hay una oportunidad de participación que pasaría por buscar que el tribunal se pronuncie nuevamente, o buscando al menos medidas cau-*

*telares, ya ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tenemos antecedentes como el del pueblo Saramaca, donde algunos que no eran originarios de la zona pero tenían todas las condiciones tribales, el Tribunal Constitucional de Perú falló a su favor aunque ni siquiera tenían título pero se hablaba de sus tierras y de la noción de propiedad bajo la luz de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”.*

También en Perú, añade Rivero, el Tribunal Constitucional lanzó una sentencia, quizás influenciada por la Corte Constitucional de Colombia, donde reconoce el derecho al territorio de los pueblos indígenas como un derecho ancestral evitando así la entrada de una empresa que iba a deforestar la región Madre de Dios. Esta sentencia es importante porque releva la autonomía y del derecho de autodeterminación de estos pueblos, pero el freno que le puso al proyecto de deforestación se debió a que la empresa era informal. Lo cuestionable es lo que el propio Tribunal deja abierta la posibilidad de aprobar un proyecto similar cuando la empresa sea formal.

Dentro de esa concepción integral y más amplia de territorio, añade Ramón Rivero *“Más que preocuparse por los impactos directos deberíamos preocuparnos por los impactos indirectos y sin hablar de los acumulativos. Hay estudios que hablan de que por ejemplo en selva alta donde el monte es más inclinado, se habla de un impacto de 25 kilómetros a cada lado de la carretera e incluso de 75 y se puede llegar a un promedio de 50 Km. En la zona sur de Perú, en la carretera amazónica sur que va hacia Brasil, por ejemplo, se han exacerbado actividades como la minería de oro ilegal, la tala ilegal, sin hablar de los efectos para los pueblos indígenas que viven en la mitad de la Amazonía. Ahora estamos viendo el caso de Pucallpa donde hay pueblos indígenas en aislamiento, y allí hay proyectos de carreteras sobre territorios de estos pueblos. Hoy están pensando realizar obras por fuera, lo que significa solamente 5 ó 6 kilómetros a distancia de estos pueblos en aislamiento.*

La incidencia y la participación han sido estrategias que las organizaciones sociales alternan con la acción directa, la protesta y la resistencia *“Hubo una primera etapa de intento de incidencia que llega un punto en que no da más, y después entra un proceso de acción directa, de luchas, de marchas, para exigir una negociación que es lo que finalmente se da pero ahí desaparece un poco el escenario del BID y adquieren más importancia las instituciones nacionales, otra vez reclamando la Constitución Nacional, los derechos humanos, el Convenio 169, la consulta previa etc. o sea caemos otra vez a la participación”*

## **2.2 El proyecto de carretera en el territorio indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure, TIPNIS**

Este proyecto se ha convertido en una de las luchas emblemáticas de las comunidades en Suramérica, que además contiene el ingrediente de

desarrollarse confrontando a un Estado que llegó al poder con una agenda antineoliberal y con amplio respaldo de los pueblos indígenas. A pesar de que a finales del año anterior se anunció la suspensión de la obra, el gobierno lanzó una iniciativa de consulta previa, con lo cual ratifica su voluntad de realizar la obra. Esta consulta no es reconocida por la Confederación de Organizaciones Indígenas de Bolivia, CIDOB, que lidera la resistencia al proyecto, y la considerarla extemporánea, como lo explica Adolfo Chávez Bemuya, dirigente de la CIDOB:

*A fines del año pasado salió la Ley 180, con la que nos fuimos a nuestra casa, donde se dice textualmente que por el TIPNIS no iba a pasar ninguna carretera. Luego cuando hizo la contramarcha del polígono 7, polígono cocalero, y sacó la ley 22 donde diciendo que se tiene que hacer la consulta previa, libre e informada, mediante la cual el gobierno está tratando de hablarle a la prensa de fuera del país. Una consulta previa después de que hay un contrato firmado y los recursos han sido desembolsados, le hemos dicho al gobierno que para nosotros no vale.”*

En la construcción de la carretera por el parque TIPNIS se enfrentan también complejos intereses de pequeños y medianos productores de Coca que se verían beneficiados con la obra. Después de una etapa de diálogo inicial con la Asociación Boliviana de Caminos, hoy la CIDOB considera que en este momento la alternativa es la resistencia frontal a la construcción de dicha vía que señala como un doble compromiso electoral del presidente Evo Morales, con la IIRSA y con los cocaleros de la Región. “*Llegamos hasta un cierto momento de diálogo pero cuando ya se agotó esa vía no nos queda otro camino que poner el pecho de muralla, y el territorio se defiende con sangre o aceptamos las consecuencias*”, afirma el dirigente Adolfo Chávez, quien asegura que la respuesta del gobierno ha sido la represión y persecución de quienes se oponen a esta obra. Paralelamente con la resistencia, la CIDOB está buscando la vía electoral para frenar el proyecto TIPNIS a través de un candidato a la gobernación.

### **2.3 Otras experiencias de participación en torno a megaproyectos**

En Colombia, aparte de resguardos indígenas también hay comunidades negras avaladas en la Constitución Política, y reglamentadas por la Ley 70 de titulación colectiva de tierras para los pueblos afrodescendientes y raizales. Buenaventura, con mayoría de población afrodescendiente, que es uno de los principales puertos de Colombia en el Pacífico colombiano, a través del cual entra el 80% de la producción económica de Colombia, está siguiendo el mismo parámetro de los megaproyectos, a raíz de los Tratados de Libre Comercio, TLC.

Algunos de estos megaproyectos, que podrían tener un impacto favorable en términos de puestos de trabajo no están teniendo en cuenta a la comunidad. El terminal marítimo que se está construyendo deja por fuera a la población afrodescendiente. Pero también hay fenómenos como la guerrilla y los paramilitares, que han provocado desplazamiento interno dentro de la zona.

Por otra parte se desestiman los impactos de los trazados de terminales marítimos en comunidades que habitan sobre el mar en Palafitos. El terminal se está construyendo en toda la orilla del puerto, y quienes están al frente de ese proyecto argumentan que como esas viviendas están en el mar y no en la tierra, las comunidades que las habitan no están cobijadas por la ley 70.

El desarrollo del proyecto también ha sido posible mediante la coacción. La participación de las comunidades se niega a través de la violencia. Proyectos como la troncal marítima y obras en Tumaco y Bahía Solano y toda esta zona de la Costa Pacífica comparten estas problemáticas que no son ajenas a la acción estatal. El Estado cobija el desarrollo de estos megaproyectos en esta zona que también afectan varias fuentes hidrográficas: el río Naya, el Río Dagua, fuentes muy importantes de agua, tanto que se está vendiendo este recurso en contenedores hacia el exterior, lo que sería otro elemento para incluir en el análisis.

En Buenaventura también se ganó una batalla jurídica en un lugar que se llama Zaragoza, protegido por Ley que ampara comunidades negras, pero se violó el decreto y entraron multinacionales a explotar el oro y desvasaron todo el río. Ahí hay problemáticas muy fuertes incluyendo la violencia.

Por otra parte hay una hidroeléctrica en el Río Escalarete, que data de la formación de Buenaventura en 1870, y el impacto lo representa la represa que concentra sedimentos. Esas presas cada 100 o 200 años tienen que levantar sus puertas para dejar salir ese sedimento que va a contaminar las fuentes hidrográficas de ahí para abajo donde están comunidades del río Naya, acabando con la flora y fauna de esa región.

Por su parte, Luz Mery Enciso, Proyecto “Gramalote”, Puerto Gaitán, Meta en Colombia, destaca que la vereda a la cual pertenece, hace parte del municipio de Puerto Gaitán donde está Campo Rubiales, uno de los yacimientos más grandes de Colombia. Su comunidad habita a seis horas del puerto petrolero, y en esa comunidad se han hecho otros de los hallazgos más grandes del país es el bloque CPO6, que dicen va a tener una producción petrolera más grande que la de Campo Rubiales. 35 familias viven en su comunidad desde hace 40 años, durante los cuales han resistido desplazamientos forzados por presión de la guerrilla, de los paramilitares y prevén un nuevo impacto con la llegada de la extracción petrolera. El desastre ambiental ya se siente en la región. Los oleoductos de Campo Ru-

biales atraviesan pequeños riachuelos en las sabanas donde hay unas plantas que sólo crecen ahí que se llaman Moriches. Cuando llueve, toda esa tubería levanta mucho calor, y cualquier animal que toque eso se muere, se trata de un ecosistema muy frágil. El petróleo también ha causado un impacto social en cuanto a las condiciones laborales. En un caso similar al del Putumayo, la licencia ambiental otorgada a la petrolera para la exploración en esa zona niega la existencia de recursos hídricos, de flora y fauna catalogando la región como un desierto tratándose de una estrella hídrica, donde nacen tres o cuatro ríos muy importantes de la Orinoquía.

Esa lógica del “vacío amazónico” de pretender que no hay nada, también se siente en el Perú, un ejemplo de ello es el que señala Ramón Rivero a propósito de un lote en la frontera entre Perú y Ecuador denominado 1AB cuyo proceso de consulta se quiere iniciar por parte del Estado bajo la apariencia de que se están respetando derechos indígenas, pero no es un lote nuevo, tiene décadas de haberse trabajado, de los primeros en el Perú y ha atentado contra salud y la vida de pueblos indígenas en la zona que ahora exigen que, antes de cualquier consulta lo que hay es que sanear el territorio, porque el ecosistema está dañadísimo, es un desastre. En Iquitos que es la capital de Loreto, el presidente regional del departamento estuvo promocionando hasta comienzos de este año un ferrocarril sin conocerse nada sobre la realización de algún proceso de consulta, a pesar de que esta zona mantiene ciertas condiciones ecosistémicas naturales, y son territorios de pueblos indígenas. Este proyecto estaría enlazado con el que viene desde Belém Do Pará y que involucra Ecuador y Colombia.

En Pando, Bolivia, por otra parte, se habla mucho de dos megaproyectos de hidroeléctrica pero hasta ahora no ha habido consulta previa. El territorio en el que se proyecta está en el Norte Amazónico boliviano, departamentos Pando y Beni, y está vinculado Río Madera, en la zona de Cachuela Esperanza, y el otro proyecto está mucho más al sur y afecta territorios Tacana, a la altura de parque nacional. Este tema por ahora está parado en Bolivia, no se ha discutido mucho, se centra todo en el tema de TIPNIS, pero se intuye que de acá a dos años van a empezarán obras y esos territorios que no se inundan van a tener cambios notables, ecosistémicos, y no hablar de las poblaciones.

En algunos casos cuando llegan estos estudios, u otros espacios de participación que se ofrecen, ya hay comprometidas grandes sumas de dinero para las obras proyectadas. Entonces los estudios de entrada ya están viciados, un ejemplo es el del proyecto Transversal de las Américas



que pretende avanzar un tramo en la zona del Tapón del Darién y que uniría a todas las Américas, ya hay un documento CONPES<sup>3</sup> aprobado.

## **2.4 Panorama general del modelo de desarrollo que se consolida en Brasil Givanildo M. da Silva -Tribunal Popular Brasil**

### **Síntesis de la presentación**

Brasil tiene un proceso avanzado de crecimiento, tanto en el campo como en las ciudades. El proceso se ha acelerado en los últimos años, a partir del anuncio de la realización de la Copa Mundial de Fútbol en el país en el año 2014 y de los Juegos Olímpicos en el 2016.

El gobierno nacional ha previsto que 170.000 personas se verán afectadas por las obras de infraestructura para estos eventos, y en 12 ciudades se han conformado Comités Populares de la Copa. Esta cifra es muy inferior a los cálculos hechos desde las organizaciones sociales. Una de las ciudades pequeñas que es Fortaleza hizo un censo de cuántas personas serían removidas con ocasión de esas obras que concluyó que sería un tercio de su población, cerca de 800mil de los 2'500mil htes. que tiene esa ciudad.

Dentro del avance de estos proyectos hay un proceso de erradicación de las Favelas. En los últimos cinco años han sido incendiadas 500 favelas en Sao Paulo y mucha gente hoy vive en la calle, cerca de 20mil personas, como consecuencia de los intereses de sectores inmobiliarios. También han sido asesinados muchos jóvenes particularmente afrodescendientes. Recientemente, en 15 días 166 personas fueron asesinadas, y todo eso dentro de ese proceso de reorganización territorial en las ciudades.

En el campo, por otra parte, sigue avanzando el modelo del agrobusiness, convirtiendo al país en exportador masivo de commodities como la soya, y provocando el desplazamiento de indígenas y campesinos de las tierras productivas a la par de la concentración de la tierra. La discusión sobre el territorio la están dando hoy con mucha fuerza los indígenas. Uno de los casos ahora es el del pueblo Guaraní Kaiowá que están en Matto Grosso, y es hoy en día el pueblo indígena más criminalizado en Brasil. 60% de los asesinatos contra indígenas son contra integrantes del pueblo Guaraní-Kaiowá. Su lucha por la tierra en esa región empezó en 1970 y hoy reivindican 44 predios que están a su nombre pero que no tienen, sólo tie-

---

3 Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Entidad que realiza estudios específicos para destinar recursos de la nación a ejecución de planes, programas y proyectos.

nen 12 que el gobierno les ha cedido y están demarcadas para los indígenas Guaraní-Kaiowá. Los demás predios están ocupados por el agronegocio, cercados y sembrados en soya y caña de azúcar. Hoy esta comunidad anuncia un suicidio colectivo.

Pero la principal infraestructura del país, siguen siendo las hidroeléctricas, cerca de 600, hidroeléctricas, vías, vías férreas y puertos, diversas obras, cada estado tiene tres o cuatro hidroeléctricas siendo construidas. La matriz de energía de Brasil está basada en las hidroeléctricas se incluyen también cuatro plantas nucleares.

El BNDES que financia la mayoría de esta infraestructura tanto en las ciudades como en las áreas rurales.

En cuanto a la resistencia, el Partido de los Trabajadores, PT, partido de gobierno durante dos periodos tiene una base social muy fuerte en Brasil, y este modelo de desarrollo que se está implantando en Brasil, impulsado por esos gobiernos. Esto hace que sea difícil la reacción de organizaciones y movimientos confrontar este gobierno porque el PT es el partido que apoyaban y fue proyecto político de muchos años. No hay una reacción global, no hay articulación entre los movimientos para enfrentar este modelo. El MST los estudiantes, la CUT, todas vienen de la tradición del PT. En el gobierno de Cardoso estas medidas ya habrían provocado un levantamiento popular pero ahora prevalecen las luchas puntuales como Belomonte o el pueblo Guaraní. Sólo ahora empieza un proceso de respuesta incidencia hacia otro modelo de desarrollo en Brasil.

Por otra parte Brasil está produciendo legislación contra la movi- lización social. Desde el gobierno de Lula ha habido una discusión con los militares que consideran los movimientos sociales terroristas. Avanzan la discusión de una Ley antiterrorista, que empezó como un artículo transitorio a propósito del mundial y los juegos olímpicos pero que la policía consideró que debe ser permanente dada la conflictividad en Brasil. Incluso desde la FIFA cuestionó este artículo porque dijo que Brasil no tiene terroristas, y la respuesta fue que tiene movimientos sociales. Eso significa que las fuerzas armadas pueden actuar en conflictos urbanos contra el enemigo del Estado, que es el pueblo brasileño.

Por otra parte, Brasil no respeta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. Para el caso de la represa Belomonte la Comisión otorgó medidas cautelares a la población afectada y Brasil se negó a aceptarlas, cuestionado el papel de la Comisión y diciendo que no había investigado ni escuchado el gobierno, y empezó a hacer campaña en el ámbito latinoamericano de cuestionamiento de la CIDH. Brasil aportaba dinero a

la Comisión y detuvo las donaciones lo que ha ocasionado la parálisis de muchos casos que se llevan ante este organismo.

Esta presentación de Givanildo M Da Silva, suscitó una discusión mucho más amplia en torno a la relación entre los movimientos sociales y los Estados que se desarrolla a continuación.

### **3. Reflexiones sobre la relación actual Estados - Movimientos Sociales**

La Participación y la incidencia en Unasur no pueden ser vistas por fuera del contexto de una década de gobiernos progresistas, populistas o alternativos en la región suramericana que se inician con levantamientos populares y en algunos casos procesos constituyentes. Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Uruguay y Paraguay han hecho parte de una transición política y en cierto sentido, económica. Pero en términos de infraestructura, agroindustrias y extractivismo -componentes gruesos del modelo neoliberal- la tendencia marca más continuidades que rupturas como lo señala Givanildo M. da Silva -Tribunal Popular Brasil: *“Después de décadas de lucha se llega al gobierno y ahora encontramos que la izquierda se volvió mejor administrador del capital que la derecha. Hoy no sólo impulsa un proceso de desarrollo que es cuestionable, sino que en materia de salud avanza en la privatización de la salud, la educación, los servicios públicos en total concordancia con la agenda del libre comercio. Hoy el Estado es la pieza fundamental de relación con el capital privado y Brasil ocupa la posición que empieza a hacer realidad lo que alguna vez se previó, de subimperio. El gobierno de Fdo. Enrique Cardoso no fue capaz de hacer lo que tenía que hacer en materia de agenda neoliberal porque tenía un movimiento popular enfrente”*.

En la relación entre el Estado y los movimientos sociales, también se dan escenarios como el de organizaciones que ejecutan políticas estatales dirigidas a la población rural desde un enfoque de agricultura campesina que se enfrentan al poder de captación de recursos del Estado por parte de agronegocios, lo que señala cómo los gobiernos progresistas han buscado conciliar el modelo de producción campesina con el agroindustrial, una salida inviable según la experiencia que comparte Lucas González M. de la organización ULTERA, Argentina:

*“Además de ser el Estado nuestro papel es tratar de torcer la balanza en favor de las organizaciones populares, pero muchas veces las políticas que se aplican, parecen ser favorables a una cosa y acaban siendo otra. Un compañero ingeniero de Formosa, límite con Paraguay, trabaja con productores familiares de banana, y cuenta*

*cómo el proyecto promocionado por la provincia para pequeños productores de 20 a 30 ha, acaban siendo los mismos productores que tienen 200 ha o 300 ha. de soja. También enfrentamos dificultades con los mismos compañeros de trabajo y colegas que tienen la visión de agrotóxicos y producción capitalista. Lo que nosotros vemos es que hay dos modelos productivos enfrentados el de los Agronegocios o agricultura capitalista y el modelo campesino e indígena, y que esos dos modelos no son compatibles ni pueden convivir y eso es lo que le planteamos al Estado”.*

También desde la CIDOB Bolivia, se comparte el balance sobre las señales de continuidad con el modelo de los llamados gobiernos progresistas: *“El Contexto político ha cambiado. Recordar un poco que en el 2009, las naciones unidas ha impulsado la conferencia mundial de los pueblos indígenas. Bolivia es el primer país que ha aprobado la declaración. Y acá las propuestas que nos presentan es interesante que el gobierno boliviano es el que propone. El contexto que tenemos que ver es que el gobierno boliviano, a partir de 2011, y después del 25 de septiembre, ya ha cambiado el panorama, se ha derechizado, de frente se ha aliado a las transnacionales”.*

En general esta etapa podría resumirse como de desencanto, decepción e incluso se percibe como traición por parte de los gobiernos frente a las agendas que los llevaron al poder con amplio respaldo popular. Las organizaciones y movimientos ven esta etapa como de recomposición después de haber afrontado la cooptación de líderes y cuadros importantes por parte de estos gobiernos, además de fuertes procesos de división y contradicciones internas.

Así lo expresa Loyda Olivo - Fenocin – Cloc/Vía Campesina, Ecuador: *“Los procesos electorales han afectado mucho a los movimientos sociales, y ahora en Ecuador, va a ser muy complejo hablar en el contexto de un proceso electoral muy fuerte. La llegada de Correa significó en su momento la unidad de movimientos sociales, pero hoy esa es la decepción más grande porque dejaron de ser importantes para él en un momento dado. Uno de los errores de Correa que no se le han facturado es ese distanciamiento porque en el país los movimientos sociales han sostenido los procesos, decidían quién estaría en el gobierno y ahora es más complejo porque colocamos a un personaje voluntarioso”.*

En medio de múltiples críticas persiste la necesidad de preservar gobiernos progresistas a los cuales se les reconocen avances en materia de derechos sociales y sobre todo por amenazas inminentes de un retroceso a nivel macro. Un ejemplo es el avance del Tratado del Pacífico o Alianza Pacífico y la relación directa que establecen desde REBRIP/ASC entre este proyecto y el golpe de estado en Paraguay guiado por intereses que describe así Graciela Rodríguez, dirigente de REBRIP:

*“El tema del Golpe en Paraguay excede la fronteras nacionales y es un golpe asestado a la integración regional en su conjunto, porque en realidad al suspender a Paraguay, junto con la entrada de Venezuela, se está corriendo un riesgo muy fuerte de que Paraguay sea aceptado por el acuerdo de los países del Pacífico, y en eso Colombia está haciendo un trabajo muy fuerte, en Paraguay, aquí mismo, en Uruguay, para, digamos, retirarlo de esta región libre de libre comercio y traerlo hacia la lógica de los acuerdos del pacífico, Pacific Partnership, una apuesta bastante peligrosa para la región porque apunta a crear toda esa área de libre comercio, el ALCA del pacífico, digamos. Quiere decir que el Comercio Internacional se ha trasladado a toda esa región del Pacífico y China, por lo tanto ahora se torna fundamental desde el punto de vista del comercio. Ha sido un golpe quirúrgicamente planeado porque rompe la estructura de Mercosur, puede romper la estructura de Mercosur o por lo menos la golpea muy fuerte, puede afectar inclusive el propio Uruguay que también es uno de los países menores de Mercosur y que siempre se queja de la falta de atención predominantes en Mercosur, siempre han sido Paraguay y Uruguay.*”

Al respecto Héctor Mondragón enfatiza sobre las amenazas *“Creo que hay que también hay que tener mucho cuidado con lo que sería la hondurización o paraguayización de la región, porque todo esto comenzó con Honduras. Colombia, por ejemplo tenía el record de sindicalistas asesinados y ahora, este año, ha pasado a ser Honduras, y esto no porque en Colombia hayan desaparecido los asesinatos sino porque a partir del Golpe Honduras lleva un récord terrible de asesinatos de sindicalistas, de periodistas y de defensores de derechos humanos, y esto se hace ya no con dictaduras militares sino con este tipo de Golpe de estado civil”*.

Vince McElhinny – Consultor ahonda en los interrogantes sobre aquellos gobiernos neoliberales que significaron una fuerte participación y los gobiernos progresistas en los cuales se experimenta una debilidad organizativa: *“Como movimientos sociales fuimos mejores frente a gobiernos neoliberales. El contexto era peor pero estuvimos mejor y eso es un dilema. Qué es mejor: la fuerza que tenían movimientos sociales en momentos en que había un enemigo claro o un contexto donde el adversario es más complicado y por eso debilita el movimiento aunque el contexto sea más favorable. Yo creo que esto hay que distinguir también porque es importante saber dónde queremos estar en 10 años más adelante, en lo que estamos o en algo parecido a lo de antes”*.

En la relación con el Estado, también se señalan debilidades propias del movimiento social como su capacidad en la elaboración de propuestas en los espacios de participación e incidencia, la fuerza organizativa necesaria para presionar por estos cambios, y la necesidad de no perder de vista a los actores determinantes del modelo de desarrollo: las instituciones financieras, tanto las internacionales como las estatales con inversiones en el exterior, y las transnacionales, con una representación creciente de aquellas

que tienen capitales de origen latinoamericano o translatinas, como lo señala Graciela Rodríguez de REBRIP/ASC/ASC, Brasil:

*“Hemos centrado el análisis mucho en los gobiernos y nos olvidamos las fuerzas reales de poder es el capital y las transnacionales y las traslatinas como se llaman ahora. Pero también desde la izquierda hemos hecho tantas cosas mal hechas con una perspectiva equivocada o que se han ido demostrando en la práctica como deficientes, y estamos en un momento dramático de la vida de esta región. Es difícil errar más veces. Nosotros construimos esos gobiernos y erramos y eso era lo que se podía construir y seguir diciendo que son estos gobiernos no nos sirven, nos sirve saber cuáles son las nuevas propuestas, indígenas, el Buen Vivir, que no estaba hace 10 años. Siempre estamos buscando un enemigo a corto plazo y lo que se trata es de la lucha contra el modelo capitalista y de cómo las transnacionales traspasan el estado, manejan las democracias y ponen los gobernantes”.*

En general existen dinámicas en toda la región de participación, incidencia, resistencia, confrontación con los Estados frente a los megaproyectos, debilitadas en su conjunto y fuertemente marcadas por la relación con los gobiernos. De allí la necesidad renovada de recomponerse, mantener la autonomía como movimientos sociales, y trazar una visión a mediano y largo plazo frente a los desafíos del modelo actual, más allá de los cambios de gobierno. Así lo sintetiza Loyda Olivo:

*“Los sucesos de la región andina demandan mucho hacia lo que es el proceso latinoamericano, por esa razón y hablando de proyectos, es importante revisar cómo estamos para poder avanzar y cómo podemos poner en función aquellos proyectos que si van a ayudar, distinguiéndolos de los que van a dividir o debilitar. Necesitamos una recomposición de movimientos en cada uno de los países. Para qué hablar de integración si los movimientos Al interior de países están desintegrados, desmovilizados y distanciados. Necesitamos una agenda conjunta de país para apuntar a una agenda latinoamericana, y los proyectos que estamos hablando de cosas que algunas que nos afectan, a la Amazonía ecuatoriana le va a afectar mucho, forma de vida se va a cambiar”.*

En términos del momento y los desafíos Severino Sharupi de la CONAIE, Ecuador señala la necesidad de actualizar las agendas del movimiento social y avanzar en la interlocución entre los distintos actores sociales, a partir de la experiencia ecuatoriana *“Nos hemos dado cuenta de que hemos estado de que no ha habido un diálogo entre sector social organizado, indígena y el que no es indígena y nos hemos perdido durante 20 años, un sector al ser hegemónico pensó sólo en su sector. Pero también nos dimos cuenta de que 1990 no es igual que 2012 en cuanto a los intereses ya son de diferentes, otras. Necesitamos una mayor lectura de lo que está pasando en el país, de las dinámicas al interior de cada país”.*

En el mismo sentido el Taita José Narciso Jamioy - Cabildo Kamëntsa, Colombia, recuerda cómo existió una experiencia de diálogo intercultural

hacia el proceso Constituyente del 91 en Colombia: *“Llegamos a eso y olvidamos seguir desarrollando ese propósito y entonces cada uno empezó a mirar su contexto local y hoy estamos en esa etapa estamos más desarrollando contextos regionales o locales y creo que en este momento estamos en una nueva reflexión sobre el contexto nacional cómo estamos. Y sería importante aquí mirar la sociedad civil, cuáles son sus identidades, sus diversidades y cuál es el desarrollo que podríamos hacer en la interculturalidad”*.

Una visión macro y de conjunto rescata como acumulado de los movimientos sociales de América Latina y en particular de los pueblos indígenas, el posicionamiento de una nueva agenda que cuestiona desde una perspectiva más radical el modelo de desarrollo y que no se está discutiendo en otras latitudes, y genera nuevos escenarios de incidencia a nivel global. Así lo ilustra Miguel Palacín Quispe de Conacami, Perú: *“No hay un lugar en el mundo como América del Sur donde haya un debate político como el que hay en la región, estamos haciendo un debate político en el contexto actual que estamos viviendo. El tema de la mundialización de la economía, la vulneración de derechos, el capitalismo, la criminalidad por varios lados, el interés de apropiarse de los recursos estratégicos, aquí se están presentando todos estos debates políticos. Teniendo una agenda en varios lados, el movimiento indígena participa en muchos lados, eso está generando debates internos. Se trata de buscar los escenarios de discusión para darle salida a esas divergencias”*.

*“Por otra parte, la agenda indígena ahora es global, no es que perdimos el horizonte es que la agenda se ha globalizado, los procesos políticos están globalizados, mucha de la legislación que llega a nuestros países viene desde ese horizonte, los acuerdos comerciales, los grupos económicos acuerdan y bajan esos acuerdos, y en los Estados sólo se aplica y se cumple ese mandato. Por otra parte, los bloques económicos y los acuerdos comerciales están vulnerando los derechos, pero hay un avance en el materia de derechos a nivel global también que no estamos viendo. Por ejemplo tenemos un espacio de incidencia en esa materia que es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tiene jurisprudencia sobre derechos de los pueblos indígenas”*.

## **4. Experiencia de participación e incidencia frente a bloques de integración**

### **4.1 Presentación CCPICAN Walter Arteaga – CEDLA (Anexo)**

#### **Síntesis de la presentación**

El Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina de Naciones, CCPICAN, tiene como antecedente la cumbre presi-

dencial andina realizada en Machu Pichu en el año 2000 cuando se comienza a plantear la discusión sobre la participación de los pueblos indígenas. Y en el año 2002 surge la Mesa de Trabajo sobre los Pueblos Indígenas que luego se constituye como Consejo Consultivo en el año 2007.

La agenda del CCPICAN en la actualidad incluye los siguientes temas:

- Cambio Climático
- Tierra y territorio
- Gestión e incidencia organizacional
- Participación e incidencia en políticas públicas regionales y nacionales
- Derecho a consulta y consentimiento previo
- Políticas económicas, integración y buen vivir
- Criminalización conflictos sociales
- Participación de la mujer indígena

Las principales limitaciones de este escenario de participación son:

- Una vocería no obliga a acciones, no es vinculante
- No hay recursos financieros para llegar a los países e incidir en políticas públicas, reales
- Hay limitaciones en la independencia política de quienes participan porque son los gobiernos quienes acreditan la participación
- La representatividad de voceras y voceros que muchas veces actúan sin consultar o manipulando la consulta con sus bases
- El periodo de representantes para el CCPICAN es de un año y durante ese año sólo se realizan dos reuniones

En general la experiencia de participación en la CAN arroja un balance desalentador ya que varios temas que están en agenda no se estaban tocando, como es el caso de la territorialidad, cambio climático, consulta previa, pero dependen del bloque de dirigencia que entre al mecanismo.

El CCPICAN se percibe como un espacio de participación formal en el contexto de una CAN debilitada por Tratados de Libre Comercio firmado por sus países miembros con Estados Unidos, Europa a países del Asia, que desconocen mecanismos y acuerdos comunitarios. También se ve limitada por la naturaleza misma de la CAN, enfocada en el comercio.

Dos desafíos interesantes en el escenario son la actualización de la carta andina de promoción y protección de los derechos humanos para



incorporar en ella la cosmovisión indígena, y convertir el tribunal de justicia de la CAN en una instancia para la recepción de casos de violaciones a derechos territoriales o derechos colectivos.

## Síntesis de las discusiones

Una primera inquietud que surge frente al Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas, CCPICAN, de la Comunidad Andina de Naciones, CAN, como espacio de participación de la CAN, es que, como lo señala Carlos Revilla, no supone obligaciones para el resto del organismo como dar información, permitirle participar en sus espacios, etc. *“El resto de las instancias de la CAN no definen claramente sus obligaciones, funciones y responsabilidades con respecto al CCPICAN, en términos de información, financiamiento, proyectos, etc. Entonces esta instancia termina casi sola procurando, incluso, generar su propia ONG para tener recursos, y rogando, casi, por un espacio en reunión de consejo de ministras y ministros que muchas veces se reunían a espaldas o sin solicitar la presencia de los delegados del CCPICAN”*.

Las debilidades del CCPICAN, se derivan del origen de esta estructura como lo señala Héctor Moncayo – Ilsa – Colombia: *“El modelo que se siguió fue una especie de modelo OIT, porque era un modelo tripartita originalmente que era un modelo gobiernos, empresarios y sindicatos, y por eso se definió como consejos consultivos. Esa idea de lo tripartito tiene como referente un conjunto de derechos consagrados en los convenios y lo consultivo funciona para operativizar y vigilar la aplicación de esos convenios, por eso es que tiene funcionalidad. Cuando se introduce la figura del consejo consultivo indígena, eso rompe el modelo y crea un desconcierto, a pesar de que se tiene la carta de los pueblos indígenas no es el equivalente, ni siquiera el Convenio 169, que es lo que van a operativizar ahí”*.

José Narciso Jamióy - Cabildo Kamint'sá Colombia se interroga sobre qué tan efectivas serían las mesas o consejos consultivos en las distintas instancias que estamos pensando de participación, si la representatividad nuestra está bien legitimada desde las bases o si va a ser sólo un aparato más, y realmente no está generando el impacto en las bases y lo digo un poco con lo que hemos venido sintiendo acá”. Y añade que la terminología técnica excluye de la participación, incluso cuando se exigen que autoridades tradicionales que no hablan ese lenguaje sean quienes representen a los pueblos indígenas en estos espacios de interlocución.

Por su parte Adolfo Chávez Bemuya de CIDOB, Bolivia llama la atención sobre la importancia de contar con recursos propios para darle

sostenibilidad a cualquier escenario de participación que se genere frente a los Bloques de Integración, a partir de la experiencia de la CAN donde la financiación se vuelve un mecanismo de condicionamiento “*Sería importante que las fundaciones u ONG que compartimos la misma causa, hacer un presupuesto inicial que no nos digan los gobiernos, no Uds. no se van a reunir porque no hay plata. Siempre uno termina aceptando por lo que no hay los recursos económicos. Debemos constituirnos nosotros y en la medida en que tenga una voluntad hacia los pueblos se puede dialogar de igual a igual y sin ninguna condición*”.

Graciela Rodríguez – REBRIP/ASC/ASC, Brasil señala que tanto los gobiernos como las organizaciones sociales han ido aprendiendo y acumulando experiencias en cuanto a mecanismos de participación y que estos muchas veces también responden a las propuestas emanadas del movimiento social por lo cual hay que afinarlas mucho más. “*Yo tengo la impresión de que en este tema de participación es muy importante que vayamos acumulando, se van probando esquemas y se va acumulando. No solamente nosotros no teníamos experiencia, los gobiernos tampoco la tenían cuando entraron hace 4, 5, 6 o 7 años. Y estos mecanismos venían todos de copiar o la OIT o al UE que no servían para nuestra realidad pero eran el único modelo. También tenemos que perfeccionar mucho nuestras propuestas porque nosotros mismos hicimos esas propuestas, los mecanismos en Unasur por ejemplo, en un contexto diferente políticamente que debemos actualizar*”.

## **4.2 Experiencias de participación en MERCOSUR. Presentación Héctor Mondragón (Anexo)**

### **Síntesis de la Presentación**

Mercosur surge en 1994 en un contexto de fin de las dictaduras del Cono Sur, democratización y avance neoliberal. Las luchas sociales libradas en ese contexto convierten a Mercosur en un área sin Libre Comercio aunque su vocación inicial sí era neoliberal y de integración hacia el área de Libre Comercio de las Américas.

En ese escenario no están ausentes gobiernos que adelantan agendas neoliberales ni instituciones capitalistas y desarrollistas como el BNDES que tampoco es un fenómeno único en la región porque existieron otras entidades nacionales de fomento similares que desaparecieron durante el neoliberalismo pero que en su momento no se consideraban tan preocupantes. Mercosur es un escenario capitalista al igual que el resto pero donde no se han

producido fenómenos tan preocupantes del neoliberalismo como los tribunales de arbitramentos privados sesgados hacia las grandes corporaciones.

Sobre la oferta de participación e incidencia en Mercosur, existe el foro consultivo económico y social que dio origen a la Cumbre Social. Allí persiste la discusión de si participar o no hacerlo por su naturaleza capitalista, en favor del empresariado, y con pocas posibilidades de incidencia. Quienes participan piensan lo mismo pero dicen que hay que estar.

Otra limitación es el carácter consultivo de dicho foro que no obliga a que los aportes de las organizaciones sean tenidos en cuenta. Sin embargo ha habido casos como el de la política de agricultura familiar en que el Foro acoge las propuestas las lleva a Mercosur y de allí son aprobadas por el Congreso.

Hacia la participación en Unasur hay que tener en cuenta que en este bloque existen a la vez dos bloques económicos con enfoques distintos: la Alianza Pacífico en sintonía absoluta con la agenda neoliberal y Mercosur que persiste sin TLC. En el escenario de Unasur es muy importante el desarrollo de una agenda de derechos de los pueblos, derechos indígenas y campesinos, derechos colectivos y territoriales, junto con el desarrollo de herramientas vinculantes que cobijen y garanticen estos derechos.

Aquí es importante destacar en la discusión actual sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que está siendo boicoteado desde diferentes frentes y es muy peligroso perder esta herramienta de protección sin contar con otras en otro nivel que podría ser Mercosur.

### **Síntesis de la discusión**

En cuanto a la participación, Graciela aporta algunos elementos históricos para comprender el proceso de participación en Mercosur:

*“La primera propuesta fue la del foro consultivo económico y social en la lógica de la OIT y de la UE, es decir un mecanismo de participación en el que convergían empresarios y trabajadores y luego llega el tercer sector. Posteriormente, cuando llegan los gobiernos progresistas se percibe que el Foro Consultivo no da cuenta de la participación social mucho más extensa. Inclusive porque se abre el debate sobre el marco de los derechos humanos, otros temas como el de las mujeres, educación, salud, grupos de trabajo que participaban ya y que ahí se ve desbordada la participación de la sociedad civil. Entonces se crea una instancia que se llama la Cumbre Social, o que algunos llaman Somos Mercosur, que se llamó así en Uruguay, pero la mayoría de gobiernos le llaman Cumbre Social y es fomentada desde el gobierno que tiene una participación mucho más amplia, o sea es la sociedad civil.*

*“Ha habido muchas diferencias y sigue habiendo diferencias enormes por definir como se práctica la autonomía y cómo se hace participación social en el Mer-*

cosur. La Cumbre Social ha sido una iniciativa de los gobiernos que invitan a su sociedad civil y a los países cada seis meses hay estas cumbres sociales. Pero desde 2006, en realidad desde Mar del Plata, nos dedicamos a hacer Cumbres de los Pueblos, son cumbres autónomas de los movimientos sociales, convocatoria y agenda era nuestra. Las hemos hecho todos los años, dos veces por año, hasta el 2010. Ya en el 2011 ya no tuvimos condiciones por cuestiones financieras, de dispersión, fragmentación y dificultades de los movimientos sociales.

Y en este año, ahora en este semestre estamos en un debate de un nuevo tipo. Como no tenemos recursos ni capacidad de movilización para eso, nos hemos unido a la Cumbre Social. La Cumbre de los Pueblos siempre dialogábamos con la Cumbre Social, siempre participábamos un día y llevábamos el documento y discutíamos con los otros grupos algunos participaban en los dos. Y en esta oportunidad estamos tratando de imponer al gobierno brasileño una participación de la sociedad civil con la mayor autonomía posible. Entonces hemos garantizado, por ejemplo, que el gobierno va a invitar a las entidades de la sociedad civil que participamos indiquemos los nombres, porque o si no sería una sociedad civil indicada por el gobierno, y el gobierno invitará también, pero tendremos bastante influencia en esa lista.

También a que por primera vez invite financiando la participación de sociedad civil de los otros países, hemos conseguido que el gobierno de Brasil financie la participación de 20 personas de los tres países de Mercosur, tendría que entrar Venezuela pero en ese caso decidió que va a llevar su propia delegación de la sociedad civil que es la manera en que funcionan estos gobiernos, casi siempre indican a la sociedad civil ellos financian pero deciden quién participa. Tenemos invitación a personas de la sociedad civil que son compañeros y hemos indicado a las organizaciones de la ASC del Cono Sur, con quienes hemos estado construyendo las Cumbres de Pueblos”.

En cuanto a los logros de la incidencia en Unasur Graciela Rodríguez destaca políticas asociadas a la agricultura campesina y políticas de compensación señala que “En muchas cosas no se ve la directa relación de una medida que se aprueba con la participación de la sociedad civil pero es esta forma permanente de estar construyendo que se consigue la REAP o de agricultura familiar, procesos para tratar de conciliar el modelo apoyo de gobiernos, subsidios para agricultura, intercambios de programas, o en el área de la mujer, violencia contra la mujer. El establecimiento del Fosén, Fondo para superación de asimetrías, Brasil coloca el 70%, Argentina 27% Uruguay y Paraguay un 1% y la utilización el fondo es la inversa, como fórmula para contribuir a superar las asimetrías”.

María Helena Rodríguez de IBASE, Plataforma, Brasil destaca logros como la creación de un Observatorio de Derechos Humanos en el Mercosur, y de en DH y DESC así como creación de un acuerdo de entendimiento colectivo de cada uno de los derechos.

Otra experiencia de logros en materia de incidencia y participación en Mercosur ha girado en torno a la educación. Esteban Serrani – Latindad, Argentina resalta el proceso de la Plataforma Educativa Mercosur que empezó siendo una reunión de organizaciones socias que terminó convertida en el capítulo de interlocución con la reunión de ministros del Mercosur. Logramos hacer varios estudios para Mercosur en términos de deserción educativa, fracaso escolar, incluimos la discusión sobre educación no formal, que nos parece un elemento central en nuestras sociedades, como un sistema de formación.

En todos los casos los logros están relacionados con temas distintos a la infraestructura y los megaproyectos. En esto coinciden las miradas de Esteban Serrani y Héctor Moncayo Sin embargo, cuando queremos replicar estos modelos de discusión en las cuestiones más trascendentes o más duras como lo económico, financiero infraestructura, se dificulta mucho más. Serrani insiste en que *“no por eso me parece que haya que perder los espacios porque si no ponemos la voz, otros los van a poner por nosotros”*

Para la organización ULTERA de Argentina el papel de Mercosur es distinto: *“Vemos en Mercosur el anclaje de Estados Unidos al Cono Sur. Para nosotros es una disputa de Estados Unidos a la región. Pero como decía Graciela, tenemos que participar y la única manera de influir es participando en todos los foros, de distintas maneras, una es organizarnos y otra es reclamando la participación”*.

Por otra parte, así como en el resto del continente la participación de los movimientos sociales encuentra una amenaza directa en la criminalización de la protesta social a través de leyes antiterroristas o similares, señala Lucas González quien añade este hecho al asesinato de campesinos como el ocurrido recientemente en Santiago del Estero a manos de sicarios pagados por empresarios de la Soja. Junto con estas problemáticas el modelo neoliberal también avanza a través de leyes que favorecen el monopolio de las semillas y una problemática de desalojos de campesinos que han sido muy poco publicitados. Lucas añade que hay un plan estratégico agroalimentario y agroindustrial, participativo, en donde el cual estuvieron algunas organizaciones campesinas y pueblos indígenas, pero cuando uno lee y analiza es replicar el modelo de agricultura capitalista y agroindustrial.

Ramón Rivero -Instituto del Bien Común, Perú. Destaca el desafío que suponen los tratados comerciales, acuerdos de inversión, etcétera, que de todas maneras van a impactar en cualquier intención de integración que pueda haber. Estamos hablando del Acuerdo del Pacífico, de los TLC de algunos países con Estados Unidos o que están negociando con otros bloques. En este sentido propone que un punto de la incidencia sea el de resaltar que el comercio entre los países de Suramérica con proyección hacia la archi-

tectura financiera y el sistema monetario propio. *“...Es necesario fortalecer el comercio interregional en el marco de una arquitectura financiera no sólo de comercio sino intercambio de monedas sin pasar por el dólar, que se establezca el Banco del Sur y sirva para proyectos de Desarrollo, un Fondo de reserva latinoamericano que ayude a los países a contrarrestar la crisis, políticas de transparencia de información tributaria entre países. Digamos que todo eso configura un escenario positivo para una integración real y que eso pueda contrarrestar cualquier otra intención que pueda venir de fuera”.*

Esteban Serrani propone materializar el control de las empresas transnacionales, que tienen una lógica de funcionamiento y una lógica de explotación de los recursos naturales y de fuga de divisas del sur hacia el norte. En ese sentido destaca la importancia de incorporar la discusión sobre **Justicia Tributaria** en el escenario de Unasur y comparte como avance la discusión con funcionarios argentinos que tienen la coordinación del grupo de trabajo de organizaciones financieras sobre la necesidad de que Unasur tenga una comisión de trabajo en términos de justicia tributaria, y en términos de revisión de contratos de inversión y de otros instrumentos que las empresas utilizan para poder fugar los dólares.

Héctor Mondragón hace un llamado a enfocar con claridad el objetivo de la incidencia y la participación y propone que este sea el de los derechos colectivos. Una visión donde se incluyen los derechos de los pueblos, el medio ambiente, los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas. *“Recuerdo que siempre hablando de este tema Edson Campos que del MST de Brasil decía que la gran frustración de la participación en la parte agraria ha sido que no se ha conseguido avanzar en la Reforma Agraria. Creo que hay que ponerle énfasis a los derechos campesinos, ahora que hay un proyecto de Declaración de Derechos Campesinos en Naciones Unidas y sería bueno que eso circule en Unasur, en Mercosur y en cada uno de los países, y desde luego los derechos indígenas”.*

El proyecto de reforma a la Constitución en Brasil para obligar que cualquier demarcación de tierra sea aprobada por el congreso es una imitación vulgar de Paraguay además de que afecta a los campesinos. Es muy difícil que un proyecto de ley de demarcación de tierras aprobada por un congreso mayoritariamente compuesto por quienes representan intereses del gran capital favorezca al campesinado. Es algo común en Paraguay y Honduras, en Colombia pasó eso en 2008. Estos son elementos del modelo que avanzan por las vías legales, que se aprueban en los congresos de forma civilista y que no hay que perder de vista.

## **5. Oportunidades y obstáculos para la participación en UNASUR**

### **5.1 UNASUR Presentación Carlos Revilla, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA Bolivia (Anexo)**

#### **Síntesis de la presentación**

Unasur se plantea como un escenario de integración que supera el esquema netamente comercial de las iniciativas de integración en la región que lo preceden. Este bloque de integración con países tan distintos ha sido posible porque la soberanía de cada país se preserva con mucho celo y las decisiones se toman por consenso.

Unasur es también un instrumento de gobernanza regional en términos de resolución de conflictos, si bien está el tema de la soberanía, como en el caso boliviano en 2008, la posibilidad de Golpe e Estado, otras situación conflictivas, el caso de Ecuador, en los cuales han intervenido los gobiernos para resolver le da este carácter de gobernanza regional y eso supone a su vez una dimensión política fuerte en la cual lo político tiene gran importancia, pero también la relación entre los gobiernos y, por ello, la relación entre los presidentes, es un espacio en el cual los presidentes tienen una gran influencia.

En la estructura de Unasur básica, cuenta con un Consejo de Jefas y Jefes de Estado, Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, Consejo de Delegadas y Delegados, Secretaría General y Secretaría *Pro Tempore*. El consejo de Ministras y Ministros de Rel. Exteriores es el ámbito que tiene mayores posibilidades de reunirse, es el más ejecutivo, pero gran parte de las decisiones pasa por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado.

El Consejo de Delegadas y Delegados, que son delegados de Ministerios de cada país que se reúnen frecuentemente es formalmente es el espacio al cual presentar propuestas y el cual podría recibirlas y procesarlas dentro del sistema. Eso es en lo formal pero hay dificultades porque en última instancia, todas las decisiones van a pasar por jefas y jefes de Estado. Sólo para dejarlo en mente, ese es el ámbito ante el cual se puede presentar propuestas de institucionalización como la creación de consejos consultivos de indígenas, afrodescendientes o de temas vinculados a megaproyectos, etc.

Otro ámbito muy importante es el de los Consejos Ministeriales, abordan diversos temas, salud, defensa, infraestructura y planeamiento, que

es el *Cosiplan*, tema de esta reunión. También el de educación, cultura, ciencia y tecnología, el del problema mundial de las drogas, el energético, el de economía y finanzas y el electoral. Algunos incluyen explícitamente el tema de la participación pero otros no. El Cosiplan si incluye esta la participación.

El Cosiplan es hoy la Instancia política y estratégica para la infraestructura, de la cual a partir de 2010 forma parte la Iniciativa de Integración Regional Suramericana, IIRSA, como foro técnico y consultivo de Cosiplan.

## Síntesis de las discusiones

Como lo describe Héctor Moncayo, Unasur tiene un carácter doble que determina la discusión sobre la participación en este escenario. En primer lugar ha tenido mucha resonancia y mucho entusiasmo desde organizaciones de la sociedad civil y corrientes políticas, pero al mismo tiempo se dice, en realidad ese espacio no decide nada, decide sólo cuando se reúnen los presidentes, y es irrelevante lo que llevan. Para el caso de la infraestructura este tema está más avanzado que los otros, ya ha sido discutido y acordado. Esa sería la amenaza y la oportunidad al incidir en Cosiplan.

Existen por otra parte escenarios iniciales de participación en Unasur como la cumbre de Cochabamba, cuando era comunidad suramericana de naciones, que incorporó varios conceptos de mesas de trabajo. Ese que debiera ser un espacio de participación ya ganado, depende de que lo propicien los presidentes y lo operativicen los gobiernos anfitriones.

Otros mecanismos de participación en Unasur ya utilizados han sido las cartas que se han enviado precisamente a reuniones de los Consejos ministeriales. Tanto las cumbres de pueblos como las cartas han sido mecanismos informales. En términos formales, el Consejo de delegadas y delegados que es el encargado de canalizar la participación social no ha operativizado el espacio de la sociedad civil. Hasta ahora la sociedad civil ha acudido directamente a los Consejos específicos sobre salud, sobre finanzas, etc. y ese ha sido el mecanismo que más se ha utilizado.

Graciela Rodríguez de REBRIP/ASC, Brasil comparte la experiencia de la Alianza Social Continental frente a Unasur, destacando como una condición para la participación contar con procesos organizativos fuertes, así mismo señala que no existe un consenso sobre la importancia de incidir en Unasur, algo necesario de reconocer para avanzar. “En la ASC Tenemos un grupo sobre Integración Regional y hemos acompañado mucho el proceso en todas las instancias. En primer lugar hay que reconocer que



no tenemos piernas para acompañar estos procesos, son muy pocas las organizaciones que han acompañado. Hay mucha gente que no cree que haya que conocer esa estructura, y otros que creemos que es una oportunidad aunque cada día se cierre más y haya más dificultades para participar, cada día tenemos más conflictos con los tales gobiernos progresistas. Graciela, señala también las dificultades que han enfrentado las organizaciones para lograr la activación de mecanismos formales de participación frente a Unasur a pesar de que parte del proceso de conformación de este bloque tuvo que ver con el papel de los movimientos sociales en el contexto de gobiernos progresistas con amplio respaldo popular. Estas dificultades tienen que ver con la falta de voluntad política:

*“Cuando se creó la Unasur nosotros insistimos mucho en que tuviera un mecanismo de participación. Hablamos con todas y todos los representantes y con varios países, y participamos en una reunión, inclusive, en el ámbito de los delegados. Aunque el acta constitutiva habla de la participación en el sentido que el compañero mencionó, de una forma muy vaga e imprecisa. Esto no ha sido implementado. Hemos seguido permanentemente solicitándolo a la Secretaría Pro Tempore, que tendría que crear algún mecanismo para eso. Cada vez nos dicen que la Secretaría General no tiene poder decisorio pero lo tiene porque tiene cómo agilizar un proceso. Entonces, María Emma Mejía que era la Secretaria Pro Tempore anterior de Colombia, evidentemente no avanzó nada con eso, absolutamente nada, ni nos atendía. Con Alí Rodríguez, el actual Secretario tenemos alguna cierta posibilidad más de llegar no sabemos qué tan fácil pueda ser. Lo que sí hemos conseguido son muchas informaciones vía algunos gobiernos: Ecuador, Brasil pero siempre de informalmente y siempre nos dicen que hay gobiernos que no están dispuestos a abrir la discusión sobre la participación”.*

Gerardo Jumí, CAOI plantea la posibilidad de ampliar el consejo de delegadas y delegados de Unasur exigiendo una conformación que incluya funcionarios y organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas actuando con autonomía. *“Si son los gobiernos quienes eligen pero podría ser que la sociedad civil y los pueblos indígenas pudiéramos plantear propuestas de que en ese consejo de delegados haya presencia tanto de delegados de la sociedad civil y los pueblos indígenas. Un consejo amplio de delegados, tripartito por decirlo de alguna manera, amplio pero sin que haya una total manipulación y manejo gubernamental, y no en el sentido de que entonces los delegados de los pueblos indígenas y los afro, se conviertan en contratistas, funcionarios y conductores del gobierno sino en delegados autónomos en representación de la sociedad civil y los pueblos indígenas”.*

Otras propuestas de participación en torno a Unasur giran en torno a la realización de ejercicios de veeduría y control ciudadano y llaman la atención sobre evitar un proceso de nuevo clientelismo en torno a esa

instancia. Ese ejercicio, como lo plantea CIASE estaría ligado a la construcción misma de la integración como parte de la Agenda de los Pueblos de América Latina.

Por otra parte, se señala que la participación en Unasur exige incluir el reconocimiento del territorio desde la cosmovisión integral de los pueblos indígenas donde no sólo existen las naciones sino los pueblos originarios y sus derechos colectivos para poder hablar de una verdadera integración.

Adolfo Chávez Bemuya – CIDOB, Bolivia hace una distinción entre las intenciones iniciales de Unasur y el panorama actual y se declara escéptico de la creación de un organismo similar al Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la CAN en Unasur y señala que sólo podría funcionar con total autonomía. *“La intención está ahí, pero quienes no dejan prosperar son los asesores de siempre que han tenido los gobiernos de turno y eso no hay donde engañarse. Separando esta cuestión de Unasur y sus estatus, y para enmarcar en la creación del Consejo Consultivo Permanente que por decisión propia de cada país miembro debería haber un delegado permanente elegido por consenso de las organizaciones”.*

Miguel Palacín Quispe – Conacami, Perú hace un llamado a recordar el origen de Unasur, la realización de la primera Asamblea donde la participación de la sociedad civil fue determinante. Por esa razón subraya la importancia de recordar que la integración que se propuso entonces fue desde los pueblos: *“No estamos planteando una integración desde los Estados, y para nosotros la integración de los pueblos está basada principalmente en los derechos, primero, en su reconocimiento, y en una nueva visión de desarrollo. Estamos en contradicción con la integración vía infraestructura y vemos que los mecanismos de continuismo con el modelo neoliberal, ahí están”.* *“En América Latina hay una agenda distinta que no está en otros lados: el tema de la biodiversidad, el tema mismo de los recursos estratégicos, el cuestionamiento a este estado nación y el nuevo modelo de desarrollo”* Esos son los temas que marcan la agenda de integración de los pueblos que hay que disputarse en el escenario de Unasur según lo señala el dirigente indígena.

## **4.2 Proyecciones de participación frente a COSIPLAN Presentación Vince McElhinny – Consultor (Anexa)**

### **Síntesis de la presentación**

En el contexto de surgimiento de Cosiplan se pueden distinguir dos periodos: Uno entre 2007 y 2011 marcado por el crecimiento de la

Infraestructura como estímulo económico, el aumento de aumento de capital de las IFIS y BNDES, una entrada de fondos públicos que reemplazan el retiro del sector privado de algunos proyectos, la fuerte influencia de Brasil en Unasur y la entrada de China a la región. El segundo periodo, a partir de 2012 se caracteriza por el Regreso de fondos de inversión privada, la aparición de nuevos actores financieros como los fondos buitres, es decir aquellos que buscan inversión especulativa y no para el desarrollo con objetivos de renta rápida más que de inversión fija. En este contexto Brasil sale fortalecido de la crisis del G-20 al interior del bloque de países emergentes BRIC, aun cuando no tiene una agenda propia, actúa como donante más que prestar recursos y adquiere más de 207mil millones de dólares con lo que se ubica por encima del BM en materia de recursos y mantiene el mismo modelo de desarrollo.

Cosiplan mantiene la misma cartera de proyectos de IIRSA aunque con prioridades un poco distintas. Muchas de las vías planificadas desde IIRSA ya se han hecho y hoy lo que sigue son las hidrobías dentro de un plan multimodal que involucra los 8 ejes de integración. Pero por otra parte el balance de IIRSA es que se ha logrado muy poca integración de la que se planificó y que tampoco se han disminuido las asimetrías en la región ni se han logrado las alianzas público privadas que se proyectaron.

El principal propósito de las obras de Cosiplan es reducir costos de integración y transporte para commodities de Brasil, esto explica que la mayoría de proyectos sean de transporte, y la mayoría de proyectos son expansión de puertos en la Costa Pacífica, en ejes que comienzan con ríos y terminan con carreteras. Uno de las motivaciones para extender la infraestructura es el crecimiento de la producción de Soya en Brasil que también se extiende a Bolivia. Brasil es dueño del 30% del PIB de Bolivia representado en producción de Soya.

Uno de los mitos interesantes en términos de integración es el del comercio intrarregional, cuyo porcentaje es menos del 30% y podría ser el doble. El comercio es hacia el exterior. También hay dificultades al interior de Cosiplan como la multiplicidad de proyectos y la falta de una planeación pro ejemplo en la Amazonía que se traduce en una gran cantidad de conflictos, y que impida duplicar esfuerzos. También es una realidad la falta de financiación para algunos de los proyectos.

En este escenario, es importante tener en cuenta algunos elementos para la participación:

-Definir etapas de trabajo en una línea de largo plazo. Si intentamos cambiar un proyecto que sea en un ámbito de 20 años.

-Amarrar aspectos de incidencia dirigidos a un proyecto con cosas que van más allá del proyecto, escoger las batallas relacionadas con proyectos y transformarlas en políticas y compromisos que permitan que el cambio sea para varios

-Combinar aspectos de resistencia con propuestas. Cuando paramos los procesos esto tiene un efecto temporal y si no tenemos algo con qué ocupar el espacio, la máquina sigue adelante. Debemos entrar con una contrapropuesta que permita lograr un uso diferente de los fondos, es necesario trabajar con las dos cosas a la vez, detener el proyecto lesivo y tener una propuesta.

-Entender la incidencia en un escenario regional. Podemos pelear con un gobierno pero estas obras no dependen sólo del país. En el caso de Cosiplan están dependiendo de lo que pasa en Mato Grosso, o de otro puerto en el pacífico, existen varios eslabones en los proyectos estos no reconocen barreras políticas. También porque sus proyectos están pensados 10 años más adelante que nosotros.

-Combinar el logro de cambios en el corto plazo sin perder metas en el largo plazo. Buscamos cambios duraderos y en el largo plazo pero la capacidad de mantener el ánimo en la resistencia, la incidencia y la participación requieren logros de corto plazo.

Otro aspecto importante de la incidencia es conocer quiénes y se toman las decisiones. El Viceministro de transporte de Perú es el presidente Protémopore de Cosiplan, también la Secretaria de Planeación en Brasil es la encargada de Cosiplan y en Colombia es la Dirección Nacional de Planeación. El Departamento Nacional de Infraestructura y Transporte de Brasil es uno de los poderes importantes detrás de Cosiplan. Y un posible aliado es el jefe del departamento ambiental en el BNDES.

Al realizar un análisis detallado de los proyectos vigentes en Cosiplan identificamos que los **dos ejes donde hay más oportunidad de incidencia son el eje amazonas y los del eje Perú, Brasil y Bolivia. Allí hay más** factibilidad de ganar, se trata de proyectos con impactos grandes en todos los corredores. El hecho de contar con recursos de IFIS sugiere posibles aliados dentro de estas instituciones que pueden estar interesados en las alternativas. Por otra parte, ambos corredores cuentan con propuestas alternativas y hay una correlación de fuerzas sociales favorables

Esta propuesta se basa en la reflexión de que no podemos estar en todos los frentes, pero podemos ganar y usar esa victoria en un plano mayor. La táctica de corto plazo sería enfrentar estos proyectos y la de largo plazo lograr políticas que reorienten la infraestructura en la región.

## Síntesis de la discusión

Una primer inquietud que surge en torno a Cosiplan es la planteada por Ramón Rivero del Instituto del Bien Común, Perú quien pregunta si el financiamiento público del portafolio de proyectos de Cosiplan viene de operaciones de crédito de gobiernos o entidades financieras, así como si existe información sobre participación privada, capitales o fondos buitres y qué tanto nivel de participación tienen.

Al respecto Vince apunta: *“La primera percepción es que en la mayoría de los países de la región hoy tienen reservas sin precedentes que han permitido reducir la deuda externa, pero al contrario la deuda interna está subiendo en algunos países a una tasa muy peligrosa, por la canalización de fuentes de crédito a familias y otros aspectos, y no necesariamente a la infraestructura.*

*“Eso puede cambiar porque históricamente la región ha invertido mucho menos de lo que debe invertir en infraestructura. Incluso hoy el 50% de proyectos de IIRSA - Cosiplan no tiene fuentes de financiamiento garantizado, están tratando de encontrarlo, entonces el reto que puede parecer perverso, es que no hay inversión suficiente para infraestructura. Hay aspiraciones, por ejemplo la traída de inversión privada que son sueños todavía porque el riesgo es demasiado alto para ellos, quieren una renta garantizada y no es posible todavía en algunas obras. Eso está cambiando y estamos monitoreando el cambio y hay un buen informe que publicó Nick Jordan sobre la proliferación de nuevos fondos privados, buitres, y entidades privadas que están comenzando a redefinir infraestructura como nueva canasta de inversión especulativa, en todo el mundo, no sólo en Latinoamérica.*

*En los próximos años vamos a escuchar más de autoridades propias, de independencia del BNDES, y de fondos públicos, pero una anécdota es que recién BNDES ha abierto una oficina en Londres para buscar inversionistas en mercados internacionales, entonces como fue mencionado rápidamente los fondos de pensiones de trabajadores no son suficientes para financiar la operación de inversión. Recientemente, necesitaba como 200 mil millones de capital del tesoro de Brasil, y por eso van a tener que acudir cada vez más a esos mercados internacionales.*

*La primera vez que BNDES intentó colocar un bono internacional fue durante la licitación de Belomonte, en 2009, y allí fue un fracaso. Al final los accionistas que iban a comprar dijeron ‘Uds. están relacionados con ese caso de Belomonte, esa tasa que está ofreciendo no es suficiente y el riesgo es mucho mayor’. Tuvieron que retirar la oferta. Por lo menos en ese momento la incidencia a través de posibles inversionistas tenía un efecto temporal y eso sugiere otro frente de incidencia, a través de los mercados internacionales. Sin embargo el éxito de hacerlo es incierto, hemos intentado muchos años incidir en bonos del Banco Mundial sin mucho para mostrar.*

Miguel Palacín Quispe de Conacami, Perú, anota que en el proceso de interlocución sobre cambio climático ha identificado prácticas de doble moral del Banco Nacional del Brasil, BNDES, que a la vez financia proyectos con graves impactos ambientales y tiene una alianza con el gobierno de Noruega para destinar fondos hacia los bonos REDD de compensación por los efectos del cambio climático, a través del Fondo Amazonia.

Vince señala al respecto que cada Banco tiene contradicciones, BNDES no es distinto, el Fondo de la Amazonía es un punto de contradicción porque al menos allí hay discusiones de gobernanza que no están pasando en ninguna otra parte por la influencia de algunos donantes externos. Y lo considera una oportunidad de discutir la transparencia, rendición de cuentas, resultados, entre otras cosas, así como un escenario donde se puede estudiar si estas prácticas y debates están incidiendo en otros programas de BNDES. *“Por ejemplo si hay una coordinación que incide en mayor transparencia en el Fondo Amazonía porque se puede implementar esta práctica sólo allí y no en cada práctica que tiene”*.

Esteban Serrani – Latindadd, Argentina llama la atención sobre el papel que juega China en la financiación de proyectos de infraestructura, y pone como ejemplo la existencia de fondos públicos chinos cercanos a los 5 mil millones de dólares para reconstruir todo un sistema ferroviario de carga para sacar plantaciones de Soja por el puerto de Buenos Aires y de Rosario.

Vince precisa que la inversión o la oferta de una línea de crédito de Argentina para China mil millones de dólares según su entendido, pero con una tasa de interés mucho mayor y otros requisitos que desconocemos. Todavía no entendemos costos y beneficios pero esos créditos equivalen a una tarjeta de crédito o DTF en el caso de Banco Mundial. Obviamente esto genera competencia frente a los fondos de Cosiplan, pero aclara que Cosiplan es un proyecto que no debe ser restringido a su cartera y políticas que tiene. Vince considera que la entrada de China también es una fuerza para desafiar estas reglas, junto con nuestras ideas y proyectos que pueden ser una fuerza para cambiar lo que debe ser Cosiplan y Unasur. *“Unasur es lo que eventualmente va a ser y no lo que es”* Concluye.

Por otra parte, Esteban Serrani interroga sobre la relación entre el financiamiento actual del portafolio de proyectos de Cosiplan por parte del BNDES y la posibilidad de avanzar con el Banco del Sur. En términos estructurales, el Banco del Sur competiría con el BNDES. Al respecto Vince responde que hay un gran interrogante con el Banco del Sur y es si va a ser un banco o un fondo. En el primer caso su calificación de crédito es importante y para los accionistas, lo único que puede ser ancla al tener una calificación crediticia alta es Brasil. Es lo mismo que arguyen los países del

norte cuando dicen que el Banco Mundial tiene calificación triple A, porque Estados Unidos (ya no) antes tenía calificación Triple A, aquí Brasil va a cumplir el mismo papel de garantizar todo el riesgo.

Otras miradas sobre Cosiplan, lo interpretan como el gobierno permanente de Unasur y que a partir de su conformación, la IIRSA cuenta con un espacio más oficial dentro de Unasur. Es decir, Unasur cuenta ya con un agente imperial interno que es en definitiva el papel que se le asigna o se le reconoce al nombrarlo auditorio o asesor técnico, y señala la necesidad de desentrañar qué es IIRSA para ubicar mejor la estrategia de incidencia. Ante esta perspectiva, Héctor Moncayo señala que el esquema original de IIRSA suponía una secretaría técnica en manos del BID y la CAF, es decir, los organismos financieros eran la base de la organización de la IIRSA. Luego, en el esquema de Unasur IIRSA pasa a ser un organismo consultor cuya dirección operativa está en Cosiplan.

Ante la propuesta de Vince de priorizar algunos proyectos para la incidencia directa en Cosiplan, Ramón Rivero propone priorizar problemáticas y elementos en común que se repiten en cada país y que representan una amenaza para estos valores que debemos proteger, lo indígena, comunitario, alternativo, beneficioso, más bien puntos en consenso que hablan de una política uniforme que se quiere imponer a esta diversidad que tenemos que reconocer que existe.

Pregunta Severino Sharupi de la CONAIE, Ecuador sobre si hay inversión del BNDES en Ecuador. Vince responde que hay varias inversiones en Ecuador de hace algunos años y que ahora está volviendo a financiar una nueva hidroeléctrica en Ecuador, e imagino que tienen interés en el sector petrolero, a través de Petrobras, entre otros.

Mayra Tenjo de Ilsa, Colombia, anota que las fuerzas sociales están tratando de que muchos de esos convenios internacionales, que han sido ratificados por los gobiernos sean retomados por la banca. Dentro de estos convenios aparece el de Consulta previa: consentimiento previo, libre e informado en donde uno podría establecer que de alguna manera los pueblos indígenas o comunidades afro, tienen la posibilidad de decirle no a un proyecto de inversión, ya sea de vías o cualquier tipo de proyecto que tenga financiación de banca multilateral. Mayra añade que al interior de la banca persiste la discusión de adoptar o no los convenios y si el consentimiento debería ser o no incorporado. *“Cómo tratar de generar un espacio que lleve a eso, a que convenios realmente sean respetados, entendiendo que hay visiones de desarrollo tan diferenciadas”.*

José Narciso Jamioy - Cabildo Kamint'sá Colombia profundiza en las inquietudes frente a las salvaguardas y señala que así como los bancos

tienen planes de salvaguarda dirigidos a proteger su prestigio y confiabilidad, los pueblos también tienen planes de salvaguarda que se enfrentan. *“Los bancos siempre van a querer salvaguardar sus inversiones y los pueblos indígenas nuestra naturaleza la vida y esa sería la tarea de negociación”.*

Vince destaca la importancia de que exista la opción de decir NO a un proyecto, y lo califica como un proceso en marcha en la dirección correcta. Los bancos del norte no son la única institución donde vamos a ir ganando, pero la idea es aprovechar a incidir donde sea posible para institucionalizar este derecho. Un escenario para esa incidencia es el marco de las políticas del BM donde se está estudiando la posibilidad de incorporar el consentimiento previo, libre e informado. *“Lo que es importante del Banco Mundial es que van a enseñar a todos los demás, si es aceptable para ellos es importante el mensaje a otros”.* Ese artículo que dice que cada proyecto debe contar con análisis de opciones y una de las opciones y una de ellas es NO proyecto, muchas veces eso está votado porque se asume que “quién no quiere el proyecto” pero si realmente defendemos que esto tiene que ser un derecho se convierte en un instrumento para discutir las diferentes visiones de desarrollo en la medida en que permite comparar el proyecto con el no proyecto.

Vince concuerda con la percepción de Narciso de que hay siempre el riesgo del desacuerdo en lo que significan las Salvaguardas, ya que el interés de los bancos es claramente defender su reputación, la percepción de la opinión pública de que están haciendo algo bueno lo que es otra manera de defender sus intereses económicos. Es necesario también ser creativos en cómo defender el derecho en espacios concretos.

En relación con la priorización de proyectos aclara que su propuesta de incidir en el proyecto del Eje amazónico es pensada en un escenario concreto y directo de incidencia en Cosiplan pero que comparte el enfoque de que las luchas siguen siendo fundamentalmente nacionales y destaca el carácter estratégico del proceso de resistencia definís en Bolivia. *“Tenemos una pelea emblemática en Bolivia que va a definir cómo un derecho constitucional que es mucho más importante que una política de cualquier institución financiera, sea implementada o no. Así como la guerra del agua definió muchas batallas sobre privatización, esta lucha va a ser emblemática sobre este tema y va a tener un efecto cadena en debates por todo lado. Entonces, comparto la urgencia de reconocer TIPNIS como lucha emblemática para muchas otras cosas que queremos, en parte por la complejidad y porque hay otros actores nuevos, como el propio gobierno. Hay diferentes ámbitos donde vamos a estar peleando”.*



### **5.3 BNDES Experiencia de incidencia y escenarios.** **Segio Moreno Investigador de ILSA y María Helena Rodríguez, Plataforma IBASE, Brasil (Anexos)**

#### **Síntesis de las presentaciones**

A partir de 2004 con el programa BNDES y el nuevo ciclo de desarrollo esta entidad financiera adoptó como tendencias, la financiación estatal para promover crecimiento a través de fortalecer los grupos privados, la inversión sistemática en megaproyectos como parte del Programa de Aceleración del Crecimiento, PAC, cuyo énfasis es satisfacer demandas de infraestructura energía y logística. De 287 proyectos existentes 113 son energéticos, 104 logísticos, 55 para Infraestructura social y urbana; y 15 para administración pública.

El 8% de las empresas del Brasil reciben el 78% de los desembolsos mientras que las PyME con el 42% de operaciones reciben el 16% de desembolsos.

La estrategia del Banco es ampliar inversiones en infraestructura, promover las exportaciones y el mercado de capitales, las transnacionales brasileñas y la integración suramericana con énfasis en la interconexión física y energética.

En 2010 Brasil, a través del BNDES había aumentado su participación como contraparte en varios de los proyectos prioritarios de la IIRSA. Se estima que cerca del 25% del portafolio de créditos está destinado a la infraestructura en Brasil, cerca de 32 billones de dólares en 2012 y 20 billones de dólares en América Latina. Brasil busca que BNDES sea la primera institución financiera de Cosiplan. En 2010 el BNDES realizó préstamos por 86 mil millones de dólares, mientras el Banco Mundial pudo prestar apenas 40 mil 300 millones y el BID 15 mil 500.

Algunos impactos de las políticas de BNDES son la concentración de la riqueza, la conformación de grandes oligopolios y los grandes desplazamientos de población urbana y rural por los megaproyectos de infraestructura. Adicionalmente el Banco no cuenta con una política consistente de información pública.

En el año 2007 surge la Plataforma BNDES, IBASE, como una coalición de organizaciones que buscan inicialmente incidir para que el BNDES tenga políticas de transparencia en su funcionamiento. Es importante destacar que el BNDES es un banco de gran prestigio y trayectoria en el Brasil que

ha estado presente a lo largo de su desarrollo histórico surgido en 1952. Es un Banco que goza de gran prestigio al interior del país.

El enfoque de BNDES cambia cuando el gobierno de Lula modifica un decreto que le permite apoyar a sus empresas cuando actúan en el exterior, en proyectos en otros países, si estos contribuyen al desarrollo de Brasil. Con esta reforma se inicia una etapa fuerte de inversión en infraestructura para la región que marca su papel en Cosiplan.

Hoy en día BNDES tiene inversiones a través de empresas brasileñas en Argentina, Ecuador, Venezuela, Paraguay, Colombia y en los últimos años se ha expandido a América Central Cuba, El Salvador, Guatemala y México, con proyectos de transporte, hidroeléctricas y gasoductos.

Un ejemplo de cómo opera el modelo de financiación a través de BNDES es Honduras: El Ministerio de Relaciones Exteriores hace la primera negociación y cuando llega a Honduras la compañía Odeberch trae los planos sobre la infraestructura, planos, costo y la carta de intención con el paquete completo de inversión. Llega con el dinero listo y el país no tiene que hacer gestiones en banca privada ni buscar recursos. Se trata de una alianza de la empresa con su gobierno y su banco. Luego el país le paga la deuda al BNDES es un negocio redondo. Aunque haya proceso de licitación es difícil que alguien compita con esas condiciones.

El principal logro de la Plataforma BNDES, IBASE, ha sido el inicio de unas prácticas de transparencia por parte del Banco que ya publica información aunque no completa sobre inversiones y movimientos. Pero también articular a organizaciones de muy diversas posiciones sobre el Banco. Allí está la línea que dice que no se discute con Bancos porque son entidades capitalistas, hegemónicas, imperialista y que el objetivo es destruirlas. Estas organizaciones adelantan acciones como la quema de muñecos del director, etc. que también se apoyan pero también las acciones de diálogo e incidencia ante la entidad.

## **Síntesis de la Discusión**

La discusión sobre la incidencia y participación ante el BNDES, principal fuente de recursos para los proyectos del Cosiplan, es el fuerte prestigio del que goza este banco dentro de la sociedad brasileña lo que dificulta el trabajo de crítica o denuncia. Este reconocimiento social se basa no sólo en su carácter estatal de larga tradición en el país y con participación de la Central Unitaria de Trabajadores del Brasil, sino en que destina recursos tanto a megaproyectos de infraestructura y apoyo al extractivismo

y al agronegocio, como a proyectos de economía campesina y agricultura familiar, aunque en proporciones muy distantes.

La red IBASE, espacio organizativo que hace seguimiento a las políticas de BNDES, también ha tenido una experiencia de incidencia compleja ya que en ese escenario participan, tanto organizaciones que se oponen radicalmente a la existencia del Banco y a todas sus políticas como aquellas que buscan incidir en la destinación de recursos y programas específicos, con momentos de ruptura de las negociaciones y con un escenario no uniforme sino complejo donde hay funcionarios y espacios que posibilitan la incidencia.

Una primera precisión que hace María Helena Rodríguez, integrante de la Plataforma IBASE que realiza incidencia ante el BNDES es que la entidad cuenta con un consejo de administración de 10 miembros, delegados de las carteras de trabajo, relaciones exteriores, economía y hacienda, entre otras dentro de los cuales hay un representante de la CUT. Es decir que la participación sindical en BNDES es minoritaria.

Uno de los argumentos a favor de los proyectos de infraestructura financiados por el BNDES es la generación de empleo dentro del cual prevalece el temporal. Graciela Rodríguez aclara que un avance de los gobiernos del PT ha sido la reducción del desempleo a 7% e incluso a 5% o menos en algunas ciudades. Sin embargo Givanildo M. da Silva -Tribunal Popular Brasil afirma que existe mucha mano de obra que trabaja por temporadas y en condiciones de esclavitud, a la par que avanza la consolidación de un estado penal que persigue y criminaliza a los trabajadores que protestan.

María Helena añade que una de las discusiones fuertes son los criterios sociales y ambientales que para el caso de las inversiones de BNDES en otros países son nulos como lo revela el formulario que se debe llenar en estos casos llenos de preguntas obvias sobre el medio ambiente, etc. Sin embargo, BNDES, a diferencia del BM, establece algunos criterios para decidir sobre la financiación.

Desde la Mesa Nacional de Unidad Agraria de Colombia, se comparte la experiencia de un encuentro realizado en Bogotá donde una delegación de Brasil vino a discutir el tema del abastecimiento alimentario para la ciudad y mostraron grandes avances en esta materia que dejaron interrogantes sobre qué piensa el Movimiento de los Sin Tierra al respecto. La delegación también dijo que el Banco BNDES, ayudó a ese crecimiento económico del cual mostraban como modelo para Colombia, en cuanto a financiación de agricultura familiar y economía campesina.

Al respecto María Helena Rodríguez, explica que el Banco apoyó Pronafi y COAB, dos grandes proyectos del Ministerio de Agricultura,

además de una de las grandes banderas del MST que era la creación de un fondo agrario de 2 billones de reales. Esa es una conquista del MST en el terreno de lo pragmático que además revela que las organizaciones en Brasil negocian a al vez que ejercen presión ante la entidad.

Graciela Rodríguez de REBRIP/ASC complementa este punto y afirma que todas las organizaciones rurales son favorecidas por los programas Pronafi y Coab, que es un modelo de apoyo a la agricultura familiar basado en créditos asistencia técnica y en la compra de la producción para la merienda escolar en cantidades que a veces incluso no están en capacidad de suministrar las organizaciones campesinas, equivalente al 30% de la merienda escolar. Sin duda ese ha sido un modelo exitoso de combate al hambre y apoyo a agricultura familiar, esto no quiere decir que se haya dejado a un lado el modelo de agronegocio. Tanto es así que existen dos ministerios encargados de estos temas: el de Agricultura que se centra en los agronegocios y el de Desarrollo Agrario enfocado en la agricultura familiar. Y mientras apoya la agricultura familiar más de 100 millones de USD al modelo agroexportador, a las soyeras, a las grandes empresas. También desde esa política acaban creando divisiones entre movimientos y situaciones conflictivas con el Estado, porque los movimientos sociales apoyan eso.

Givanildo M. da Silva -Tribunal Popular Brasil precisa que los subsidios y créditos están condicionados al uso de semillas certificadas y agrotóxicos, los técnicos también creen en la revolución verde, y Graciela precisa que esas condicionalidades no son del fondo sino de la fuerte presión del mercado. Algo similar añade ha pasado con el tema de los agrocombustibles que aunque la palabra de orden entre el movimiento social era, no al agrocombustible, los agricultores los seguían produciendo porque estaban vendiendo más de lo que les pudieran representar otros cultivos. El min. Desarrollo agrario promueve ese modelo de agricultura familiar, productos no contaminados, merienda escolar, bancos de semillas, pero hay una presión del mercado espantosa, la misma que movió intereses detrás del golpe de Estado en Paraguay.

Lucas González M. - ULTERA Argentina comparte una experiencia asimilar desde su trabajo *“Tenemos organizaciones que están apoyados por el Estado y que buscan recuperar variedades de maíces que funcionan mejor que los híbridos. Organizaciones de Brasil intercambian semillas con los productores, el problema es lo que nos están tratando de imponer una Ley de semillas, desaparece la semilla criolla, queda claro que no se puede, que para hacer semillero debe tener características y las tiene que aprobar el INASE y también está manejado por las empresas y los campesinos no quieren darle las semillas que tantos años le dio al Estado.*

Héctor Moncayo –Ilsa– Colombia concluye que lo que señala esta discusión es la magnitud del BNDES, una entidad financiera tan grande que se puede permitir apoyar toda la infraestructura de reordenamiento territorial en las ciudades además de agronegocios, infraestructura en otros países y agricultura familiar y pequeña empresa.

En la actualidad, señala María Helena, hay condiciones favorables a la participación en BNDES ya que existe toda una discusión nacional sobre el Banco y que muchos congresistas lo han llamado a dar informes en Comisiones del Congreso, sobre su papel, financiación. Así se ha ido creando una cultura de que el banco no es autónomo, sino que las organizaciones y la sociedad puede incidir. Por otra parte, añade existe todo un movimiento de organizaciones de América Latina y África que están viendo impactos de los proyectos que no son los afectados por la Vale sino movimientos y organizaciones de afuera, y después de uno o dos años de ruptura de relaciones con la Plataforma hoy la relación se retomó el diálogo, con una agenda pequeña.

En cuanto a la dinámica de diálogo, agrega *“tenemos una agenda positiva de propuestas y discusiones y otra de críticas y oposición. Hay gente en Brasil que dice nada, y hay que acabarlo otros dicen que hay que hacer incidencia. El resto diría nos interesa porque es importante en financiación de los proyectos, si piensa en incidencia y negociación tiene que contar con ellos como se hace con ese banco y con la información”*.

**Héctor Moncayo de Ilsa, Colombia resalta este último punto que toca María Helena sobre los diferentes enfoques de las organizaciones ante el BNDES y señal que para el resto de movimientos sociales de Suramérica es posible que sí sea importante la incidencia como financiador de los proyectos en todos los países . “Si piensa en incidencia y negociación tiene que hablar con el BNDES y contar también con los que se oponen al Banco para que nos ayuden a hacer presión. Este es un buen ejemplo de cómo nos ponemos de acuerdo en presión y trabajo frente a cada proyecto”**.

## **6. Conclusiones**

### **6.1 Experiencias previas de participación**

Las experiencias de participación de las organizaciones sociales les han permitido procesos de amplia legitimidad y solidaridad en defensa de los derechos colectivos y territoriales. Han enriquecido tanto la exigibilidad y justiciabilidad como la movilización popular. Por otra parte, ha enfrentado a las comunidades a la creciente y generalizada criminalización de la protesta,

trayendo, reactivando o consolidando prácticas del terrorismo de Estado a territorios donde se desenvuelven las disputas por los recursos estratégicos.

Estas prácticas han estado combinadas con maniobras legales que buscan dilatar los procesos de exigibilidad de las comunidades valiéndose de evaluaciones de impacto sesgadas que han llegado incluso a negar la existencia de las comunidades, como ocurrió en el caso del proyecto Variante San Francisco - Mocoa con los pueblos Kamëntsá e Inga en el Putumayo, Colombia, o de los recursos en peligro, como lo señala la organización social Proyecto Gramalote de Puerto Gaitán, Meta, Colombia. También anticipándose con evaluaciones estratégicas ambientales, como las que se promueven en la región de Loreto, Perú que buscan esquivar estudios ambientales específicos.

Dentro de las experiencias de resistencia ante los megaproyectos sobresalen algunas paradojas como por ejemplo obras que terminen siendo suspendidas, al menos temporalmente, por la presión que se ejerce ante las instituciones que las financian o incluso por falta de recursos para continuar.

También se presentan casos como el de instrumentos legales y constitucionales que favorecen a las comunidades producto de años de presión, incidencia y participación. Tal es el caso de los tribunales constitucionales de Perú y Colombia que han permitido avances importantes en el reconocimiento del territorio desde una perspectiva integral que comprende la cosmovisión indígena y supera la del resguardo.

Una preocupación que surge es la que plantea Ramón Ríos de Latinidad, Perú, y que denomina la lógica del vacío amazónico. Esta lógica ficticia en los casos antes señalados, también es un reto cuando es real, es decir, cuando existen zonas deshabitadas en la región del Amazonas o en otras como el Tapón del Darién, en la frontera entre Panamá y Colombia, donde se ha planteado la construcción de la Transversal de las Américas, sin que existan comunidades que puedan alertar y hacer frente al grave daño ambiental.

También prevalece la inquietud de cómo responder ante comunidades que sin contar con la información de contexto sobre intereses detrás de los megaproyectos, relacionan el trazado de estas vías con la solución de sus problemas estructurales de comercialización y transporte, con lo cual una la comunidad o un sector de ella en algunos casos, se convierte en el principal obstáculo para actuar en defensa de los territorios. También la existencia de intereses que pactan a espaldas de la comunidad y cuando esta aún no conoce las obras que se proyectan.

Poco o nada que se puede hacer cuando un proyecto ya está desarrollado, por lo cual se subraya en la necesidad central de la información, de seguir exigiendo el procedimiento de consulta y consentimiento previos, libres e informados, incluidos en la legislación de todos los países, pero también

de anticiparse a conocer las obras de infraestructura que se proyectan en los territorios.

## **6.2 Relación entre los movimientos sociales y los Estados**

El momento actual fue caracterizado como de recomposición de los movimientos sociales, luego de más de una década de gobiernos progresistas que dejan una sensación de desencanto pero también reflexiones renovadas sobre la importancia de la autonomía frente a los gobiernos, independientemente de su orientación política, y una visión de mediano y largo plazo.

Persiste desde los Estados el enfoque de criminalización de la protesta social. Indistintamente, los países con gobiernos llamados progresistas y los neoliberales avanzan en la discusión de Leyes Antiterroristas que señalan a los movimientos sociales como enemigos del Estado.

A su favor, los movimientos cuentan con acumulados de logros históricos como al derrota del ALCA, la Guerra del Agua en Bolivia, los levantamientos populares que han revocado el mandato de gobiernos en Ecuador, el proceso constituyente de Bolivia, el cacerolazo contra el sistema financiero en Argentina, entre otros.

También con una agenda propia que ha logrado remover los cimientos más profundos del capitalismo nunca antes cuestionados como hoy. Los derechos de la madre tierra, el buen vivir, los estados plurinacionales, se adelantan en este lado del planeta.

En cuanto al escenario de Unasur el proceso es muy incipiente y se compara con el que momento que implicaba para la lucha contra el ALCA el año 1994, aunque con desafíos distintos, que incluyen la relación con esos gobiernos progresistas de los cuales se valora su importancia histórica y a nivel macro, ante las amenazas vigentes del neoliberalismo en la región y la crisis capitalista a nivel global.

## **6.3 Situación y escenarios hacia la incidencia y participación en Unasur**

La incidencia y la participación de los movimientos sociales suponen en primera instancia la socialización de la información disponible sobre Unasur, Cosiplan, BNDES, reconociendo que esta es una etapa temprana del proceso con el conjunto de los movimientos sociales que requiere un amplio trabajo de formación y sensibilización.

En segunda instancia se requiere de la voluntad política de los gobiernos que hasta hoy ha sido un obstáculo real en todo el proceso de conformación de Unasur. Varios esfuerzos de interlocución con las Secretarías Pro Témporte y solicitudes de activación de mecanismos de participación no han arrojado resultados. La participación misma es hoy un objetivo de los movimientos que, paradójicamente, hicieron parte activa del surgimiento de Unasur.

Entendiendo estas dificultades y limitaciones, se abordaron algunas perspectivas o escenarios de dicha participación:

El Consejo de jefes y jefas de Estado se plantea como escenario de incidencia de carácter político, sonde se buscaría lograr que Unasur asuma de manera conjunta mecanismos de protección de los derechos como la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración de los Derechos Campesinos, el convenio 169 de la OIT y los mecanismos de consulta y consentimiento previos, libres e informados. Estas exigencias ante Unasur no sustituyen las que las organizaciones sociales adelantan frente a cada Estado ni aquellas que busquen sostener y defender mecanismos que han resultado eficaces en la protección de los derechos de las comunidades como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Hacia el futuro se proyecta la necesidad de un desarrollo institucional que haga vinculante este compromiso a través de herramientas de exigibilidad y justiciabilidad.

El Cosiplan se considera un espacio de incidencia en el que ha prevalecido la falta de voluntad para la interlocución con los movimientos sociales. La participación allí está sujeta a proyectos que aún no han sido ejecutados. Este escenario tiene la ventaja y la desventaja de tener capacidad de decisión sobre temas ya acordados por los presidentes, que a su vez no volverán a llevarse al consejo de jefas y jefes de Estado. La participación ante Cosiplan exigen reglas claras de juego, información transparente y oportuna, mecanismos predecibles y confiables de interlocución.

Más que priorizar la incidencia para frenar un sólo proyecto, aún desde la perspectiva de tratarse de un proyecto estratégico que puede incidir en otros a futuro, la incidencia y la participación ante Unasur se concibió como una acción de articulación en torno a problemáticas comunes, desde las propias realidades y contextos, combinando la acción directa con las acciones jurídicas y la participación en los consejos consultivos, en específico Cosiplan, aprovechando y potencializando el trabajo que ya realizan las organizaciones y movimientos sociales.

Una de las oportunidades de incidencia ante entidades financieras es la discusión interna sobre la adopción de los acuerdos y convenios que reconocen el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. También la existencia a nivel del Banco Mundial de una figura que per-



mite optar por el NO proyecto, y que puede significar un espacio para debatir visiones de desarrollo muy distintas entre los entes financiadores y las comunidades. En este sentido la incidencia en el BM puede repercutir en las políticas de otras entidades para que hacia futuro incorporen la figura del NO proyecto.

Es evidente la creciente importancia del BNDES como financiador de infraestructura para el actual modelo de desarrollo, que en términos de recursos supera al Banco Interamericano de Desarrollo, BID. En cuanto a la incidencia, hay en la actualidad un escenario propicio que permite igualmente aprovechar la experiencia de la Plataforma IBASE, que ha logrado reunir en torno a tareas comunes a quienes se oponen radicalmente a la existencia del Banco y a quienes encuentran oportunidades de incidencia en políticas y proyectos tanto a nivel nacional como internacional.

## **6. 4 Acuerdos iniciales de acción**

### **Con base en lo señalado se acordaron tareas específicas en el corto plazo:**

1. Circular la comunicación que Latindadd preparó para la cumbre de Unasur del 30 de noviembre para aportes y adhesiones en el mismo sentido de lo acordado y reflexionado durante el seminario.
2. Intercambiar de información a través de una lista de correos. Trabajo en apoyo y articulación respetando nuestras diferencias de criterio y formas de trabajo y acción.
3. Promover de un encuentro con las principales redes y plataformas continentales para socializar los resultados de este seminario, promover un pronunciamiento acompañado de movilización social hacia la siguiente cumbre de Unasur. En este encuentro también puede iniciarse la discusión sobre una campaña similar a la del ALCA entendiendo el trabajo que implica por tratarse de una etapa muy temprana de la reflexión.