

LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS REGIONALES Y LA INTEGRACION EN AMERICA DEL SUR

Eduardo Gudynas

Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES),
Casilla de Correo 13125, Montevideo 11700, Uruguay.
egudynas @ integracionsur.com – www.integracionsur.com

En los últimos años las relaciones entre los países de América del Sur se ha hecho más compleja y estrecha. Sus componentes incluyen diversos aspectos, tales como convenios esencialmente comerciales (Comunidad Andina o MERCOSUR), los foros políticos (UNASUR) y los proyectos de infraestructura física, como carreteras o gasoductos.

Un aspecto particularmente relevante en este proceso es que muchos de esos emprendimientos están siendo promovidos y financiados por un conjunto de “instituciones financieras regionales” (IFRs). Estas son instituciones como fondos o bancos, que tienen la particularidad de estar en manos de los propios gobiernos de América Latina.

El surgimiento de estas IFRs no es un hecho menor, ya que representan una alternativa a las más conocidas “instituciones financieras internacionales” (IFIs), tales como el Banco Mundial, el Bando Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional. Esas instituciones han sido las clásicas fuentes de créditos de los gobiernos Latinoamericanos, y han estado detrás de muchos grandes emprendimientos.

Pero en la actualidad, las IFRs muestran un creciente protagonismo, en buena medida asociado con el surgimiento de los gobiernos progresistas o de izquierda en varios países. En el presente artículo se describen las IFRs que actúan en América del Sur, y su papel como promotoras y reproductoras de un cierto tipo de integración continental.

Las instituciones financieras regionales en América del Sur

Las IFRs presentan varias particularidades. En primer lugar, son “regionales” en el sentido que enfocan y se estructuran para actuar en América Latina, o en subregiones a su interior. En segundo lugar, sus autoridades y el proceso de toma de decisiones están en manos de los gobiernos de la región. En tercer lugar, su enfoque primario se encuentra en financiamientos convencionales, tales como proyectos en infraestructura y energía, la expansión empresarial privada o la cooperación técnica. La descripción que sigue de las IFRs reproduce algunas secciones del análisis en Gudynas (2008), donde se puede encontrar información adicional.

El conjunto de IFRs incluye por lo menos a ocho instituciones: Corporación Andina de Fomento (CAF), Fondo de la Cuenca del Plata (Fonplata), Banco Centroamérica de Integración Económica (BCIE), Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), Caribbean Development Bank (CDB), Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), y los bancos nacionales BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico Social) de Brasil, y BANDES (Banco de Desarrollo Económico y Social) de Venezuela. El Banco del Sur se encuentra

actualmente en proceso de negociación, y deberá ser ingresado a esta lista cuando inicie sus operaciones. Finalmente, en sentido estricto el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) también posee varios atributos de una IFR.

Las grandes instituciones regionales

Este conjunto de IFRs puede ser subdividido atendiendo al espacio geográfico de acción de cada institución. Actualmente hay dos instituciones que tienen mandatos para operar en toda América Latina: el Banco Latino Americano de Exportaciones y el Fondo Latino Americano de Reservas. La Corporación Andina de Fomento, que si bien se enfocó en los países andinos, actualmente se ha expandido a otras zonas.

El Banco Latino Americano de Exportaciones (Bladex) fue creado en 1978 por iniciativa del gobierno de Panamá, logrando la aprobación de los presidentes de los bancos centrales de los países Latinoamericanos. En la actualidad su operativa es más similar a la de un banco privado que financia el comercio exterior y sirve como intermediario de fondos. La propiedad del Bladex está distribuida entre bancos centrales y agencias gubernamentales de 23 países de la región, algunos bancos internacionales e incluso fondos de inversión, lo que le convierte en una institución mixta. Su sede se encuentra en ciudad de Panamá, con una cartera de clientes muy diversificada, donde casi la mitad son empresas. En 2007 desembolsó US\$ 8 mil millones en sus operaciones, incluyendo préstamos por US\$ 3 731 millones (cuyo principal destino fueron operaciones en Brasil, con US\$ 1 379 millones; BLADDEX, 2007). Asimismo, ha creado una subsidiaria brasileña, Bladex Representação Ltd. y mantiene una oficina en Buenos Aires (Bladex, 2007).

El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) tiene por objetivos apoyar las balanzas de pagos de los países miembros, otorgando créditos o garantizando préstamos de terceros, contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras, y mejorar las condiciones de las inversiones de reservas internacionales. El fondo, creado en 1991, está integrado por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, y su sede se ubica en Bogotá (Colombia).

La Corporación Andina de Fomento (CAF) se fundó en 1966, pero sus actividades se lanzan en 1970, como un banco de promoción del desarrollo y de servicios financieros, tanto a clientes del sector privado como estatales. La corporación brinda préstamos, garantías y avales, así como otros servicios financieros. Además de los aportes de cada país, la corporación recibe capitales provenientes de los grandes bancos de los países desarrollados.

La corporación se ha convertido en la principal fuente de financiamiento en algunos países andinos, superando tanto a BID como al Banco Mundial. En efecto, entre 2002 y 2006, aportó a los países andinos casi 12 mil millones de dólares (el 48% del total de los fondos aprobados en esa región por agencias multilaterales). Pero ha ampliado su integración accionaria y su membresía, y actualmente está conformada por 17 países de América Latina y España, y 15 bancos privados de la región andina. Su sede principal se encuentra en Caracas, y mantiene oficina en varios otros países. La corporación financia emprendimientos de infraestructura clásicos, como agua y saneamiento, interconexiones entre países, y en especial las vinculadas con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), participando en su Comité Conducción Técnica (CCT), junto al BID y Fonplata. Más recientemente ha comenzado a brindar préstamos sectoriales para uso contingente. La cartera de préstamos ha crecido desde 6 172 millones en 2003 a los US\$ 9 622 millones en 2007. Sus principales destinos en 2007 fueron 22,3 % en proyectos en Ecuador, 18,8% para Perú, 17% destinados a Colombia, y 15,3% para Venezuela.

El BID también puede ser considerado como una IFR que actúa a escala continental. Su campo de acción está centrado en los países de América Latina y el Caribe, financiando diversos

empresarios estatales, pero también al sector privado. La diferencia clave reside en que del total de 47 países miembros, solamente 26 son naciones latinoamericanas, y por lo tanto el control de la gestión en buena medida está en manos de los países industrializados (como Estados Unidos, Canadá, varias naciones europeas, y Japón).

Finalmente, sigue avanzando poco a poco la creación de Banco del Sur, entendido como organismo de financiamiento específicamente enfocado en América del Sur. Si bien se firmó un acta de acuerdo para su creación en la cumbre presidencial realizada en diciembre de 2007 en Buenos Aires (Argentina), su estructura y funcionamiento sigue siendo objeto de negociación (Romero, 2008). En cambio parece haber un consenso en que este banco financiará proyectos de desarrollo e integración regional. El acta de acuerdo para su creación fue firmada por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela; Colombia ha decidido recientemente solicitar su ingreso, lo que todavía no se ha concretado.

Bancos y fondos subregionales

De los dos bancos subregionales latinoamericanos el Caribbean Development Bank (CDB) cuenta con miembros sudamericanos (mientras que el Banco Centroamericano de Integración Económica está restringido a países de América Central). Los integrantes sudamericanos del CDB son Colombia, Guyana y Venezuela. Este banco fue fundado en 1969 y su sede se encuentra en Barbados. Actualmente cuenta con 26 miembros, de los cuales casi todos son países caribeños, junto a algunas naciones como China, Reino Unido, Colombia y Venezuela. El banco tiene por objetivos apoyar la integración caribeña y el desarrollo económico y social.

Una tercera institución subregional actúa en América del Sur: el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata). Este fondo está integrado por Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay, y su sede se encuentra en Santa Cruz (Bolivia). Sus objetivos son apoyar estudios de pre-inversión y asistencia técnica, puede conceder préstamos, otorgar fianzas y avales. Su sede se encuentra en Santa Cruz (Bolivia). Actualmente financia diversas obras de infraestructura, apoya las contrapartes nacionales frente a los préstamos otorgados por otros bancos, y realiza estudios de preinversión (Fonplata, 2008). El fondo además integra tres comisiones mixtas claves: el Comité Conducción Técnica (CCT) de IIRSA, el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay Paraná, un antiguo megaproyecto de infraestructura que ahora es parte del IIRSA, y el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata. Todas estas comisiones están directamente involucradas con temas de integración. Asimismo apoya el proyecto “Acuífero Guaraní”, un emprendimiento conjunto de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, dedicado a promover una gestión coordinada de ese enorme acuífero.

Bancos nacionales

Entre las IFRs se deben considerar al menos dos bancos que si bien son nacionales actúan en diferentes países de América del Sur: el Banco Nacional de Desarrollo Económico Social (BNDES) de Brasil, y el Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES) de Venezuela,

El BNDES es una empresa pública del gobierno federal, vinculada al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. Creado en 1952, su sede se encuentra en Rio de Janeiro (Brasil), con oficinas en otras ciudades de Brasil; se ha anunciado que su primera oficina internacional será en Montevideo (Uruguay), en tanto allí se encuentra la secretaría del MERCOSUR.

La mayor parte de las operaciones del banco se realizan dentro de Brasil, con créditos a la producción, consumo y exportación, y apoyo empresarial. Entre esos financiamientos varios son los componentes dentro del territorio brasileño del IIRSA. Pero además ha avanzado en actividades regionales, tales como apoyar emprendimientos en otros países de la región, que en muchos casos también se corresponden a IIRSA. La particularidad del BNDES es que financia a

las empresas brasileñas, y entonces si bien puede apoyar emprendimientos de integración en otras naciones siempre lo hace por medio de la participación de una compañía de Brasil. Su portafolio de recursos es enorme; en 2006 desembolsó aproximadamente 24 mil millones de dólares (con ganancias netas de US\$ 2 500 millones). Asimismo, el BNDES ha suscrito acuerdos con CAF y Fonplata.

El BANDES está adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Finanzas. Creado en 2001, el banco financia proyectos de desconcentración económica, y estimular la inversión privada dentro de Venezuela. Pero también ha sido designado como agente financiador de la política exterior de Venezuela, y por lo tanto apoya diversos programas e inversiones relacionados con la cooperación internacional, especialmente en el área energética, banca local. Este banco sigue una estrategia en parte diferente a la del BNDES, en tanto si bien requiere que al menos un 50% del emprendimiento sea con participación venezolana, otorga mayor importancia a acuerdos de complementación. Asimismo, estableció una estrategia internacional que divide a los países según su ubicación en el índice de desarrollo humano

Tabla 1. Países participantes en las diferentes instituciones financieras regionales que actúan en América del Sur. Las abreviaturas se explican en el texto.

	BLADEX	FAR	CAF	Fonplata	CDB	BID	Banco Sur
Argentina	+		+	+		+	+
Bolivia	+	+	+	+		+	+
Brasil	+		+	+		+	+
Chile	+		+			+	
Colombia	+	+	+		+	+	
Ecuador	+	+	+			+	+
Guyana					+	+	
Paraguay			+	+		+	+
Perú	+	+	+			+	
Suriname						+	
Uruguay		+	+	+		+	+
Venezuela	+	+	+		+	+	+

El papel de las IFRs en la integración sudamericana

Varias IFRs están actuando, directa o indirectamente, sobre el amplio campo de la integración regional, las relaciones entre países y el comercio internacional. Sus capacidades de incidencia en ese plano dependen mucho de los volúmenes de financiamiento disponible. Considerando el patrimonio, el BNDES supera largamente a las demás instituciones, al contar con 14 070 millones de dólares (en el año 2007), y le siguen la CAF con 4 125 millones de dólares (2007). Es importante advertir que el BNDES se encuentra apenas por debajo del BID (cuyo patrimonio en 2007 fue de US\$ 20 353 millones). El BANDES cuenta con un patrimonio de US\$ 4 560 millones, que si bien es inferior al del BNDES, de todos modos supera al CDB (que cuenta con US\$ 506 millones en 2007), a FLAR (US\$ 1 797 millones en 2007) y Fonplata (US\$ 415 millones en 2006). Estas diferencias explican la relevancia que adquiere el BNDES y que si bien es un banco nacional de promoción termina actuando como una IFR que incluso compite con la CAF.

La CAF aprobó préstamos por US\$ 6 607 millones en 2007. La corporación afirma que es la principal fuente de financiamiento de los proyectos de infraestructura en América Latina. En el caso del IIRSA su papel es clave, y en 2007 apoyó 46 proyectos que totalizaron US\$ 4 493 millones, que representaban al menos el 35% de los costos totales de esos proyectos (CAF, 2008). Los principales destinos han sido los proyectos destinados a emprendimientos en los corredores continentales centrales, involucrando especialmente a Bolivia, Perú y Brasil. Por

ejemplo, en Bolivia el 33% de los desembolsos de la CAF están orientados a infraestructura de transporte, y en especial obras viales y puentes. Se incluyen obras como las carreteras de Puerto Suárez a Santa Cruz, o las conexiones desde ciudad con Cochabamba y Sucre. La CAF desarrolla el Programa Puertos de Primera, que actúa en cinco puertos (Cartagena y Buenaventura en Colombia, Guayaquil en Ecuador, El Callao en Perú y el venezolano Puerto Cabello), y el Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF), que mantiene 12 iniciativas en casi todas las fronteras sudamericanas. Finalmente, la corporación cuenta un fondos no reembolsables para promover estudios de preinversión (Fondo de Promoción de Proyectos de Infraestructura Sostenible – Proinfra), que maneja 30 proyectos por un total de US\$ 9 millones CAF, 2007).

Fonplata tiene actualmente 14 proyectos en ejecución, por US\$ 303,67 millones (algunos de ellos tienen varios años en ejecución). Entre esos emprendimientos, por los menos siete involucran infraestructura de transporte, y algunos de ellos también reciben apoyo de la CAF. Se pueden mencionar en Argentina, la pavimentación rutas No 8 y 22 y la reconversión puerto Santa Fé; en Bolivia la carretera Guabira – Chané – Piraí, en Brasil obras de infraestructura vial en la región Sur de Mato Grosso do Sul, en Paraguay aportes para la preinversión y ejecución de obras de un puerto multipropósito en la ciudad del Pilar y apoyo a obras en las carreteras de la región occidental del Paraguay, mientras que en Uruguay se otorgó un préstamo como contribución a las contrapartes nacionales del endeudamiento de ese el país con otras agencias, y donde algunos de ellos están relacionados con mejoramiento de carreteras. Entre los proyectos regionales del fondo se destacan los aportes para un Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata (información en www.fonplata.org).

El BNDES financia en América del Sur a las empresas brasileñas de variadas maneras. En unos casos lo hace directamente en Brasil con le propósito de para aumentar sus capacidades de exportación, y en otros casos apoya a las subsidiarias en otras naciones, o incluso a financiar la compra de bienes y servicios que se generan en Brasil. Dentro de Brasil, el apoyo del BNDES al comercio exterior actúa en la misma dirección que el “Programa de Financiamento às Exportações” (Proex).

Se pueden indicar varios ejemplos referidos a proyectos de infraestructura e intercomunicación que son usualmente presentados como parte de una integración sudamericana. En Argentina, ha financiado varios gasoductos por un total de US\$ 690 millones, como la expansión 500 km del gasoducto San Martín desde la Patagonia a Buenos Aires, y la construcción del gasoducto de interconexión con Brasil. También financió la conexión carretera fronteriza de Paso de los Libres-Santo Tomé, y se discute apoyar la construcción del túnel de Agua Negra, que cruzará los Andes entre Argentina y Chile (14 km longitud). Este es un ejemplo relevante de la racionalidad de estos emprendimientos, ya que si bien ese túnel conecta Argentina con Chile, en realidad es concebido como parte de un "Corredor Bioceánico" que genera una ruta alternativa que une el sur de Brasil con el puerto de Coquimbo en Chile. En una visita presidencial a Buenos Aires, Lula da Silva informó que ese banco destinará US\$ 1 700 millones en emprendimientos en Argentina (agosto 2008), incluyendo un fondo conjunto con bancos estatales argentinos (Banco de la Nación y BICE), de US\$ 100 millones para diversos proyectos, entre ellos reciclado de infraestructura de transporte.

En Chile, el banco ha incursionado em financiar la participación de empresas brasileñas en el nuevo sistema de transporte público (US\$ 250 millones para la compra de buses brasileños). En Perú ha financiado en diversos momentos obras en el segmento peruano del corredor carretero que se extiende desde el Estado de Acre, cruza la Amazonia peruana, los Andes, y alcanza los puertos de Ilo, Matarani y San Juan, en el Océano Pacífico. El banco ya financió el puente sobre el Río Acre, que conecta Assis Brasil (Brasil) e Iñapari (Perú), con US\$ 19 millones, mientras que la carretera es una inversión de US\$ 420 millones, donde participan las empresas Odebrecht, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão y Camargo Correa. En Colombia, el BNDES está considerando financiar el ferrocarril de Carare, que permite transportar el carbón de las

minas de Boyacá y Cundinamarca, bajo una empresa dependiente del grupo empresarial brasileño Votorantim. En Venezuela, ha sido clave en financiar un puente sobre el Río Orinoco, y está considerando un segundo tendido. En Bolivia negocia financiar las conexiones carreteras del norte boliviano con los estados de Acre y Rondonia, incluyendo las rutas entre La Paz-Guayaramerín, donde coordina acciones con el BANDES.



Figura 1. Puente internacional entre Assis Brasil (Acre, Brasil) e Iñapari (Madre de Dios, Perú) en el corazón de la Amazonia. Una conexión que es parte de la “Estrada do Pacífico” que conecta el centrooeste de la Amazonia de Brasil con Perú y los puertos en el Océano Pacífico. Foto E. Gudynas, noviembre 2007.

A nivel internacional, el BNDES también apoya al proceso que se denomina de “internacionalización” de las empresas brasileñas. Con ese fin no solo otorga préstamos, sino que incluso instala fondos de inversión y llega a coparticipar en adquisiciones y fusiones de empresas en otros países. Los procedimientos más comunes han sido otorgar préstamos por medio de los cuales las compañías brasileñas adquieren empresas en otras naciones (es el caso de la compra de empresas del sector agroalimentario de Argentina y Uruguay por capitales brasileños), 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 brasileñas 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).

El BANDES de Venezuela aparece involucrado en proyectos más diversificados, y su escala de operación internacional es menor. Pero la petrolera estatal de ese país, PDVSA (Petróleos de Venezuela SA) participa en varios emprendimientos conjuntos presentados como parte de una “integración energética”.

Las IFRs y la integración reducida a conexiones

Es necesario analizar el tipo de integración que promueven estas IFRs, y en particular si alientan visiones novedosas para la vinculación entre los países. Un primer paso en ese análisis debe considerar los vínculos actuales entre estas instituciones y los bloques de integración regional en América del Sur.

La CAF es parte del Sistema Andino de Integración, el paraguas que cobija a varios organismos de la Comunidad Andina, y su origen está en la creación del viejo Grupo Andino. Pero en la actualidad la corporación se comporta con mucha autonomía frente a la Comunidad Andina, se presenta a sí misma como una institución financiera multilateral con “accionistas”, y los países miembros y área de acción han aumentado. En cambio, Fonplata fue creado mucho antes que el

MERCOSUR, y en la actualidad ese fondo no es parte de la estructura de ese bloque. BNDES como BANDES con bancos nacionales y por lo tanto responden a intereses nacionales.

Por lo tanto, las diferentes IFRs no son parte ni tienen vínculos obligados con los bloques de integración regional. Esta situación podría cambiar en el futuro con el Bando del Sur ya que se insiste en que debería operar como institución de la UNASUR (Unión de Naciones de Suramérica). Pero por ahora se repite un esquema de toma de decisiones presidencialista: los acuerdos entre los países tienen a concretarse en las cumbres presidenciales, y desde allí parten las directivas que deben implementar los bloques de integración (CAN y MERCOSUR), mientras que en paralelo cada gobierno envía instrucciones a sus delegados en IFRs como CAF o Fonplata.

De todos modos, a tono con la época, IFRs claves señalan a la integración regional como uno de sus cometidos principales. En efecto, en la presentación institucional de la CAF se indica que los pilares de su misión son el compromiso con el desarrollo sostenible y la integración regional; la misión de Fonplata es el “desarrollo armónico y la integración física de los países miembros de la Cuenca del Plata”, y el compromiso con la integración caribeña aparece también en el CDB.

Las acciones de varias IFRs para fortalecer la integración se expresan especialmente en el IIRSA. Esta iniciativa en infraestructura fue creada en la primera cumbre presidencial sudamericana, celebrada en Brasilia en el año 2000. En ese momento se apuntaba a confirmar un área de libre comercio sudamericana y una de sus columnas vertebrales sería ese gran programa de interconexiones de transporte, energía y comunicaciones. Aquella idea de libre comercio sudamericano sufrió muchos cambios, hasta que en la cumbre presidencial de Cusco, en 2004, fue reconvertida en Comunidad Sudamericana de Naciones. En esa oportunidad, la cartera de proyectos de IIRSA fue ajustada pero se mantuvieron sus objetivos esenciales. La comunidad fue reemplazada en 2008 por la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR), en cuyo tratado constitutivo aparecen las mismas ideas: la integración como “interconexión” de la región, junto a alusiones tradicionales tales como la referencia a un desarrollo “social y económico sustentable”. Los espacios de cooperación regional, como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) o el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, a su vez también apoyan IIRSA. En sus primeros años, el IIRSA contó con muchos apoyos del BID (considerados en detalle en Carvalho, 2006a), sumándose enseguida CAF y Fonplata. Incluso, en el caso de Fonplata, se mantiene una relación estrecha con el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay – Paraná, que es uno de los ejes de IIRSA. Por lo tanto, sea por un camino o por otro, varias IFRs desembocan en IIRSA como espacio privilegiado de la integración sudamericana.

Entretanto, en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), que se presenta como otro camino para la integración regional, se proponen como objetivos una red ferroviaria latinoamericana (RFL), una red de carreteras para la integración y el desarrollo (RCID), y empresas regionales en transporte mercante, una línea aérea continental, y una flota fluvial, junto a varios acuerdos en energía e hidrocarburos (Altmann, 2007). En ese marco se repiten más o menos los mismos objetivos de interconexión física, con un acento en energía (por ejemplo, el gobierno de H. Chávez fue un enérgico promotor del “Gasoducto del Sur”). ALBA no es, al menos por ahora, una alternativa a IIRSA.

Estas líneas de evidencia, y los ejemplos presentados en las secciones anteriores, muestran una relación estrecha entre una cierta concepción de la integración expresada por IIRSA y el papel de las IFRs. Si bien se invoca la “integración”, en realidad las acciones específicas están especialmente volcadas a financiar “conexiones” tales como carreteras, hidrovías o gasoductos. Es indispensable distinguir la integración como un proceso de vinculación entre países que se desenvuelve en varios planos, no sólo comerciales, sino también políticos, productivos, culturales, etc., de las interconexiones como pueden ser corredores carreteros, puentes

internacionales, tendidos de eléctricos, etc. Si bien las conexiones de este tipo son un ingrediente importante para permitir una integración entre países, no debe perderse de vista que son conceptos muy diferentes; interconexión no es sinónimo de integración (sobre la integración como proceso multidimensional véase Gudynas, 2005a).

Establecidas esas diferencias, en los hechos las IFRs financian especialmente interconexiones antes que un proceso de integración. En particular se apunta a proyectos relacionados con el IIRSA, y con la promoción del comercio exterior. En ese papel actúan especialmente CAF y Fonplata, junto al BID. Estas instituciones han desarrollado su propia visión de la integración sudamericana, la que debería orientarse bajo siete principios: regionalismo abierto; ejes de integración y desarrollo; sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional; aumento del valor agregado de la producción; tecnologías de la información; convergencia normativa; y coordinación público-privada (BID, CAF y Fonplata, 2003).

Queda en evidencia que esta visión insiste en el regionalismo abierto, un concepto muy difuso usado por la CEPAL, una postura funcional a la globalización económica, donde los acuerdos y bloques entre países son entendidos como una preparación y ajuste para insertarse en los mercados globales (Gudynas, 2005b). Entre las IFRs se reconocen algunos aspectos positivos y necesarios, como la importancia de las complementariedades y sinergias, y el carácter multidimensional del proceso. Sin embargo, estas instituciones responden a una visión donde la inserción en el comercio global es esencial, y para ello se debe solucionar los problemas de interconexión y fragmentación a escala continental.

Estas ideas parten de considerar que dentro de América del Sur persisten “islas” o regiones con malas conexiones entre ellas, o incluso aisladas una de otras. En la propuesta “América del Sur 2020” (BID, CAF y Fonplata, 2003) se reconocen cinco islas: “Plataforma Caribe, que cubre el territorio costero del Caribe colombiano y la mayor parte de Venezuela, Guyana, Surinam y Guyana Francesa; Cornisa Andina que es la vertiente occidental de la Cordillera de los Andes, desde el istmo de Panamá hasta la Patagonia Chilena; Plataforma Atlántica que va desde el noreste de Brasil hasta la Patagonia Argentina, incorporando a Paraguay, Uruguay y la Pampa Argentina hasta la Cordillera Andina; Enclave Amazónico Central, conformado por el área de alrededor de la ciudad de Manaus y sus conexiones fluviales hacia otras ciudades y el Océano Atlántico; y el Enclave Amazónico del Sur que “comprende el territorio atrapado entre la Cordillera Andina por el oeste y el sur, la Selva Amazónica por el norte y el Pantanal por el este, perteneciente a Perú (Departamento de Madre de Dios), Brasil (Estados de Acre y Rondonia) y Bolivia (Departamentos de Beni, Pando, Norte de La Paz y Santa Cruz)”.

Entonces la integración es vista como “puentes” que deberían conectar estas “islas”. Estos son denominados “Ejes de Integración y Desarrollo” (IED), un concepto clave en el andamiaje del IIRSA. Estos ejes organizan el territorio continental en “franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales”, a cuyo interior se pretende “establecer un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades productivas específicas” de cada uno. Supuestamente estos IED facilitarían “el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de transporte, energía o telecomunicaciones” (BID, CAF y Fonplata, 2003).

Esta idea de “islas” y “conexiones” entre ellas no es nueva. A los efectos del presente análisis sobre las IFRs es importante señalar que desde el BNDES se ha alentado una propuesta similar. Entre sus exponentes más conocidos se deben indicar a Carlos Lessa, un economista que fue presidente del banco entre 2002 y 2004, y en especial Darc Costa, quien ocupó a vicepresidencia en 2003 y 2004 (actualmente es consejero de la Escuela Superior de Guerra de Brasil). Costa es autor de varios documentos explicitando su apoyo al IIRSA, al Gasoducto del Sur, e incluso ha ideas aún más extremas como conexiones entre cuencas hidrográficas, complejas redes de ferrocarriles, etc. Costa identificó sus propias “islas” que eran siete grandes

regiones: Litoral atlántico, Altiplano brasileño; Cuenca del Plata; Cordillera; Litoral Pacífico; Cuenca Amazónica, y Orinoco / Caribe (Costa, 2005). A su vez, también postula que la integración sería vincular esas islas por medio de “conexiones estratégicas”.

Los planes nacionales en infraestructura ideados en Brasil mantienen una lógica similar, ya que 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 (Verdum, 2007). Estos ENID sirven como corredores de transporte multimodales, permiten incorporar nuevas zonas a fines productivos, y consolida a Brasil a escala Sudamericana, en tanto se continúan con ejes similares en los países vecinos.

Este breve repaso indica que la perspectiva que reduce la integración a una interconexión entre países para promover el comercio no sólo no son ideas nuevas, sino que además son defendidas desde varias tiendas. Todas estas coincidencias explican la insistencia en el IIRSA. Pero además a pesar de las diferencias que puedan existir, póngase por ejemplo entre Santiago de Chile y Caracas, de todos modos desde ambas capitales se defiende la importancia de construir nuevas carreteras, aumentar el número de pasos internacionales y mejorar las conexiones energéticas, como medio de promover el comercio exterior entendido como motor fundamental del desarrollo.

Las semejanzas de los planes internos de Brasil con los planes del IIRSA explican el fuerte respaldo de ese gobierno a esa iniciativa, y el compromiso financiero del BNDES. Esta estrecha relación y las amplias superposiciones se pueden interpretar sosteniendo que los planes brasileños de integración se expanden en el IIRSA, o bien el IIRSA incorpora muchas de las ideas brasileñas sobre la integración (véase en este sentido Carvalho 2006a, y Verdum, 2007). Finalmente, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) de la segunda administración Lula da Silva apunta en el mismo sentido (Iglesias et al., 2007). Incluso un reciente reporte encaminado por CEPAL reconoce que IIRSA se corresponde con un interés propio de Brasil (Cerqueira Antunes, 2007).

Actualmente, en la IIRSA se consideran ocho EIDs: Mercosur-Chile; Andino; Interoceánico Central; Amazonas; Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam); Perú-Brasil-Bolivia; Capricornio (Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta); Sur (Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca); y a éstos se suma la Hidrovía Paraná Paraguay. Dentro de esta amplia cartera de proyectos, es necesario advertir que en los países del Cono Sur ya existe una red básica de transporte e interconexión energética, y por lo tanto los emprendimientos están orientados a su mantenimiento, mejoras y en algunos casos ampliaciones. Pero la situación es diferente en las zonas tropicales, especialmente en la faja andino-amazónica, donde esas conexiones no existen o son mínimas. Por lo tanto, la prioridad en la construcción de nuevos emprendimientos envuelve a Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Guyana y Suriname. En esos casos es necesario construir carreteras en algunos casos desde cero, instalar nuevos puentes, y establecer interconexiones energéticas.

Se pueden dar ejemplos de estas dos situaciones. En el Cono Sur, alternan obras de ampliación de carreteras, interconexiones eléctricas y expansión de la red ferroviaria. Pero en la zona tropical hay varios proyectos donde la construcción de carreteras donde se parte de cero o de caminos precarios, y se construyen puentes donde no existían. Un ejemplo destacado han sido las obras de la conexión carretera desde Acre (Brasil) a Madre de Dios (Perú), y desde allí cruzando los Andes hasta alcanzar los puertos en el Océano Pacífico (la obra es conocida como “Estrada do Pacífico” en Brasil o “Interoceánica Sur” en Perú). El emprendimiento incluye carreteras, nuevos puentes e incluso conexiones laterales con distintas localidades (figura 1). Los actuales proyectos nacionales de Brasil y los emprendimientos internacionales de IIRSA de este tipo ponen en serio riesgo importantes zonas amazónicas, abriéndolas al aprovechamiento

convencional, de tipo extractivo (Iglesias et al., 2007). La Amazonia aparece como la “isla” de mayor envergadura a ser “conectada”.

Una vez que esas nuevas carreteras brindan accesibilidad a zonas aisladas, se suceden presiones para instalar emprendimientos energéticos (como el complejo de represas en el Río Madeira), explotación minera o petrolera (como en varios sitios de la Amazonia peruana o los intentos de hacerlo en el estado de Acre) y usos agropecuarios (deforestación para reconvertir los ecosistemas a la ganadería y agricultura). Una vez que se instalan colonos y empresas, comienzan los pedidos de financiamiento para promover la exportación.

En todas esas fases aparecen las IFRs. En unos casos apoyan los estudios de factibilidad y preinversión, luego financian la ejecución del proyecto sea por vías directas (tanto préstamos, como apoyos a las garantías nacionales), como por vías indirectas (el caso notorio es el financiamiento de las empresas brasileñas por parte del BNDES). Finalmente, apoyan a empresas exportadoras que usarán esos ejes de transporte (actúan apoyando el comercio exterior el BLADEX, CDB, BID y de nuevo se destaca Brasil, con el BNDES y otros fondos). Entretanto, ahora también financian estudios e investigaciones para contribuir a estas perspectivas.

Una vez descrita esta estrecha relación entre las IFRs e IIRSA, es necesario preguntarse si el modelo de integración que expresan, basado en “islas” e “interconexiones” sirve a una visión alternativa de la integración? La respuesta debe ser negativa.

En efecto, se evidencia una postura convencional y reduccionista de la integración, con metas esencialmente comerciales y acciones convencionales. Las IFRs apoyando un estilo de integración regional que en sus aspectos centrales sigue ensimismado en generar accesibilidad a distintas zonas del continente para permitir la extracción de sus recursos naturales, e insertar sus productos en los mercados globales. Esas obras de infraestructura sirven especialmente para articularse con los mercados globales, son funcionales a economías muy dependientes de enclaves de extracción de recursos naturales (tales como minería, petróleo, soja, etc.), y las diferentes regiones se anexan compulsivamente a esta dinámica capitalista. Las “interconexiones” brindan accesibilidad para el ingreso de maquinaria y otros insumos, y permiten la salida de los productos extraídos hacia los puertos de embarque. En algunos casos se ensayan medidas que apenas son compensaciones de algunos impactos negativos.

Las IFRs asumen un papel funcional a esa estrategia, la alientan y la reproducen, sin brindar un apoyo sustantivo a otras expresiones de la integración regional. El mismo problema se repite con la estrategia de “transnacionalización” del capital brasileño y su estrecha vinculación con IIRSA, ya que su resultado no es una genuina integración sino una expansión empresarial brasileña a los países vecinos. Por lo tanto, en los foros gubernamentales y los bloques de integración en América del Sur, todos coinciden con más o menos énfasis en el IIRSA y la necesidad de interconexiones.

Desde las tiendas gubernamentales las voces de alerta han sido muy escasas. En ese sentido se debe recordar la carta del presidente boliviano, Evo Morales, a la cumbre presidencial de la Comunidad Sudamericana de Naciones (Cochabamba, 2006). En esa nota, Morales advierte que la integración física debe estar al servicio de los pueblos y no ser solamente para exportar; agrega que se debe “desarrollar la infraestructura vial, las hidrovías, y corredores, no solo ni tanto, para exportar más al mundo, sino sobre todo para comunicarnos entre los pueblos de Sudamérica respetando el medioambiente y reduciendo las asimetrías”. En ese sentido, postula revisar IIRSA “para tomar en cuenta las preocupaciones de la gente que quiere ver carreteras en el marco de polos de desarrollo y no autopistas por las que pasan contenedores para la exportación en medio de corredores de miseria y un incremento del endeudamiento externo” (Morales, 2006). La propuesta de Morales no tuvo eco ya que el programa de IIRSA continuó bajo los mismos preceptos.

Desafíos y opciones con las IFRs

Las IFRs encierran muchos desafíos y algunas opciones en el contexto de la integración sudamericana. En primer lugar, el hecho que las operaciones de estas instituciones se encuentre esencialmente en manos de los propios gobiernos Latinoamericanos ofrece oportunidades importantes. Esto rompe con la situación observada con las IFIs globales, donde el poder en la toma de decisiones es asimétrico, y descansa en particular en las naciones industrializadas, con roles determinantes de Estados Unidos o la Unión Europea. En cambio, en las IFRs las responsabilidades de las decisiones que se toman, sean en sus aspectos positivos como negativos, se encuentran en los gobiernos latinoamericanos. También es importante advertir que el protagonismo de estas instituciones es creciente, tanto por su diversificación como por el volumen de fondos que manejan, generando flujos regionales de capital de gran importancia. Por lo tanto, en segundo lugar, si los gobiernos sudamericanos decidieran avanzar en una estrategia de integración regional alternativa, ahora cuentan con sus propias instituciones financieras para llevar a la práctica algunos de sus emprendimientos, lo que ofrece muchas oportunidades que deberían aprovecharse.

Sin embargo, en la actualidad las IFRs en muchos aspectos funcionan de manera similar y bajo los mismos ritmos que los empleados por las IFIs convencionales. Si bien varias invocan compromisos sociales y ambientales, el contenido de esas metas y sus aplicaciones son inciertas y discutibles. Por ejemplo, la CAF afirma que integra las variables sociales y ambientales, cuenta con una estrategia ambiental e incluye en sus operaciones criterios de ecoeficiencia y sostenibilidad (CAF, 2007). A su vez, el BNDES posee un código de ética, evaluaciones ambientales y un mecanismo informativo sobre sus operaciones. Pero esos propósitos no siempre se expresan en directivas específicas y detalladas sobre la incorporación de esos aspectos en las operaciones de cada institución. En el caso varios proyectos financiados por la CAF o del BNDES son evidentes las tensiones y contradicciones sobre la dimensión social y ambiental. En otros casos, como sucede con el BANDES, no están claros sus procedimientos, la información al público es insuficiente, y las metas institucionales no incorporan adecuadamente objetivos en esos terrenos.

Aun en las situaciones donde hay tensiones frente a algunos compromisos sociales y ambientales, éstos no alcanzan para imponer restricciones o modificaciones sustanciales en los proyectos. Por ejemplo, CAF ha innovado al incorporar ensayos de Evaluaciones Ambientales Estratégicas Rápidas, pero hasta ahora ello no tiene consecuencias prácticas sustantivas que sean palpables. Persisten enormes vacíos en cuestiones que son esenciales para asegurar un desarrollo sostenible, como por ejemplo directrices de operación y mecanismos de evaluación en temas clave como pueblos indígenas, ambiente, libre acceso a la información, procedimientos para elevar denuncias o quejas, sistemas de revisión, incorporación de análisis verdaderamente multidisciplinarios, etc.

Algunas IFRs han llegado a aplicar mecanismos que recuerdan las exigencias impuestas por el Banco Mundial o el FMI. Por ejemplo, el BNDES ha exigido y logrado algunas condicionalidades y ventajas en algunos proyectos en Argentina. En esos acuerdos, si bien el banco aporta fondos, exigió que las garantías de sus préstamos sean del Estado argentino, y consiguió que los contratos de Petrobrás pudieran cobrar tarifas más altas e incluso aplicaran mecanismos para compensar fluctuaciones en cotizaciones de las monedas o precio del gas. En operaciones de ese tipo, el BNDES incluso actúa conjuntamente con empresas transnacionales, tales como Pan American Energy, Total Austral, and Wintershall Energy

En las IFRs las consultas con las sociedad civil son todavía insuficientes, o bien tienen un rol subsidiario que no logra influir en una toma de decisiones de los financiamientos. El acceso a la información es dificultoso, el ciclo de los proyectos es mas difuso, y los mecanismos aplicados para evaluarlos no siempre son claros. Todo esto hace a que en varias dimensiones las IFRs sean

opacas. Se llega a la situación que en algunos temas, las IFRs latinoamericanas aparecen más atrasadas que las IFIs, lo que cual puede deberse a que éstas últimas han sido el objeto de muchas campañas durante las últimas décadas.

También es necesario advertir sobre la pérdida del control de algunas instituciones a medida que se suman países extra-regionales (por ejemplo, algunas naciones europeas y China aparecen en algunas IFRs). Si este proceso se acentúa, algunas instituciones terminarían reproduciendo la situación de la toma de decisiones asimétrica tal como sucede en el BID.

La confusión entre “interconexión” con “integración” que está siendo publicitada y reproducida por las IFRs junto a otros actores, impide avanzar en propuestas alternativas, donde se otorgue mayor relevancia a los aspectos sociales y ambientales. Lastimosamente por ahora no existe un consenso en el tipo de integración que desean los diferentes gobiernos, ya que algunos apuestan por proseguir el camino de la liberalización unilateral a los mercados globales (por ejemplo Chile, Perú y Colombia), mientras que otros desean mantener los bloques de integración como foros políticos (Argentina y Brasil), mientras que Venezuela lidera un intento basado en la cooperación y asistencia financiera (aunque muy dependiente de su renta petrolera). Pero más allá de esa diversidad de posturas, en los hechos todos los gobiernos coinciden en una visión tradicional enfocada en privilegiar en interconexiones físicas, cuya expresión más notoria es el IIRSA.

También debe reconocerse que dentro de Brasil existe una discusión sobre el papel que debe desempeñar el país a nivel regional y global, y que esa discusión no solo cuenta con una historia relevante sino que además es sustantiva, y parece cristalizarse en algunas ideas básicas consensuadas a nivel nacional y que son defendidas por grupos de la tecnoburocracia tanto en el sector estatal como empresarial. A los ojos de los países vecinos esto se expresa como la existencia de mas coincidencias antes que diferencias sobre estos temas entre los gobiernos de F.H. Cardoso y Lula da Silva. Esa persistencia, junto a los enormes recursos disponibles en el BNDES, y la propia debilidad de discusiones o posturas alternativas en otros países, hace que la posición brasileña tenga fuertes influencias en los caminos que sigue América del Sur.

Esta situación genera enormes desafíos para las organizaciones de la sociedad civil. Incluso bajo los otros gobiernos progresistas es evidente que reemplazar el capitalismo transnacionalizado dependiente de corporaciones originarias en los países industrializados, por un capitalismo corporativo brasileño, argentino o chileno, no implica cambios sustanciales en las relaciones de poder y en los estilos de desarrollo. De la misma manera, renunciar a una integración multidimensional para conformarse con las interconexiones, sería aceptar una triste derrota en las demandas ciudadanas por “otra integración”. Es así que sigue siendo necesario avanzar mucho más en cambiar los estilos de desarrollo y generar una integración alternativa donde las IFRs desempeñen otros papeles.

La descripción de una propuesta de integración alternativo escapa a los fines de este artículo, pero es necesario señalar que en los análisis desarrollados en CLAES se apunta a un “regionalismo autónomo”. Algunos de sus atributos son la autonomía frente a la globalización, enfocar el desarrollo en función de las necesidades humanas y la calidad de vida antes que del crecimiento económico, promover la articulación y complementación productiva, generar marcos legales supranacionales, y diseñar estrategias de desarrollo regionales. Los pasos en este sentido requerirán por cierto del concurso de instituciones financieras propias, ya que habrá que financiar muchos emprendimientos, incluso en infraestructura y energía. Pero la diferencia sustancial reside en que esos emprendimientos están orientados en primer lugar a resolver nuestros propios problemas de justicia social y ambiental, antes que incorporarse a los mercados globales.

Por lo tanto, las IFRs no pueden ser meros canales de traspaso de fondos globales, y no pueden financiar los mismos proyectos que los bancos convencionales, generando altos impactos

sociales y ambientales, bajo un oscuro manto sobre su operativa y mecanismos de evaluación, y sirviendo a una integración recostada sobre planes como IIRSA. Siguiendo ese camino son necesarios cambios sustanciales en las IFRs, como por ejemplo reformar, explicitar y mejorar los aspectos económicos, sociales y ambientales en esas instituciones, mejorar sustancialmente el acceso a la información y la participación ciudadana y establecer mecanismos más transparentes. Estos y otros cambios, de todos modos seguirán necesitando de transformaciones radicales en los estilos de desarrollo y en las concepciones sobre la integración.

Bibliografía

- Altmann B., J. 2007. Dossier: ALBA. Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe. Cuadernos Integración América Latina, FLACSO, San José, Costa Rica.
- BID, CAF y Fonplata. 2003. América del Sur 2020. Una visión estratégica de la integración física regional. IIRSA, BID, CAF y FonPlata, Santa Cruz.
- BLADDEX. 2007. Bladex annual report 2007. Bladex, Panamá.
- CAF. 2007. La CAF y el medio ambiente. CAF, Caracas.
- CAF. 2008. Informe anual 2007. CAF, Caracas.
- Carvalho, G. 2006a. La integración Sudamericana y el Brasil: el protagonismo brasileño en la implementación de la IIRSA. ActionAid, Rio de Janeiro.
- Carvalho, G. 2006b. IIRSA: os ricos da integração. Orçamento & Política Socioambiental, INESC, 5(17): 1-11.
- Cerqueira Antunes, J.A. 2007. Infra-estrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil. CEPAL, Escritorio Brasil, LC/BR/R.186, Brasilia.
- Costa, D. 2005. Estrategia nacional. La cooperación sudamericana como camino para la inserción internacional de la región. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Fonplata. 2008. Memoria anual 2007. Fonplata, Santa Cruz.
- Gudynas, E. 2005a. Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración, pp 41-62. En: "TLC. Más que un tratado de libre comercio" (A. Acosta y F. Falcón, comps). ILDCIS y Flacso Ecuador, Quito.
- Gudynas, E. 2005b. El "regionalismo abierto" de la CEPAL: insuficiente y confuso. Observatorio Hemisférico, Programa de las Américas, 28 setiembre (www.ircamericas.org)
- Gudynas, E. 2008. Una introducción a las IFRs: instituciones financieras regionales en América Latina. Programa de las Americas, 15 julio (www.ircamericas.org)
- Iglesias, M.P., E. Coffaci de Lima y M. Barbosa de Almeida. 2007. Os riscos da IIRSA e do PAC para a Amazônia. Orçamento & Política Socioambiental, INESC, 6(20): 1-12.
- Morales, E. 2006. "Construyamos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para 'Vivir bien'". Carta del Presidente Evo Morales a los Mandatarios y Pueblos de Sudamérica; documentos de la Cumbre Sudamericana de Naciones en Cochabamba.
- Romero, M.J. 2008. Etapa de definiciones en torno al Banco del Sur. ALAI, 24 de julio (alainet.org/active/25401)
- Verdum, R. 2007. Infra-estrutura e políticas territoriais do Brasil no contexto da integração sul-americana. Programa de las Américas, Relatório Especial, 16 noviembre (www.ircamericas.org)