La IIRSA
¿Una propuesta integradora?

Contenido

Pág.

Introducción 5

Capítulo 1

ASPECTOS GENERALES 7
¿Qué es la IIRSA? 7
Financiadores 10
Ejes de Integración y Desarrollo 11
El Plan contempla estas acciones básicas 12
Ejes de Desarrollo 12

Capítulo 2

COLOMBIA EN LA IIRSA 15
De Colombia para la IIRSA –Adaptación de la normativa interna– 15
Proyectos en Colombia 18
Eje Andino y Amazónico 18

Capítulo 3

CONSULTA, PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN 23
Política de participación del BID 23
Consulta previa en Colombia 25
Herramientas para el acceso a la información 28

Capítulo 4

EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES Y RECOMENDACIONES 33

GLOSARIO 39

Introducción

La idea de la Integración, y especialmente de la Integración Regional en América del Sur, no es una novedad. Cuando a finales de los 60 se estableció el Pacto Andino que se convirtió finalmente en la CAN, el objetivo era justamente éste: integrar a los países miembros (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia) sobre la base de la sustitución de importaciones, de un arancel externo común y de la industrialización con la canalización de los flujos de capital extranjero. Sin embargo, debido al endeudamiento externo de estos países, a la falta de voluntad de los gobiernos posteriores para dar cumplimiento al acuerdo, y luego a la interferencia de la propuesta del Área de Libre Comercio –ALCA– y a la negociación de los Tratados de Libre Comercio –TLC–, esta iniciativa entró en crisis y durante la fase inicial de las negociaciones del ALCA la mayoría de los gobiernos del continente entraron en la onda de la globalización. Una vez fracasó el ALCA y llegaron al poder gobiernos que cuestionan el modelo de libre comercio, esta tendencia se modificó y surgieron otras propuestas, como las del fortalecimiento del Mercado Común del Sur –MERCOSUR–, la Alternativa Bolivariana para la América –ALBA–, los TCP e incluso la Unión de Naciones Suramericanas, –UNASUR–.

El actual panorama político y económico de América del Sur frente al reto de la Integración Regional es bastante complejo. Algunos países de la región (como Colombia, Perú y Chile) han renunciado a desarrollar su producción interna y mediante TLC se esfuerzan abrir sus mercados a cambio de la promesa de que podrán introducir a los mercados mundiales más grandes (como el norteamericano y el europeo) su producción de materias primas y productos tropicales, sin tener en cuenta que este propósito afecta gravemente sus intereses nacionales. Otros en cambio (Argentina, Venezuela, Bolivia, Uruguay y Brasil), promueven una integración regional no subordinada a los mandatos del orden mundial pero en gran medida, muchas de sus políticas se basna en el mismo modelo exportador.

Hoy en día, cuando gobiernos como Brasil y Argentina hablan de integración enfatizan su necesidad de acceso a los mercados externos con sus exportaciones agrarias y de industria liviana, exigiendo la reducción de los aranceles a las importaciones para poder dinamizar su comercio, y *en la eliminación de las barreras geográficas que el continente le impone al comercio*.

Las diferentes visiones que los países del continente tienen en torno al desarrollo económico y social, así como los diferentes tamaños de sus economías, han dificultado llegar a un acuerdo sobre integración que realmente beneficie a las naciones.

Capítulo I

Aspectos generales

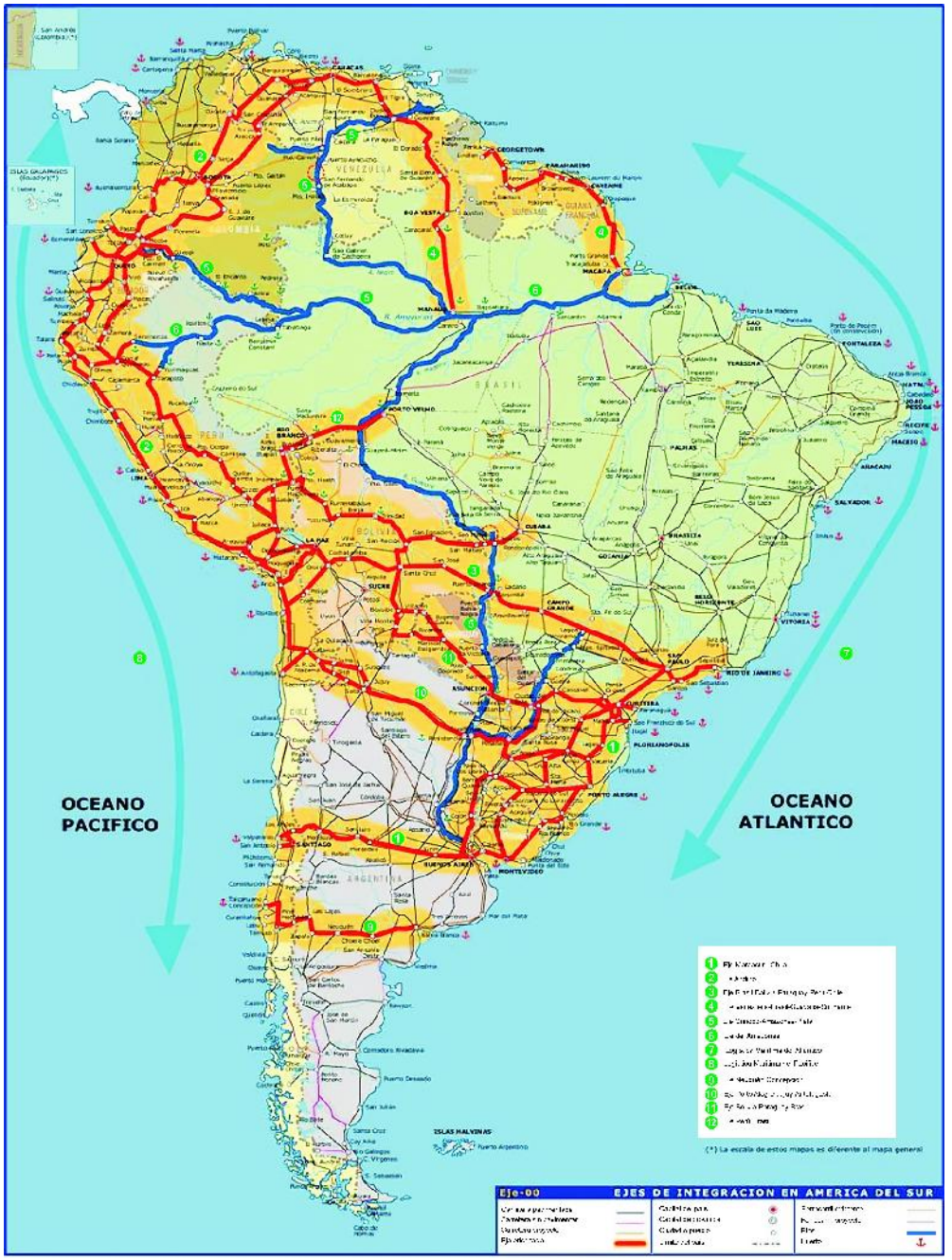
¿Qué es la IIRSA?

IIRSA es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Fue adoptada por los Presidentes de Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina, Bolivia, Chile, Surinam, Uruguay, Guyana y Paraguay mediante la Declaración de Brasilia, en la Reunión de Presidentes de América del Sur celebrada en Brasilia (República Federativa del Brasil) entre los días 31 de agosto y 1° de septiembre del año 2000.

Se origina en la Declaración de la Cumbre de las Américas de 1994, mediante la cual se dio inicio a las discusiones sobre el ALCA, Área de Libre Comercio de las Américas, como mecanismo para la "integración continental" bajo el supuesto de que esto permitiría el desarrollo equitativo de los pueblos. A pesar de su discurso la verdadera intención era crear en los países del continente las condiciones apropiadas que dieran paso al libre comercio, sin ningún tipo de restricciones. Para que esto se diera era necesaria la conexión de las regiones a través de la infraestructura.

IIRSA es uno de los pilares del proyecto de Integración Regional, gracias a la implementación de grandes vías, el establecimiento de hidroeléctricas, y la construcción de importantes centros de telecomunicaciones. Se propugna por que se llegue a una etapa en la que las barreras comerciales desaparezcan por completo o sean reducidas a su mínima expresión, incluidas las barreras geográficas, también consideradas como una traba comercial.

A pesar de haber fracasado el ALCA y a que solo tres países de Suramérica: Perú, Colombia, y Chile, suscribieron TLC, Tratados de Libre Comercio con EE. UU., el proyecto de integración regional para la infraestructura fue acogido por la mayoría



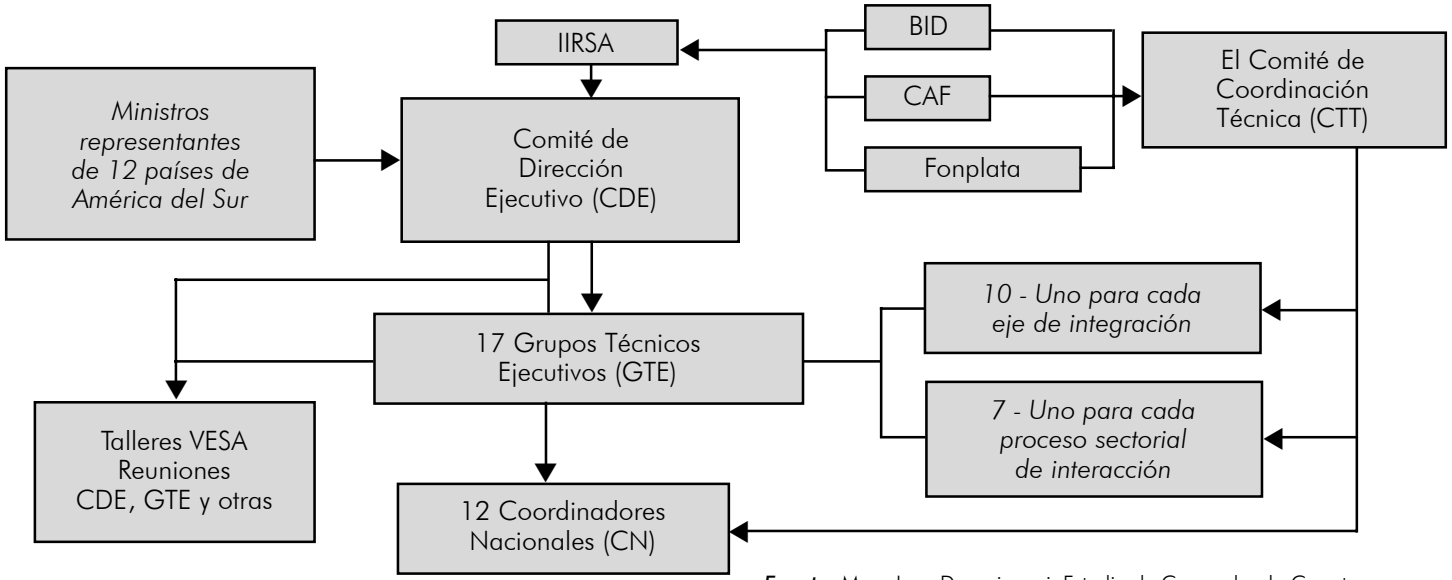
Fuente: www.iirsa.org

de gobiernos de Suramérica. Esto le ha significado que los movimientos sociales en la pasada Cumbre de Presidentes de Cochabamba de 2006, dentro de la UNASUR, Unión Suramericana de Naciones, criticaran que una iniciativa de integración de los pueblos, como lo pregonan sus promotores, no podía estar basada en el proyecto de infraestructura que servía al modelo económico neoliberal, que algunos de los países allí representados, habían tomado distancia.

Según el discurso oficial de los promotores y agentes financieros de esta iniciativa, la política de integración a través de la infraestructura tiene varios objetivos:

1. conectar físicamente las distintas regiones del continente mediante la construcción de obras de ingeniería en telecomunicaciones, transporte y energía; 2. aumentar la movilidad de las personas, y el volumen de las inversiones y el comercio; 3. promover y potenciar en las regiones un desarrollo sostenible en lo económico, lo social, lo ambiental y lo político; 4. impulsar la competitividad de las economías regionales sobre la base de las ventajas comparativas; 5. mejorar la calidad de vida las poblaciones; 6. insertar las economías locales en la economía global; y 7. fortalecer la democracia.

Gráfico 1. Organización de la IIRSA



Fuente: Marc Jean Dourojeanni. Estudio de Caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonia Sur del Perú. Lima, Perú. 2006. Pág. 24.

La IIRSA busca integrar Suramérica, con el fin de abrir caminos para la exportación de las mercancías tal como lo requieren el TLC: sin obstáculos geográficos que hagan más demorado, y costoso el transporte de mercancías, y sobre todo ubicados en zonas de producción estratégica. Los proyectos de la IIRSA involucran a los ríos, a las reservas forestales, a las altas montañas, los océanos, las selvas vírgenes y los valles, así como a los pueblos y sus más antiguas y valiosas culturas.

Algunas de las obras previstas podrían significar un alivio para ciertos habitantes de las regiones por la posibilidad de comunicarse con lugares que actualmente son de difícil acceso; o por la oportunidad de contar con servicios de energía, agua y comunicaciones a los cuales, aún, no están conectados. Pero, en los negocios todo tiene un costo y este proyecto no es la excepción. Es mejor que las comunidades involucradas en los tramos de las obras, estudien detenidamente las implicaciones de esta iniciativa, pues sin duda serán ellas quienes tendrán que pagar los precios más altos por sus impactos.

Financiadores

Las entidades que financian estos proyectos son los bancos de desarrollo que conforman el comité de coordinación técnica de la IIRSA. El financiamiento se hace "a largo plazo y con intereses adecuados"[1] a los países. Sin embargo es necesario atraer e identificar la **inversión privada**, la idea es que se movilice todo el capital posible en la puesta en marcha de estas obras. Éstas son:

- **El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** es una institución regional que da financiamiento a los países de América Latina y el Caribe, específicamente para "proyectos de desarrollo económico, social e institucional, y los programas de comercio e integración regional"[2].

- **La Corporación Andina de Fomento (CAF)** Es una institución financiera que apoya el desarrollo sostenible de los países accionistas, y tiene como fin incentivar la integración regional[3]. Pero al carecer de procedimientos políticas operativas externas y de auditorias internas la única acción que el banco puede ejercer contra el gobierno que no cumple es la restricción del crédito o préstamo.

- **FONPLATA**: Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. Tienen como objetivo "apoyar financieramente la realización de estudios, proyectos, programas, obras e iniciativas que tiendan a promover el desarrollo armónico y la integración física de los países miembros de la Cuenca del Plata"[4].

[1] http://www.caf.com/attach/8/default/QuéesIIRSA.pdf.
[2] http://www.iadb.org/aboutus/index.cfm?language=Spanish.
[3] http://www.caf.com/view/index.asp?ms=11&pageMs=12794.
[4] http://www.fonplata.org/www/ver_item.php?accion=ver&pw=23.

Ejes de Integración y Desarrollo

Ejes de Integración y Desarrollo

Referencia geoeconómica de planificación territorial y gestión del desarrollo sostenible

Eje Andino

Eje Perú-Brasil-Bolivia

Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná

Eje de Capricornio

Eje Andino del Sur

Eje del Escudo Guayanés

Eje del Amazonas

Eje Interoceánico Central

Eje MERCOSUR-Chile

Eje del Sur

Fuente: www.iirsa.org

Es cierto que desde tiempos coloniales la composición geográfica de América del sur fue un problema para el traslado de productos desde las colonias a Europa. No solo eso, en Colombia, los diferentes intentos de construir y delimitar una nación, desde la colonia hasta la actualidad, se han visto enfrentados a la división geográfica del territorio. Sin embargo, los grupos indígenas precolombinos se las arreglaron con unas complejas redes interétnicas que permitían el flujo no solamente de productos, sino de objetos simbólicos, información, tradiciones, etc., que nunca exigieron una transformación radical de las diferentes formas geográficas del continente.

Que América del Sur sea un continente conformado por "Islas" que no se comunican es un mensaje que pertenece a esta iniciativa de integración y por eso la IIRSA ha identificado como tales a: la plataforma Caribe y la Atlántica, el enclave amazónico, la cornisa andina y el enclave amazónico sur.

En consecuencia, para unirlas, la IIRSA piensa unos Ejes de Integración y Desarrollo o zonas especificas en las que se diseñan "y arman transectos o franjas que unen varios países y varios sectores productivos"[5], en las que se mejorará la infraestructura de transportes –caminos terrestres, fluviales–, energía –trazados eléctricos que atraviesen varios países– y telecomunicaciones para las actividades productivas de estas zonas.

El Plan contempla estas acciones básicas

(i) Diseñar una visión más integral de la infraestructura mediante el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones.

(ii) Encuadrar los proyectos dentro de una planificación estratégica a partir de la identificación de los ejes de integración y desarrollo regionales.

(iii) Modernizar y actualizar los sistemas regulatorios e institucionales nacionales que norman el uso de la infraestructura.

(iv) Armonizar las políticas, planes y marcos regulatorios e institucionales entre los Estados.

(v) Valorizar la dimensión ambiental y social de los proyectos.

(vi) Mejorar la calidad de vida y las oportunidades de las poblaciones locales en los ejes de integración regional.

(vii) Incorporar mecanismos de participación y consulta.

(viii) Se buscará que las obras de infraestructura generen la mayor cantidad posible de impactos locales de desarrollo, evitando que sean sólo corredores entre los mercados principales.

(ix) Desarrollar nuevos mecanismos regionales para la programación, ejecución y gestión de proyectos.

(x) Estructurar esquemas financieros adaptados a la configuración específica de riesgos de cada proyecto.

Hasta el momento se han establecido los siguientes Ejes de Desarrollo

- Eje Andino (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia).
- Eje Mercosur Chile (Chile, Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay).

[5] Margarita Flórez. La IIRSA: ¿Un lenguaje común? 2007.

- Eje del Escudo Guayanés (Venezuela, Brasil, Guyana y Surinam).
- Eje del Amazonas (Perú, Ecuador y Brasil.
- Eje Perú-Brasil-Bolivia.
- Eje Interoceánico Central (Perú, Chile, Bolivia, Paraguay y Brasil).
- Eje de Capricornio (Chile, Argentina, Bolivia, Paraguay y Brasil).
- Eje del Sur (Chile y Argentina).
- Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná.
- Eje Andino del Sur.

La "Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010" fue aprobada por el Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA, y definió un grupo de 31 proyectos de integración acordados por los países a partir de los resultados logrados durante la fase de planificación territorial y de ordenamiento[6]. De esta selección se desprende el sentido de las obras, los obstáculos geográficos que pretende resolver, y se pueden prever la rapidez que alcanzarán las exportaciones de recursos naturales, el paso de recursos hacia el Pacífico desde países orientales como Brasil, y la funcionalidad de hidrovías como la Paraguay - Paraná, que facilita el transporte de soya hacia el mercado europeo. La IIRSA ya es un hecho sin que los habitantes de las regiones incluidas hayan tenido una participación proporcionada a su envergardura.

[6] http://www.iirsa.org/BancoConocimiento

Capítulo 2

Colombia en la IIRSA

Colombia entró a formar parte de la (IIRSA) en Septiembre del año 2000, al firmar la Declaración de Brasilia en el marco de la Reunión de Presidentes de América del Sur. En esta Reunión Presidencial se discutieron entre otros temas, la democracia, el comercio, el tráfico de drogas y delitos conexos, la tecnología, y las comunicaciones, y el desafío de la integración regional.

En este último tema los presidentes coincidieron en que el desarrollo de la infraestructura es un elemento clave en el desarrollo económico y social de los países, y por ello acordaron *"realizar acciones conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica Suramericana, incluyendo la modernización de la infraestructura regional"*[7]. Para llevar su acuerdo al terreno de la práctica, el paso a seguir fue la creación de la estructura de la IIRSA, un complejo programa que establece los principios, los métodos y los objetivos para llevar a cabo la iniciativa.

DE COLOMBIA PARA LA IIRSA - ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA INTERNA

En la estructura IIRSA, se determinó que dos criterios fundamentales para sacar adelante la iniciativa, eran: la

[7] http://www.iirsa.org, Información Básica IIRSA, Cuándo nació.

- Cuando se construye una carretera se debe expropiar una franja de tierra de 100 metros de ancho por el largo de la carretera. En una ruta de 500 km. Son 5.000 hectáreas, la mayor parte de ellas de bosque nativo.
- Por lo general los precios que el gobierno paga por la tierra es muy bajo y en muchos casos, si los campesinos no tienen título, se los expulsa sin ninguna compensación.
- Las tierras que están al borde de las carreteras aumentan de precio. Esto aumenta la presión por comprar u ocupar ilegalmente las tierras indígenas, y comunitarias, que terminan desplazadas. Aumenta la población que viene de afuera, y se produce una invasión cultural en muchos casos acompañada de discriminación y desvalorización de la cultura local.
- En muchos casos las carreteras pasan cerca de áreas protegidas pudiendo contaminar bosques y selvas. Destruyendo especies vulnerables que pueden desaparecer.
- Se aumenta la erosión, se elimina parte del bosque y pueden producirse derrumbes de suelos.
- Una vez terminada la carretera, se hace más fácil el acceso de empresas madereras que destruyen el bosque de forma brutal. Comienza el desmonte por parte de empresas dedicadas a la explotación agrícola extensiva (soja, oleaginosas, cereales) que empobrecen la tierra y solo benefician a esas grandes empresas.
- El tráfico de grandes camiones contamina el aire y las aguas de superficie y subterráneas. Y aumentan los accidentes. [Cuadernillo N° 20, Biodiversidad 43/], enero de 2005.

Convergencia Normativa, y la Coordinación Público Privada.

Convergencia Normativa significa que los gobiernos deben trabajar en pro de armonizar sus legislaciones internas o normas de origen con los propósitos de la IIRSA, pero, también con las legislaciones de los países que conforman un mismo Eje de Integración y Desarrollo, con el fin de facilitar el desarrollo regional de la infraestructura.

En cuanto a la Coordinación Público Privada, los promotores de la iniciativa se refieren a la necesidad de que los gobiernos firmantes de la Declaración de Brasilia, y el sector privado de cada uno de sus países, concreten el compromiso de respaldar financieramente los proyectos de infraestructura que hacen parte de las metas de la IIRSA. Entre gobierno y sector empresarial privado, entonces, deberán planificar y dar impulso a estos proyectos, tanto en normativo como en lo financiero.

Pero, lo anterior implica:

– La convergencia normativa se refiere a que las legislaciones de cada país deben flexibilizarse en favor de la inversión privada pues, según los promotores de la IIRSA, hay "*aspectos regulatorios e instituciones, que muy frecuentemente no permiten que se utilice adecuadamente la infraestructura existente...*"[8]. Es un criterio que exhorta a los gobiernos a modernizar sus "*agencias públicas, sus procedimientos, tecnologías y recursos humanos, tomando en cuenta la promoción y protección de la competencia, la regulación basada en criterios técnicos y económicos...*"[9] para promocionar la participación de los empresarios privados en el proyecto de integración regional de la infraestructura. El mismo Enrique Iglesias, presidente del BID para la época del nacimiento de la IIRSA, expresó en su declaración "*cabe esperar que los gobiernos deban intervenir para viabilizar iniciativas nacionales y regionales cuyos dividendos económicos y sociales de largo plazo son importantes, pero que representan riesgos especiales o cuyos retornos financieros no son suficientemente atractivos para los inversionistas privados... Pero la función primordial de los Estados es constituirse en los garantes de la estabilidad macroeconómica, y de la racionalidad y continuidad de las reglas de juego. El Estado debe dar credibilidad y respaldar la seguridad jurídica más allá de los cambios políticos y de coyuntura económica... nuestros Estados deben adoptar la decisión política de dar continuidad y eficacia a los esfuerzos para armonizar sus regulaciones... y eliminar las trabas reglamentarias e instituciones aún vigentes*"[10] (subraya el editor).

– Ahora, el término Coordinación Público Privada se refiere al acuerdo entre el gobierno y los empresarios sobre cuánto dinero aporta cada uno para financiar los proyectos y qué tipo de garantías le ofrece el Estado a los inversionistas para que éstos se decidan a participar del negocio.

En el caso colombiano, para dar cumplimiento a los criterios establecidos para el desarrollo de la iniciativa de infraestructura regional, el Gobierno Nacional ha expedido varios documentos que regulan los temas relaciona-

[8] http//:www.iirsa.org, Información Específica, Plan de Acción IIRSA
[9] Ibídem.
[10] Intervención del entonces presidente del BID, Enrique Iglesias, en el marco de la Reunión de Presidentes de América del Sur, celebrada en Brasilia en septiembre del 2000.

dos con infraestructura, como por ejemplo el documento CONPES 3342. Este Plan de Expansión Portuaria 2005-2006 establece las estrategias para la competitividad del sector portuario, y los lineamientos de política para el desarrollo del sector. La misión de este Plan, según el documento, es la siguiente: *"alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible de los puertos colombianos, con la eficiente explotación de la infraestructura pública, la óptima vinculación de capital privado en el desarrollo del sector y la adecuada protección de las zonas de uso público y los recursos naturales existentes, asegurando la mejora continua de los niveles de eficiencia, así como el aumento de la competitividad del sector facilitando el comercio exterior y generando crecimiento económico para el país"*[11].

En el Plan Nacional de Desarrollo *"Hacia un Estado Comunitario: 2002-2006"*, se reafirmó como política nacional desarrollar las condiciones legales, financieras e institucionales, requeridas para la vinculación de inversionistas a proyectos de infraestructura. En ese sentido impulsar la participación privada en el desarrollo de la infraestructura con el objetivo de: fomentar la eficiencia en la construcción y operación de proyectos y servicios; promover la competencia; eliminar la presión fiscal que genera la financiación y operación pública de los proyectos y servicios; aumentar los flujos de inversión local y extranjera; y promover el desarrollo del mercado de capitales. Así como crear las condiciones para que los Fondos de Pensiones pudieran financiar este tipo de actividades.

- El *Plan 2019 Visión II Centenario*, en el punto 3 de su contenido refleja la visión de país del Gobierno Nacional: *Mundo en transformación-Colombia debe estar inserta en un mundo en transformación, con una inminente recomposición económica y política. Territorio-Colombia debe aprovechar plenamente las condiciones de su territorio y capitalizar sus ventajas en todas las dimensiones"*[12]; y más adelante señala qué habrá que hacer en medio ambiente e infraestructura: *"Medio Ambiente-Definir la áreas de protección, proteger y aprovechar su biodiversidad; Infraestructura de Transporte-Consolidación del transporte intermodal, enfrentar los problemas de coordinación y logística, aprovechar el transporte fluvial"*[13]. Este documento también expone que Asia es la región de mayor dinamismo económico y la mayor receptora de inversión extranjera; y muestra en un mapa la ubicación territorial estratégica de Colombia frente al continente asiático, resaltando ese destino como el más promisorio del momento. El Plan 2019 resalta como una bondad de la naturaleza para con el territorio colombiano los recursos que se pretenden explotar: agua, productos tropicales, recursos minero energéticos, y todos aquellos elementos de la biodiversidad que puedan resultar rentables.

En cuanto a la Agenda Interna colombiana, da continuidad y sirve de complemento a las nuevas regulaciones al interior del país en relación con la Declaración de Brasilia 2000. Se relaciona con el Plan Visión II Centenario en los siguientes términos: *"La Agenda Interna puede concebirse como la profundización de los objetivos económicos y metas previstas en Visión 2019, en los temas pertinentes a la productividad y competitividad"*[14]. Con respec-

[11] Documento CONPES 3342, Política Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura Marítima y Fluvial, Plan de Expansión Portuaria, Expomares 2005, página 8.

[12] Plan 2019 Visión Segundo Centenario, Punto 3 del Contenido, ¿Hacia dónde vamos?, página 20.
[13] Ibídem, página 25.
[14] Ibídem, página 5.

to a la Infraestructura, la Agenda Interna consagra *"consolidar los corredores de comercio exterior, facilitar la coordinación intermodal, mejorar la función estatal relacionada con la regulación del transporte, mejorar la infraestructura productiva y turística, adecuar la estructura de comercialización"*[15].

PROYECTOS EN COLOMBIA

Colombia forma parte de los Ejes de Integración y Desarrollo Amazonas y Andino de la IIRSA. De acuerdo con la página oficial de la IIRSA, Colombia hace parte de 26 proyectos al interior de estos dos ejes. Sin embargo, dentro de la Agenda de Implementación consensuada –cartera de la IIRSA compuesta por los 31 proyectos más importantes de la Iniciativa– Colombia sólo participa en tres: Paso de Frontera Cúcuta-San Antonio del Táchira, Recuperación de la Navegabilidad del Río Meta, y Carretera Pasto-Mocoa; los dos primeros pertenecientes al Eje Andino, y el último al Eje Amazonas.

En Colombia, el Gobierno Nacional ha decidido darle prioridad, además de los tres proyectos de la llamada Agenda de Implementación Colombia, AIC, mencionados anteriormente, a dos más: Proyecto Transmisión de Gas Occidente y Colombia del Eje, y Corredor Buenaventura-Bogotá (Túnel de la Línea); ambos del Eje Andino. El proyecto Corredor Buenaventura-Bogotá aún cuando ya no sea un proyecto IIRSA, sigue siendo relevante para el Gobierno y para el sector empresarial de la infraestructura.

EJE ANDINO Y AMAZÓNICO

Eje Andino

Integrará redes viales troncales, puertos, aeropuertos y pasos de frontera de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Logrando la articulación de las principales ciudades de estos países a través de dos grandes corredores viales norte-sur (la Carretera Panamericana y la Carretera Marginal de la Selva).

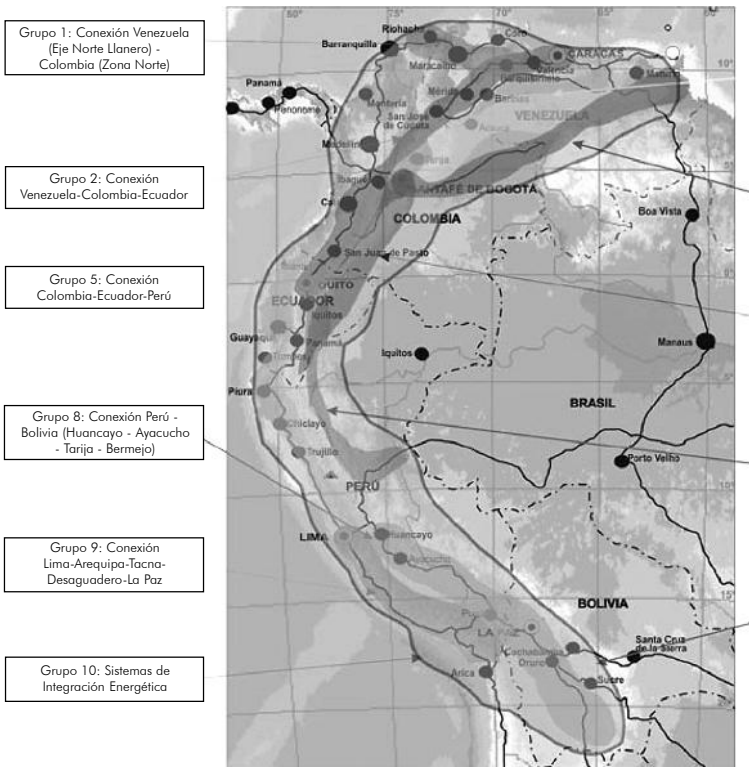
A nivel general el eje se presenta como el lugar propicio para generar aumento de producción en sectores como: el agrícola y agroindustrial, agropecuario, avicultor, silvicultor y porcicultor; pesquero; forestal y la industria asociada; cuero y calzado; metalmecánico; siderometalúrgico; químico (productos asociados con el procesamiento del gas y de hidrocarburos); textil y turismo. Junto a la posibilidad de inversión en hidrocarburos (gas natural y petróleo) y la minería (carbón, oro, plata, mármol, granito y platino entre otros).

El área de influencia, cuenta con una diversidad biológica y cultural, que lo hace atractivo para la inversión y explotación económica.

---

[15] Ibidem, Al: Infraestructura, página 9.

EJE ANDINO
Agrupamientos



Fuente: www.iirsa.org

Proyectos en Colombia

Corredor vial Santa Marta paraguachón-Maracaibo-Barquisimeto - Acarigua)
CEBAF de Paraguachón
Implementación de los CEBAF en los pasos de las fronteras de Cúcuta - San Antonio y Tulcán - Ipiales (Rumichaca)
Conexión Cúcuta Maracaibo
Rehabilitación de la vía Cúcuta - Bucaramanga

(Continúa)

(Continuación)

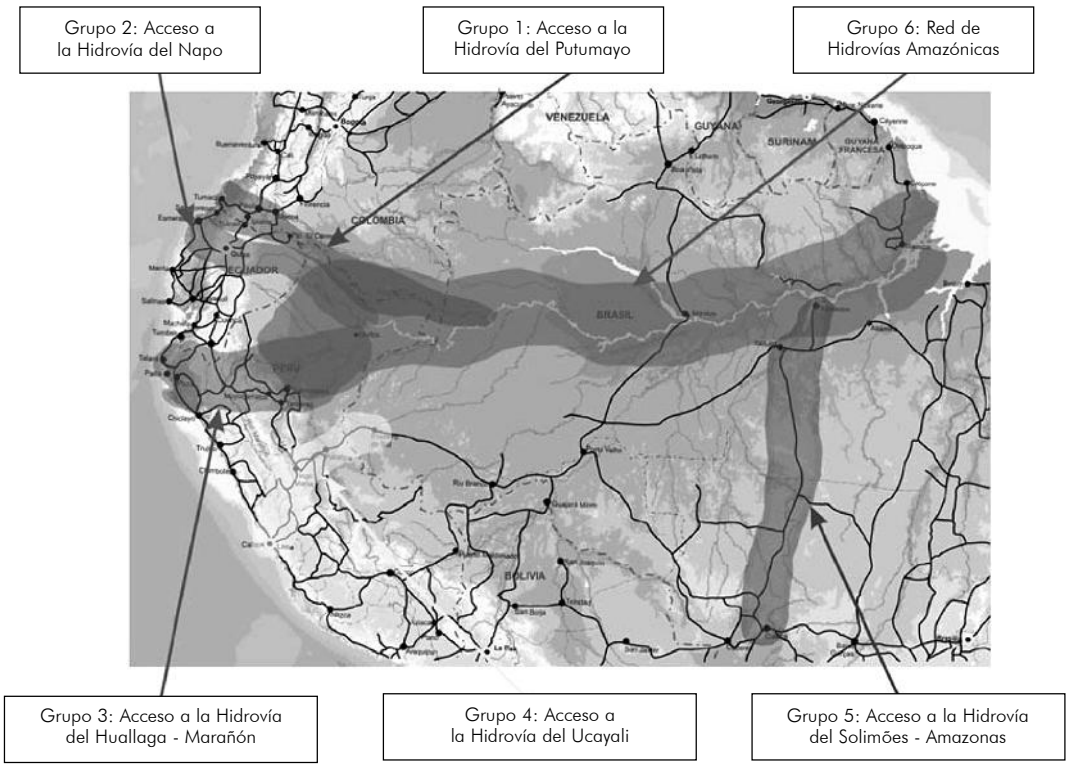
Corredor periférico de Bogotá
Mejoramiento Bogotá - Girardot - Ibagué
Rehabilitación Popayán - Pasto - Rumichaca y construcción de paso por Pasto
Paso de frontera en Saravena
Tramo vial Saravena - El Nula
Culminación de pavimentación TAME - Villavicencio
Puente José Antonio Páez
Culminación de la Pavimentación Tame - Arauca
Paso de frontera Arauca
Proyecto vial El Pinal- Saravena
Navegabilidad del río Meta
Tramos faltante de pavimentación entre Villavicencio y Puerto López
Paso de frontera en Puerto Carreno
Bogotá - Buenaventura / Tramo Buga - Buenaventura
CEBAF: Huaquillas - Aguas verdes
CEBAF: río Mataje
Proyecto la Aspriella - Mataje incluye Puente sobre el río mataje.
Proyecto de Interconexión eléctrica Colombia - Venezuela - Puerto Nuevo - Puerto Páez - Puerto Carreño
Proyecto de Interconexión eléctrica Colombia - Ecuador. Línea 230 Kv entre subestaciones Pasto (Colombia) y Quito (Ecuador)
Proyecto de Interconexión eléctrica Colombia - Ecuador. Segunda etapa.
Conexión Cúcuta - Maracaibo
Rehabilitación Popayán - Pasto - Rumichaca y construcción de Paso por Pasto
Bogotá - Buenaventura/Tramo Buga - Buenaventura
Proyectos viales en Ecuador del G6 y proyecto ancla del G7 del Eje Andino

Fuente: www.iirsa.org

Eje Amazonas

Este eje abarca un área de 4,5 millones de km2 y busca la unión entre el océano Pacífico y el Atlántico, a través de la conexión de ríos y puertos de Colombia, Ecuador, Perú y Brasil. Los ecosistemas del área de influencia, en su mayoría de bosques tropicales, propician una identidad común para todos los pueblos amazónicos que no puede dejarse de lado cuando se busca el desarrollo. Por tanto, los intereses económicos se encaminan hacia la valoración del medio natural, los servicios ambientales que provee a escala planetaria y la utilización sostenible de los recursos naturales, a través del conocimiento de los pueblos originarios y de la ciencia.

Eje del Amazonas
Agrupamientos



Fuente: www.iirsa.org

La flora y fauna dentro del eje constituyen por si solas, más de la mitad de la biota mundial y sus aguas representan del 15 al 20% de toda la reserva de agua dulce del planeta. En la búsqueda de la protección y conservación de estas características los países han definido zonas como parques nacionales y áreas protegidas, así como las áreas destinadas a conservar los derechos y las culturas indígenas. Muchas veces estas áreas se pueden redefinir, o se encuentran de una u otra manera afectadas por el interés en aprovechar sus servicios y productos.

En la parte del eje que corresponde a Colombia, los principales centros urbanos, son Tumaco, Pasto, Mocoa, Guapi, El Encanto, y Leticia. Y en éstos al igual que en toda el área de influencia del eje, las expectativas de desarrollo y explotación económica no son garantía de protección de los ecosistemas y sus poblaciones, los cuales precisamente se han preservado por su aislamiento.

Proyectos en Colombia

Carretera Pasto Mocoa y variantes de pavimentación
Proyecto de Electrificación: PCH Leticia e interconexión Leticia - Tabatinga
Adecuación de Puerto Asís
Vía perimetral de Túquerres
Adecuación del puerto El Carmen
Adecuación del Puerto San Lorenzo
Adecuación del puerto de Tumaco
Tramo vial Santa Ana - Asís
Tramo San Lorenzo - el Carmen: rehabilitación y pavimentación
Puerto Francisco Orellana
Aeropuerto de carga El Tena
Aeropuerto de turismo y transferencia de carga Nuevo Rocafuerte
CEBAF Nuevo Rocafuerte - Cabo Pantoja
Puerto Esmeraldas
Puerto Manta
Navegación del río Ica
Navegación del río Putumayo

Fuente: www.iirsa.org

CAPÍTULO 3

Consulta, Participación y Acceso a la Información

Política de participación del BID

En la Cumbre de las Américas de abril de 1998, los gobiernos latinoamericanos y del Caribe pidieron al BID "que desarrolle e implemente mecanismos financieros dedicados especialmente a la implementación de programas orientados hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y los mecanismos de participación pública"[16].

En el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-8), se reconoció que la participación es un factor clave para lograr la viabilidad de los proyectos a largo plazo, y esto sirvió para la actual política del Banco sobre temas relacionados con la sociedad civil, y las instancias de participación pública en los proyectos avalados por el banco.

Una vez se puso en práctica esta directiva política, se hizo necesaria la formulación de una *Estrategia para la Participación Pública*[17], que permitiera consolidar sus esfuerzos y garantizar la calidad de la participación pública en sus actividades.

Actualmente se parte del supuesto que la participación ciudadana, no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que serán tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso. Y, que tampoco significa la sustitución, ni la disminución de la calidad de los interlocutores, de los gobiernos de los países miembros del Banco, como parte de sus máximos órganos de dirección y decisión.

---

[16] http://www.iadb.org/sds/doc/sds-participations.pdf

[17] 2004. Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del banco. http://www.iadb.org/sds/doc/sds-participations.pdf.

Además esta Estrategia tuvo en cuenta las lecciones aprendidas en la definición de principios, criterios y lineamientos para la acción. En consecuencia, en la participación se deben asegurar ciertos principios como: inclusividad, pluralismo, oportunidad, transparencia, eficiencia y sensibilidad cultural. Claro esta, teniendo en cuenta los cuatro ámbitos de actividad en los cuales puede ser incorporada de manera sistemática la participación de los ciudadanos que son: (i) las contribuciones del Banco a la definición de las agendas, planes y políticas de desarrollo de los países; (ii) la formulación de estrategias sectoriales y la estrategia de país; (iii) la prepararon y ejecución de proyectos: y, (iv) la evaluación de las actividades realizadas".

Adicionalmente, se definieron tres instrumentos básicos para la participación de los ciudadanos que son: la información, la consulta y la participación en la ejecución de actividades del Banco.

Finalmente, haciendo uso de éstos instrumentos, los lineamientos o Términos de Referencia (TDR) propuestos por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Plan Básico de Manejo Ambiental y Social señalan que se debe tener en cuenta:

- La Política operativa sobre pueblos indígenas, que asegura el desarrollo de estos pueblos y protección frente a los impactos negativos que puedan surgir por las operaciones del BID.

- La Política sobre reasentamiento involuntario causado por un proyecto del BID, señala que se debe generar un plan de reasentamiento, asegurando a las personas afectadas una indemnización y rehabilitación de manera equitativa y adecuada. Y ya que la comunidad pertenece a grupos marginales o de bajos ingresos, debe incluir un estudio de diferentes factores socioeconómicos.

- Consultas públicas que garanticen mecanismos de libertad de información, concertación, negociación y buena fe con los grupos sociales (teniendo en cuenta sus legítimos mecanismos de toma de decisión). Y diseñar las estrategias y mecanismos de convocatoria, asegurando representatividad por grupo, edad y género.

- El desarrollo sostenible y con identidad[18] de los pueblos, que tenga como resultado propuestas de los interesados.

[18] "Este concepto se sustenta en los principios de equidad, integralidad, reciprocidad y solidaridad y busca consolidar las condiciones en que los pueblos indígenas y sus integrantes puedan contar con bienestar y crecer en armonía con su entorno, aprovechando para ello, según sus propias prioridades, el potencial de sus bienes culturales, naturales y sociales". En: Polí-

- Una efectiva comunicación de los programas, actividades y proyectos.

- Y mecanismos e instrumentos socioculturalmente apropiados en el proceso de participación, así como en la metodología aplicada.

CONSULTA PREVIA EN COLOMBIA[19]

La figura de la consulta previa, proveniente del convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), ratificado en Colombia por la Ley 21 de 1991, tiene como finalidad asegurar los derechos de los pueblos indígenas y tribales a su territorio y la protección de sus valores culturales, sociales y económicos.

Este Convenio dispone que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Además, deben establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados pueden participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les concierna.

Este mecanismo de participación es un derecho constitucional colectivo y un proceso de carácter público especial y obligatorio que debe realizarse previamente, siempre que se vaya a adoptar, decidir o ejecutar alguna medida administrativa o proyecto público o privado y legislativo, susceptible de afectar directamente las formas de vida de los pueblos indígenas en sus aspectos territorial, ambiental, cultural, espiritual, social, económico y de salud, y otros aspectos que incidan en su integridad étnica.

Los derechos de los pueblos indígenas han sido considerados como fundamentales por la Corte Constitucional, no obstante estar referidos a un sujeto de derecho de carácter colectivo y por poseer formas diferentes de vida social. Los argumentos de la Corte en este sentido hacen referencia a que "... los intereses dignos de tutela constitucional y amparables bajo la forma de derechos fundamentales no se reducen a los predicables de sus miembros individualmente considerados, sino que también lo-

---

tica operativa para Pueblos Indígenas (OP-756) del BID que entró en vigencia desde el 22 de Agosto de 2006.

[19] En esta parte se realiza un resumen del Artículo "La consulta previa a pueblos indígenas". En Comunidades étnicas en Colombia. Cultura y jurisprudencia. Universidad del Rosario. 2005. ISBN. 958-8225-52-3, p. 114-142, de Gloria Amparo Rodríguez. Directora Especialización en Derecho Ambiental y de la Línea de Investigación en Derecho ambiental y Grupos Étnicos de la Universidad del Rosario.

gran radicarse en la comunidad misma que como tal aparece dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace a la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana", señalando además que "la protección que la Carta extiende a la anotada diversidad se deriva de la aceptación de formas diferentes de vida social, cuyas manifestaciones y permanente reproducción cultural son imputables a estas comunidades como sujetos colectivos autónomos y no como simples agregados de sus miembros que, precisamente, se realizan a través del grupo y asimilar como suya la unidad de sentido que surge de las distintas vivencias comunitarias... El reconocimiento exclusivo de derechos fundamentales al individuo, con prescindencia de concepciones diferentes como aquella que no admite una perspectiva individualista de la persona humana, es contrario a los principios constitucionales de democracia, pluralismo, respeto a la diversidad étnica y cultural y protección de la riqueza cultural"[20].

La Corte Constitucional deja claro que la consulta previa se constituye en un derecho fundamental cuando manifestó que "la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación"[21].

Y continúa la Corte Constitucional: "De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones. La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social".

OBJETIVOS DE LA CONSULTA PREVIA

La consulta permite que los grupos étnicos incidan en las decisiones administrativas, legislativas y de otro orden, que puedan afectarles. A través de este mecanismo de participación se están protegiendo los derechos que tienen las comunidades sobre sus saberes y sus riquezas.

La Corte Constitucional también se ha pronunciado en relación con los objetivos que tiene la realización de la consulta previa, referidos a la explotación de recursos naturales en territorios indígenas. Al respecto ha señala que con la consulta se debe buscar:

- "Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución.

[20] Sentencia T-308/93, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.
[21] Sentencia SU-039/97 Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.

- Que igualmente la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares.

- Que se le dé la oportunidad para que libremente y sin interferencias extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierna a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior, que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada"[22].

Fundamentos Constitucionales y Legales de la Consulta

a) Convenio 169 de la OIT
b) Constitución Política de 1991
c) Artículo 76 de la Ley 99 de 1993
d) Decreto 1320 de 1998

APLICACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA

De acuerdo con la normatividad previamente señalada, la consulta previa debe desarrollarse en los siguientes casos:

- Cuando se vayan a tomar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a las comunidades.

- Cuando se vayan a adoptar decisiones respecto de la explotación de recursos naturales en territorios indígenas y de comunidades negras.

- Cuando se vayan a otorgar licencias ambientales para obras o proyectos, caso en el cual, los pueblos y las comunidades deberán hacer parte de los estudios de impacto ambiental.

- Cuando se vayan a realizar obras, exploración, explotación o inversión en territorios indígenas.

- Cuando se vaya a realizar la determinación de las áreas indígenas restringidas al interior de las zonas mineras indígenas.

[22] Ibidem.

DECISIÓN DE LAS COMUNIDADES DESPUÉS DE REALIZADA LA CONSULTA

No obstante el valor que tiene para las comunidades la consulta previa, lo que en ella se decida no obliga a la autoridad ambiental en la decisión final, lo cual resta fuerza e importancia a este mecanismo de protección de la identidad étnica y cultural de la nación colombiana.

El Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático de la OIT, dice que sólo podrá considerarse tal (consulta previa), el proceso que dé a los que son consultados, la oportunidad de manifestar sus puntos de vista e influir en la toma de decisiones"[23].

Pero en este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que "cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; en consecuencia debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena" (Sentencia SU-039/97).

Indudablemente, durante el desarrollo metodológico de la consulta se debería informar, concertar y decidir, con los grupos étnicos, sobre los proyectos que adelantan trámites de licencia y los cuales se van a realizar en su zona de influencia. La consulta debe servir para que las comunidades indígenas y negras tomen decisiones que realmente incidan en su desarrollo.

Cuando la comunidad se opone definitivamente a la realización del proyecto o actividad, éste no debería realizarse. No obstante, ante la posición de la Corte Constitucional, si quien decide en últimas es la autoridad, esta tiene la obligación de establecer "los mecanismos necesarios para mitigar, corregir o restaurar los efectos que las medidas de la autoridad produzcan o puedan generar en detrimento de la comunidad o de sus miembros". No tiene por consiguiente el valor de consulta la información o notificación que se le hace a la comunidad indígena sobre un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales.

Es necesario que se cumplan las directrices mencionadas, que se presenten fórmulas de concertación o acuerdo con la comunidad y que finalmente ésta se manifieste, a través de sus representantes autorizados, su conformidad o inconformidad con dicho proyecto y la manera como se afecta su identidad étnica, cultural, social y económica" (Sentencia SU-039/97).

HERRAMIENTAS PARA EL ACCESO A LA INFORMACION[24]

Los problemas medioambientales son abordados de mejor manera con la participación de todos los ciudadanos interesados. En el ámbito nacional, cada individuo tendrá acceso apropiado a la información acerca del ambiente que posean las autoridades públicas, incluso información sobre materiales peligrosos y su manipulación en sus comunidades y la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los Estados facilitarán y fortalecerán el conocimiento y participación pública haciendo la información extensamente disponible. Asi-

---

[23] Ibídem.

[24] Estudio de Colombia en el marco del proyecto de Iniciativa de Acceso a la Información, Participación y Justicia en la elaboración de decisiones que afecten el Medio Ambiente. ILSA, Grupo Semillas y Colegio Verde. 2006.

mismo, se proporcionará acceso eficaz a los procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo reparación y remedio.

Dentro de las figuras que se crearon están:

- Diagnóstico ambiental de alternativas que tiene como objetivo dilucidar entre varias opciones la que presente indicadores más eficientes en materia de medio ambiente.
- EIA, *Evaluación de Impacto Ambiental*, que deben presentar aquellos solicitantes de Licencias ambientales sobre proyectos de desarrollo que tengan un impacto sobre el territorio, las poblaciones y sus recursos. Esta figura apareció en el Código de Recursos naturales y del Medio Ambiente Decreto 2811 de 1974, luego se desarrolló parcialmente en el Decreto 02 de 1982 sobre aire y después en la ley 99 de 1993, otorgó a los ciudadanos la posibilidad de acudir en defensa de su derecho al medio ambiente sano y a la adecuada utilización de los recursos, ante instancias administrativas y judiciales, la cual se facilitó con las acciones populares y de cumplimiento.

Leyes y normas vinculadas con los Principios de Acceso en Colombia

Ley 57 de 1985, sobre difusión y la publicidad de los actos y documentos oficiales. Consulta de documentos públicos por parte de los ciudadanos.
Decreto 1 de 1994, Código de lo Contencioso Administrativo.
Ley 99 de 1993, consagra varios derechos:
Derecho de petición de informaciones; derecho a participación en decisiones ambientales; creación del Sistema de Información Ambiental (art. 6, núm. 20).
Consulta a comunidades indígenas y negras (artículo 76).
Decreto 1600/94, señala al IDEAM como entidad encargada de dirigir y coordinar el Sistema de Información Ambiental.
Libertad de imprenta, Constitución Nacional artículo 20; 73.
Libertad de asociación, Constitución nacional artículo 40.
Decreto 1 de 1994, regula lo concerniente a derechos de petición de información, y su procedimiento.
Decreto 2811 de 1974, artículo 1 y 23 utilidad pública de la información relativa a la calidad ambiental y a la oferta y estado de los recursos naturales renovables.
Decreto 1600 de 1994, sobre Sistema Nacional Ambiental.
Libertad de expresión, Constitución Nacional artículo 16.
Decretos 1276 de 1994 y 1603 de 1994, Sistema de Información Ambiental.
Derecho a participar, Constitución Nacional artículo 2;artículo 270; 340.
Ley 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana.
Ley 190 de 1995, Estatuto Anticorrupción, establece el Sistema de Quejas y Reclamos en las entidades públicas.
Ley 136 de 1994, sobre organismos de control fiscal.

El acceso a la información por parte del público es uno de los indicadores de la democracia, por cuanto es el primer paso para garantizar procedimientos informados y participativos. Existen numerosas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que puede invocar un ciudadano para obtener información, y de manera general se garantiza su obtención. Asimismo, se creó el Sistema de Información Ambiental que está encargado de recopilar, sistematizar y difundir la información sobre el estado del medio ambiente en el país. La información sobre el medio ambiente y el estado de los recursos se ha catalogado de interés público, y como tal debiera estar disponible y accesible.

- **Constitución Nacional**

La Constitución Nacional otorga a los ciudadanos el derecho de acceso a la información de interés público, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 74. Y el artículo 284 señala las posibilidades de requerimiento que pueden hacer las instituciones de control a los funcionarios. Asimismo la libertad de imprenta, el derecho a fundar medios masivos de comunicación, la rectificación en condiciones de equidad y la no censura (artículo 20).

- **Leyes**

El Código de lo Contencioso Administrativo, Decreto 1 de 1994, es la norma reguladora de los derechos de petición, su procedimiento, su procedencia, y los plazos máximos para atender las peticiones con indicación de las sanciones a los funcionarios que incumplan sus obligaciones.

La ley 57 de 1985 versa sobre la difusión y la publicidad de los actos y documentos oficiales, y sobre la consulta de documentos públicos por parte de los ciudadanos, el derecho a obtener copias gratuitas, establece los plazos máximos para facilitar el documento, y establece como sanción la pérdida de empleo al funcionario que no cumpla dichos plazos. La ley 594 sienta las bases para un sistema nacional de archivo público, uno de cuyos componentes es el acceso de los ciudadanos a la información y a los documentos.

- **Información ambiental**

Específicamente sobre el derecho de acceso a la "información ambiental" de dominio Público, se cuenta con:

Ley 99/93 al crear el Ministerio del Medio Ambiente, le asigna la función de establecer el Sistema de Información Ambiental (art. 6, núm. 20). El artículo 2 del Decreto 1600/94, a su vez le asigna al IDEAM, Instituto de Estudios Ambientales, la tarea de dirigir y coordinar el Sistema de Información Ambiental, el cual se compone, con carácter propositivo de metodologías, protocolos, normas, estándares de acopio, manejo y difusión de información, y con carácter ejecutor, garantizando la disponibilidad y calidad de la información para el Sistema Nacional Ambiental, el sector productivo y la sociedad.

- **Información ambiental sobre actuaciones administrativas**

Existen otros sistemas de información ambiental con reglamentaciones particulares, como son: la publicación del inicio y culminación de las actuaciones administrativas de las autoridades ambientales; el derecho de petición para asuntos relacionados con los elementos conta-

minantes y su incidencia en la salud humana, así como con la inversión en la preservación del medio ambiente; y la consulta a las comunidades indígenas y negras, como requisito para el otorgamiento de licencias.

La ley 99/93, establece la publicación de la iniciación de trámite de las actuaciones administrativas y de las decisiones que ponen término a actuaciones relativas a licencias o permisos, a través de un boletín que se publicará "con la periodicidad requerida" y "que se enviará por correo a quien lo solicite".

La Ley 99/93 incorpora el derecho de petición de informaciones, específicamente respecto a "los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana" y "el monto y utilización de los recursos financieros, que están destinados a la preservación del medio ambiente".

La consulta a las comunidades indígenas y negras, respecto a la explotación de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios, tiene un régimen especial de consulta de acuerdo a la ley 21 de 1991.

ACCESO A LA PARTICIPACIÓN

La participación es uno de los fines del Estado de derecho, y se concibe como un deber y como un derecho de los ciudadanos. En Colombia se ha consagrado en el ámbito constitucional, legal y reglamentario.

A partir de la Constitución de 1991, los espacios de participación se abrieron y es así como las organizaciones sociales y no gubernamentales tiene la posibilidad de exponer sus puntos de vista en diferentes instancias administrativas para obtener decisiones que reflejen sus intereses. En materia ambiental la ley 99 de 1993, otorgó la posibilidad de que la ciudadanía y sus organizaciones pudieran participar en procesos administrativos, como el licenciamiento ambiental; en el proceso de adopción de políticas; en audiencias sobre la conveniencia, o no de un determinado proyecto.

Capítulo 4

Experiencias en otros países y recomendaciones

PERÚ

El Perú forma parte de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana- IIRSA. Uno de los proyectos peruanos más controversiales en el marco de la IIRSA es el de la Carretera Interoceánica Sur, que une los Estados de Acre y Rondonia en Brasil con tres puertos peruanos en el Océano Pacífico, atravesando los departamentos de Madre de Dios, Cusco, Apurímac, Ayacucho, Ica, Puno, Moquegua y Arequipa. Este proyecto, cuya ejecución ya se inició pertenece al Eje Perú-Brasil-Bolivia de la iniciativa, y presenta el riesgo de agravar los problemas sociales y ambientales de la selva sur peruana. La Corporación Andina de Fomento –CAF– ha otorgado a las empresas encargadas de la construcción de una parte de la carretera, un préstamo puente de US $ 200 millones de dólares, y también ha aprobado un préstamo de USA 10 millones de dólares al Estado peruano para la gestión de los impactos indirectos de la carretera.

La Organización Labor participa del Grupo de Interés IIRSA del Perú, que hace incidencia para tener mayor participación en las decisiones sobre la IIRSA. Asociación Civil Labor, está trabajando en relación a los tramos de Costa y Sierra de la Carretera Interoceánica Sur. Estos tramos ya están en gran parte construidos, y se va a entregar en concesión el mejoramiento y rehabilitación. La CAF y el BID no han participado en este proyecto.

Proyectos peruanos en IIRSA

EJES	INVERSIÓN PÚBLICA Millones USD	INVERSIÓN PRIVADA Millones USD	TOTAL Millones USD
EJE DEL AMAZONAS	**448.44**	**987.19**	**1.435.63**
Grupo 3: Acceso Hidrovías Huallaga y Marañón: (Amazonas Norte)	208.30	366.78	575.08
Grupo 4: Acceso Hidrovía del Ucayali: (Amazonas Centro)	123.44	614.41	737.85
Grupo 6: Red de Hidrovías Amazónicas	116.70	6.00	122.70
EJE ANDINO	**1.177.19**	**1.254.08**	**2.431.27**
Grupo 5: Conexión Colombia - Ecuador - Perú (Panamericana, Norte)	0.00	340.46	340.46
Grupo 7: Conexión Perú - Ecuador (Marginal Norte: Puente Integración Tingo María)	65.07	281.21	346.28
Grupo 8: Conexión Perú - Bolivia - Argentina (Longitudinal Sierra Sur: Tingo María - Desaguadero)	365.88	40.00	405.88
Grupo 9: Lima - Arequipa - Desaguadero - La Paz	16.56	592.41	608.97
Tingo María - Camisea - Pto. Heath (Segunda Generación)	729.68	0.00	729.68
PERÚ - BRASIL - BOLIVIA	**7.50**	**705.41**	**712.91**
Grupo 1: Corredor Porto Velho - Puerto Maldonado - Puerto Marítimo Pacífico (Iñapari Pto. Marítimo)	7.50	705.41	712.91
EJE INTEROCEÁNICO	**83.00**	**79.53**	**162.53**
Grupo 5: Ilo/Matarani - Desaguadero - La Paz - Santa Cruz	83.00	79.53	162.53
TOTAL	**1.716.13**	**3.026.21**	**4.742.34**
TOTAL SIN TRAMO DE SEGUNDA GENERACIÓN DE EJE ANDINO	**986.45**	**3.026.21**	**4.012.66**

Fuente: www.mtc.gob.pe

Recomendaciones

Es importante ver si los planes de desarrollo sostenible de los lugares por donde pasa la carretera incluyen la construcción de esta carretera. Se da el caso de que muchas veces estos proyectos no son prioridad para las regiones, pero debido a la propaganda del gobierno central, y por conseguir réditos políticos, se planifican, y realizan rápidamente. Existen espacios de coordinación entre sociedad civil, y gobiernos regionales y locales, y estos espacios se pueden aprovechar, para levantar el tema del Eje y sus consecuencias. Y deben propiciarse espacios

UNA ALTERNATIVA: La Mirada ecosistémica

El enfoque económico de los macroproyectos que considera a los fenómenos geográficos naturales como obstáculos al desarrollo y por consiguiente como objetos que se deben conquistar y consumir, ha generado una alternativa por parte de las organizaciones ambientalistas y de desarrollo a la que han llamado enfoque ecosistémico.

Éste, considera los ríos y ecosistemas como base fundamental para la vida en todas sus formas, por lo tanto alienta la obtención de recursos naturales -bienes y servicios- de una manera que no altere de forma considerable el estado actual de los mismos.

Por tanto tiene en cuenta que el funcionamiento y capacidad de respuesta de los ecosistemas dependen de las relaciones dinámicas entre especies, y de éstas con el medio ambiente, la sociedad y su cultura. Razón por la cual se deben tener en cuenta las condiciones biológicas, físicas y antrópicas que limitan su funcionamiento y productividad. Y su intención es fomentar los intereses cooperativos que se relacionan, respetando la cultura ancestral de los pueblos particulares y presentándose como una alternativa viable frente al enfoque predominante de integración.

previos a la reunión, en los cuales se presente toda la información posible de los impactos del Eje como la afectación a derechos territoriales, cuestiones económicas, etc. De esa forma cuando se realicen las reuniones del BID ya se tendrá una posición al respecto[25].

BOLIVIA

Los proyectos de infraestructura en el seno de IIRSA han sido asumidos como prioritarios por los países sudamericanos debido a la promesa de créditos para su financiamiento por parte de las instituciones bancarias internacionales[26]. En lo que atañe a la infraestructura vial en Bolivia, el gobierno del ex presidente Sánchez de Losada incluyó en el "Plan Obras con Empleos" la construcción de la carretera "Víctor Paz Estensoro", oficialmente destinada a paliar la precariedad laboral y a "integrar" las zonas más marginadas con los principales centros urbanos. De esa manera, se pretendió generar empleos con la mano de obra requerida en la construcción de carreteras, y con los servicios solicitados por los trabajadores. Se afirmó también que con la creación de nuevas vías se incrementará la actividad comercial local y los productores "venderán más". La situación del desempleo en Bolivia es realmente preocupante: hoy hay 300.000 desempleados únicamente en las ciudades, y cerca de un millón de personas en condiciones de subempleo. Sin embargo, el "Plan Obras con Empleos" no ofrece trabajo permanente ni asegura los beneficios laborales que establece la ley General del Trabajo.

En realidad, los diferentes tramos de la carretera "Víctor Paz Estensoro" coinciden con los Ejes o Corredores de Desarrollo de IIRSA que atraviesan Bolivia, e ignoran una vez más las urgentes y reales necesidades que tienen los bolivianos en términos de infraestructura vial. Cinco de los Ejes de IIRSA afectan al país: Eje Andino, Eje Interoceánico, Eje Perú-Brasil, Eje Bolivia-Paraguay-Brasil y Eje Orinoco-Amazonas-Plata.

El Eje Interoceánico en Bolivia, más conocido como "corredor bioceánico" permitirá circular entre los puertos brasileños y los puertos peruanos o chilenos, pasando por Puerto Suárez, Santa Cruz, Cochabamba y La Paz. En este corredor, se destacan la construcción del tramo Toledo-Pisiga (que vincula Oruro con la frontera chilena), el tramo del Sillar (sobre la carretera Cochabamba-Santa Cruz), y las carreteras Santa Cruz-Puerto Suárez, así como el ramal Santa Cruz-Concepción-San Matías.

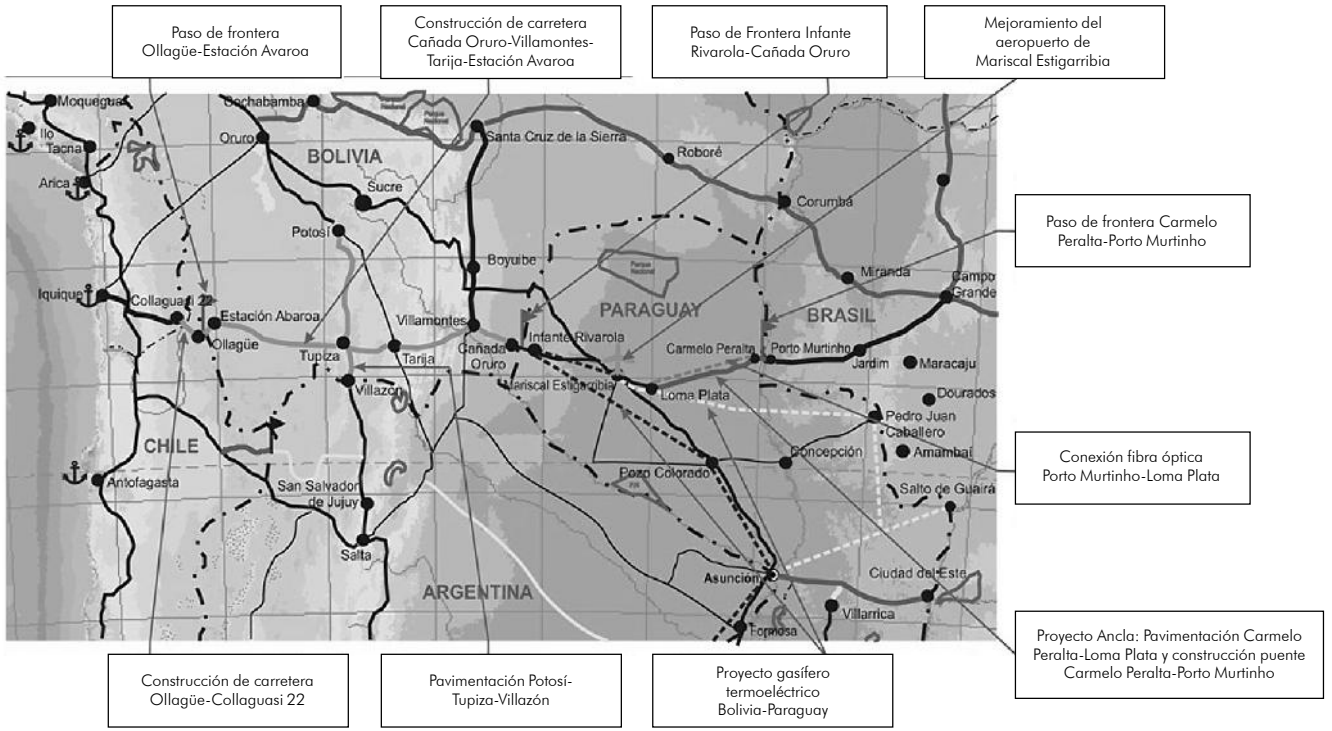
La principal justificación para este corredor es el transporte de las mercancías y productos brasileros hacia el Pacífico, que de esta manera evitarían recorrer miles de kilómetros hasta el Canal de Panamá o el Estrecho de Magallanes para alcanzar a los mercados asiáticos. Los proyectos viales incluidos en dicho Eje, particularmente en el Oriente boliviano, tendrán serios impactos sobre el Territorio del Pueblo Chiquitano, el Pantanal boliviano y de manera general sobre ecosistemas prácticamente intactos. Millones de dólares como forma de compensación, no podrán paliar todo esto. ¿En cuántos dólares se valora la probable desestructuración social de los tejidos comunitarios indígenas generada por la construcción y posterior operación de la carretera o las consecuencias económicas, sociales y culturales del éxodo rural?

---

[25] http://www.labor.org.pe. Asociación Labor. Perú.

[26] El propio Presidente Lula de Brasil, está examinando el desarrollo de decenas de hidroeléctricas, autopistas, plataformas de explotación de petróleo y otros proyectos de infraestructura que serían financiados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL
GRUPO 1: Conexión Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil



Fuente: www.iirsa.org

Más de 1'600 hectáreas de Bosque Seco Chiquitano, uno de los mejores conservados del mundo, serán destruidas para siempre. Tampoco debemos olvidar que este tipo de obra permite la entrada de empresas madereras y la extracción de recursos.

Recomendaciones

La promoción de la IIRSA en Bolivia corresponde al discurso que afirma que el país asumirá un papel articulador de los pactos de integración de la Comunidad Andina y MERCOSUR. Se dice también que Bolivia funcionará como centro articulador energético por las importantes reservas de gas natural y que esto contribuirá al desarrollo.

Pero lo que se observa es que hasta ahora, los "intentos" y promesas de "desarrollar" los países latinoamericanos se han cifrado en el incremento de la miseria, inversamente proporcional a la disminución de los bosques y los recursos naturales renovables y no renovables.

Por otra parte, se debe reconocer la riqueza cultural de Bolivia, ya que existen más de 32 lenguas diferentes, los integrantes de Pueblos Indígenas y Originarios constituyen la mayoría de la población. Algunos de estos Pueblos han marcado últimamente un paso importante en la historia boliviana al protagonizar el levantamiento que terminó por derrocar a un gobierno caracterizado por la entrega de recursos al capital transnacional. Se debe respetar, escuchar y consultar estas perspectivas culturales diversas, para de esa manera decidir todos juntos de la forma de vida y de relación con la naturaleza que se desea tener. Se tienen todas las posibilidades de vivir mejor, de resistir a este tipo de proyectos, y a crear espacios de elaboración de alternativas[27].

[27] http://www.fobomade.org.bo. Foro Boliviano Medio Ambiente y Desarrollo.

Glosario

- **ALBA**: Alternativa Bolivariana para la América.
- **ALCA**: Área de Libre Comercio para las Américas.
- **BID**: Banco Interamericano de Desarrollo.
- **CAN**: Comunidad Andina de Naciones.
- **CAF**: Corporación Andina de Fomento.
- **CONPES**: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- **Corredor Intermodal Nacional**: Es un Corredor, compuesto por dos o más modos de transporte para transportar personas y carga, entre regiones aledañas y entre lugares más distantes.
- **EAR**: Estudio Ambiental Regional.
- **FMI**: Fondo Monetario Internacional.
- **FONPLATA**: Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata.
- **IFI**: Institución Financiera Internacional.
- **IIRSA**: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur.
- **MERCOSUR**: Mercado Común del Sur.
- **OCDE**: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
- **OIT**: Organización Internacional del Trabajo.
- **TLC**: Tratado de Libre Comercio.