
PRESENTACION

Transoceánica y agenda regional



EN ESTE NÚMERO de *Allpachis* hemos recopilado un conjunto de aportes sobre la problemática de la comunicación económica entre Perú y Brasil. La razón de nuestro interés en esta materia es, como siempre, mirar hacia el futuro de la Sierra, pero particularmente del Sur Andino, para contribuir al esclarecimiento de las opciones abiertas a esta región¹. Al respecto, los artículos revelan, primero, aproximaciones independientes y poco comunicadas entre sí y, en segundo término, un terreno propositivo todavía virgen. No obstante, lo que sí podemos decir con certeza es que el Ande de nuestro Sur es una de las vías para comunicar las cuencas del Atlántico y del Pacífico, y que las élites regionales deberían intervenir activamente en cualquier negociación conducente al estrechamiento de la interacción comercial y al desarrollo regional. Sin embargo, el proceso, por lo menos por el lado peruano, supone compartir y homogeneizar in-

¹ Los trabajos presentados corresponden a las opciones de comunicación que involucran al Sur del Perú. Otras opciones, como las que incluyen a la selva central y norteña, no han sido incorporadas.

PRESENTACION

formación, evaluar de manera similar la significación de distintos tipos de acuerdo para los países y para las regiones más físicamente involucradas.

El debate sobre la relación entre Perú y Brasil tiene tres enfoques cuyos extremos no necesariamente son complementarios. Por un lado, la imaginación pone en la discusión las potencialidades y trascendencia geopolítica mundial de una salida de la producción industrial brasileña hacia Asia y de la entrada de productos asiáticos hacia Brasil. Los símbolos de este grandioso proyecto son, por supuesto, Sao Paulo y Tokio; el Sur Andino y el Perú adquieren así un lugar equivalente a Singapur o Panamá. Al otro extremo, tenemos propuestas específicas de mayor integración entre estados fronterizos brasileños como Acre y regiones peruanas como la Inca, Mariátegui o Ucayali. Existe también un enfoque intermedio que combina partes de los dos pero cambia su alcance geográfico, la naturaleza de los productos transportados y las exigencias infraestructurales mínimas. Nos referimos a la salida al Pacífico de los productos primarios de los estados brasileños más alejados del Atlántico. El Perú tiene mayor probabilidad de servir de paso para, como indica Enrique Amayo en este número, «el grueso de la Amazonía». Esto implicaría que el Sur Andino sería una vía secundaria para la comunicación con el Sur industrial de Brasil.

Obviamente, la compatibilización puede ocurrir a través del tiempo, conforme se pasa de relaciones entre los más cercanos, por ejemplo, entre Acre y Madre de Dios, hacia otras más amplias; pero, en realidad, también son muy posibles y quizá son más poderosas las tendencias a reforzar las lógicas nacionales e internacionales que dividen el trabajo del transporte de manufacturas y de materias primas entre Chile y Perú. Las grandes inversiones portuarias necesarias para cada tipo de transporte hace muy difícil la reversión de roles especializados. Lo más probable es que la integración de regiones y estados fronterizos sea un subproducto de proyectos que los traspasan.

TRANSOCEÁNICA Y AGENDA REGIONAL

Las razones para una comunicación entre Perú y Brasil por la zona de Madre de Dios, y la fuerza de esas razones están asociadas a factores diversos de índole geopolítica, ambiental, de seguridad y otros, pero también a la importancia económica que ambos países le den a: a) la salida comercial de productos como soja y otros hacia el Pacífico; b) el acceso a los mercados andinos de productos manufacturados brasileños, y a MERCOSUR de los productos peruanos y de otros países; c) el acceso económico de productos brasileños al mercado asiático y del Pacífico en general. Las negociaciones mostrarán si la decisión está dominada por el primer objetivo o por el segundo o el tercero, y ello determinará en gran medida la naturaleza de la interconexión vial, sus etapas de avance y su complejidad y sofisticación.

Los trabajos que presentamos a continuación juegan de distintas maneras con estas tres posibilidades. En lo inmediato, ello parecería revelar lo abiertas que están todavía las opciones. Nos parece, más bien, que las colaboraciones reunidas en esta edición sí ponen de manifiesto lo inicial de la reflexión y del diseño estratégico, por lo menos desde el lado peruano. Por eso, todavía prima la indefinición sobre los plazos, sobre la naturaleza de los proyectos y de las relaciones entre ellos, tanto de jerarquía como de urgencia, como de complementariedad. Debido a ello, el número que presentamos todavía no puede contribuir suficientemente a una estrategia serrana ante el hecho ineludible de la creciente comunicación con Brasil. Contribuye también a esta dificultad el predominio comprensible de una perspectiva preocupada por la situación y futuro de la Amazonía de ambos países. Sin embargo, el hecho político regional desde el lado peruano es que las ciudades principales y los centros de poder son andinos más que selváticos. Sólo más al norte, Pucallpa tiene el tamaño suficiente como para intervenir como interlocutor peruano de significación, pero dicha ciudad es el extremo del área central que comanda Lima. Poco a poco se está estableciendo una agenda co-

PRESENTACION

ticamente, todos los artículos inciden en los mismos temas aunque con distinta precisión y actualidad. En la presentación que sigue vamos a destacar de cada autor aquellos aspectos más actualizados o desarrollados con el fin de facilitar luego la lectura.

El lugar asignado al Sur Andino en el proceso de comunicación interoceánica que motiva el presente número dependerá en gran medida del alcance que finalmente tenga el proyecto en discusión. Como mínimo, es previsible una mayor articulación energética y comercial con algunos estados brasileños fronterizos y ello, por sí solo, ya justifica este número de *Allpachis*. Según lo indicado por diversos autores, llegamos a la conclusión de que la importancia del país, y de su Sur, podría ser fácilmente más geopolítica que geoeconómica.

De hecho, esta inquietud regionalista es la motivación inicial de *Allpachis* para acometer la temática del presente número. Sin embargo, por la envergadura que puede adquirir el proyecto comunicador, el asunto regional surandino será tarde o temprano un subproducto de otros de índole claramente continental e inter-continental. Por ello, es imprescindible especificar de la manera más precisa posible la naturaleza del problema para colocar con inteligencia las exigencias regionales en medio de negociaciones de alcance muy amplio, y de plazos prolongados y diversas etapas. Por ejemplo, una de las cuestiones a tomar en cuenta por los interlocutores políticos del Sur Andino es la del tratamiento de la Amazonía. La sierra y no sólo la selva tienen que tener un criterio sobre el destino de ésta última. La costa está todavía más lejos y es menos sensible. Los criterios dominantes respecto de qué hacer con el desarrollo de la Amazonía determinarán no sólo ritmos, sino también cuestiones técnicas y costos relativos a los medios de transporte.

Varios de los trabajos compilados ponen el problema de la viabilidad en el contexto de las tendencias internacionales. En su ensayo «Espacio amazónico e integración sudamericana», Chiarella y Cortegiano Jr., relacionan esas

TRANSOCEÁNICA Y AGENDA REGIONAL

tendencias con: a) la constitución de bloques geoeconómicos en el mundo y la consecuente respuesta que América del Sur debe poner en marcha y b) la importancia de la diversidad biogenética y ambiental de la región amazónica. Como bien dicen los autores, no es que ya haya un orden; más bien subsiste un desorden en la situación internacional. Las decisiones de gran importancia, como es la de la comunicación comercial con Brasil por la selva peruana, tienen que ser, por ello, producto de un intento de situarse en medio de un proceso cambiante. Tienen mucho de apuesta. Algunos de los intereses tras esa apuesta son esbozados por Enrique Amayo en «La Transoceánica Perú - Brasil: los contradictorios intereses de Estados Unidos y Japón». Este autor llama la atención sobre las motivaciones japonesas y también sobre las de empresas brasileñas, específicamente Odebrecht. En ese mismo plano, tanto Jaime Llosa como Amayo presentan información que evidencia el recelo de los EE.UU. en torno a la comunicación Brasil-Pacífico.

Debido a su impacto sobre la migración, los autores dudan con razón de la viabilidad de un proceso acelerado de integración americana. Ello coloca a América del Sur en la responsabilidad de buscar maneras de vincularse con creciente intensidad. Nos parece que esta evaluación estratégica es fundamental para justificar la comunicación con Brasil hasta Sao Paulo. El mayor avance posible y la mayor sofisticación tecnológica portuaria en la comunicación terrestre Perú-Brasil requieren de una evaluación que incluye la salida al Pacífico de grandes volúmenes de mercancías. El salto en inversión para ello parece ser muy grande. Si la evaluación sobre lo que hay que hacer es menos audaz, la justificación de una vía residirá en intereses mutuos de desarrollo regional.

A la consideración de esos criterios nos ayuda el ensayo de Chiarella y Cortegiano Jr., que presenta sintéticamente la discusión sobre el qué hacer con la Amazonía. Por ejemplo, una política temerosa, y con razón, de la colonización en gran escala lleva hacia la conveniencia, por lo

PRESENTACION

menos inicialmente, del ferrocarril. A esta sugerencia se llega también en el trabajo de Llosa que reseñamos más adelante.

La cuestión no es sólo de tipo de vías. El cuidado por la naturaleza y, a la vez, por la ampliación de las oportunidades de progreso de las familias de ambos países, obliga a orientar el proceso de negociación con una estrategia de desarrollo económico nacional y regional en mente. En el número anterior de *Allpanchis* incidimos en la importancia de transformar los productos de la naturaleza para hacerlos competitivos y capaces de remunerar adecuadamente a sus actores. Chiarella y Cortegiano Jr. recuerdan algo similar cuando indican que en el Brasil, el cuarzo tiene un precio de US\$ 2.00/kg mientras que procesado en el exterior es comprado en US\$ 2,000.00/kg, impulsándose a la devastación de la región. En la medida en que la pobreza es una fuerza de devastación, la transformación de los recursos naturales y el añadido de valor en las propias regiones parece ser una condición para el cuidado ecológico. Lo mismo se aplica a la madera y a los productos de las regiones altoandinas del Perú. La insaciable búsqueda de ganancia es el otro factor socio-económico que influye decisivamente en la conservación de la naturaleza y, en este caso, por la misma escala de las operaciones, las regulaciones internacionales y nacionales resultan más poderosas que las regiones. No hay alternativa exclusivamente regionalista para las regiones. Por eso es fundamental la aproximación internacional al problema del desarrollo de las regiones vecinas.

En consonancia con la estrategia transformadora de recursos naturales, Chiarella y Cortegiano Jr. recuerdan muy bien que el proceso de integración tiene que considerar los efectos dinámicos sobre los patrones de inversión y progreso técnico y no principalmente sobre el patrón de comercio. Nuevamente, los autores nos colocan ante la urgencia de tener muy clara una estrategia de desarrollo productivo regional y nacional en el momento de las negociaciones. Esto determinará si el Perú acepta el rol de abastecedor de ma-

TRANSOCEÁNICA Y AGENDA REGIONAL

teria prima que el actual comercio sugiere o si aprovechará el mutuo interés en la integración para lograr que productos manufacturados crucen el Ande y la selva hacia el Atlántico. Desde esa inquietud, la complementariedad comercial, siendo asimétrica, es importante, pero la mayor fuerza del Perú se logrará si es que el proyecto de comunicación terrestre incluye el objetivo de la comunicación con terceros países y programas de conservación y desarrollo conjunto de la Amazonía. El resultado de una mayor fuerza de negociación nacional no es claro para el desarrollo regional del Sur Andino. Con estos últimos elementos, destacados por los autores, tenemos la impresión de que el Perú podría negociar en mejores condiciones y lograr las mayores ventajas posibles para la promoción de un proyecto de desarrollo productivo regional; pero, a la vez, el riesgo es que la vía al Pacífico y el aspecto comercial de todo el proceso integrador adquiera un peso tan grande que el desarrollo productivo descentralizado sea considerado de menor importancia. Una visión precisa de los objetivos descentralistas nacionales y regionales sería fundamental para contrarrestar parcialmente estas tendencias contra el rápido desarrollo productivo del Sur y de todo el país. El trabajo de Lembcke contribuye a esa claridad. Sobre la modalidad de transporte, los autores se pronuncian en favor de un sistema múltiple que combine el ferrocarril para atenuar el riesgo de degradación ecológica, el carretero donde está consolidado, e incluso el fluvial.

El trabajo de Cortegiano y Chiarella termina con los interrogantes que motivan el presente número de *Allpanchis*: ¿qué impacto tendrá en las estructuras sociales de las regiones más directamente involucradas? Ese impacto depende de diversos factores y, entre ellos, de la naturaleza del proyecto y del proceso integrador.

Si los trabajos que hemos reseñado hasta el momento -Chiarella, Cortegiano Jr. y Amayo- nos dan elementos del marco más global, los siguientes se concentran más en las dimensiones regionales y en la agenda inmediata. Este

PRESENTACION

es, creemos, uno de los aportes principales de la presente edición de *Allpanchis*. Sin dejar de recordar las consecuencias de la globalización en las estrategias nacionales y el lugar de la salida del Brasil al Pacífico en esa globalización, tanto Chuquihuara como Lembcke y Díaz Palacios aportan a la definición de los pasos a dar cuanto antes.

El trabajo de Luis Chuquihuara, «Perú y Brasil entre el Pacífico y el Atlántico: espacio surandino e integración sudamericana» retoma la visión estratégica de Carlos García Bedoya para reformularla a la luz de los nuevos procesos internacionales. Desde ahí postula la importancia estratégica del desarrollo del Sur Andino y la Amazonía para la comunicación Atlántico-Pacífico y también para la creciente relación entre GRAN y MERCOSUR. De hecho, el Perú es actor importante, sostiene el autor, en varios aspectos que interesan a Brasil, entre ellos, el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), la conexión entre los dos grupos de integración económica sudamericana y la salida al Pacífico. La agenda de asuntos comunes es, por ello, amplia. La lista incluye la interconexión vial, la cooperación energética, la cooperación amazónica, el balance y diversificación de la interacción comercial, la cooperación técnica, las inversiones y privatizaciones y la integración fronteriza. En cada uno de dichos puntos hay avances que se presentan sintéticamente y que refuerzan y se suman a los reseñados por Lembcke y Díaz Palacios.

El trabajo de Gustavo Lembcke Hoyle, «Integración fronteriza peruano-brasileña: situación y perspectivas», es un aporte importante para evaluar las diversas opciones, porque ilustra sobre el estado actual de las diversas negociaciones con Brasil y sobre la realidad de las regiones en mayor contacto. Al igual que los autores inicialmente considerados en esta presentación Lembcke mira la integración como un instrumento y no como fin en sí. De hecho, la historia social de dichas regiones no facilita esa conversión de la integración en fin último. La pregunta importante gira, pues, sobre la naturaleza del proyecto de desarrollo, en este

TRANSOCEÁNICA Y AGENDA REGIONAL

caso regional, al que la integración debe colaborar. La propuesta que recorre el trabajo pone el acento en la industrialización de la madera cuando se refiere a Acre y en una combinación turismo-agricultura en pequeña escala-oro para el caso de Madre de Dios. Más adelante se podría pensar en exportar valor agregado. La estrategia peruana trata de incorporar el establecimiento de zonas francas y de programas de industrialización de madera, productos agrícolas y mineros.

Un elemento fundamental para relacionar la vialidad con el desarrollo regional es el desarrollo científico y técnico asociado a las condiciones peculiares de las regiones vecinas. Lembcke le da la importancia del caso e informa sobre lo acordado al respecto entre los dos países.

El asunto político de mayor importancia para la definición entre las diversas opciones de vialidad parece ser la clara y localmente sólida preferencia del gobierno de Acre por una salida vía Pucallpa. Tenemos la impresión de que el peso político de esa región en el gobierno de Brasil será mayor si es que el objetivo de la comunicación es meramente regionalista. Sin embargo, todo indica que hay algo más ambicioso entre manos cuando se piensa en la comunicación vial Perú-Brasil por lo que, al parecer, la salida por Pucallpa sería una alternativa paralela a la que se discute más comúnmente. En favor de la ruta Assis Brasil - Iñapari contribuiría la necesidad de incorporar en este proyecto a los productos generados en Rondonia y Mato Grosso.

La cuestión ambiental y el destino de las poblaciones indígenas están cada vez más estrechamente vinculados y las intenciones de ambos países al respecto han sido expresadas en el marco de los programas de cooperación. Nos parece que la importancia que finalmente se les asigne en todo el proceso dependerá de presiones políticas nacionales e internacionales en favor del cuidado de esas regiones y sociedades.

El artículo «Integración para el desarrollo: complementación económica y cooperación fronteriza peruano-bra-

PRESENTACION

sileña» de Julio Díaz Palacios retoma algunos aspectos globales y regionales pero avanza en precisiones y propone los pasos a tomar para acelerar un proceso que el autor considera demasiado lento.

Las razones de la lentitud son diversas pero destacamos la inestabilidad política y económica de nuestros países y la falta de infraestructura adecuada. Los pasos en concreto incluyen la instalación de zonas francas y un conjunto de proyectos de desarrollo elaborados por diversas comisiones y que precisan el tipo de obras a impulsar para lograr lo que constituye una preocupación de todos los autores: vincular el aspecto comercial con el del desarrollo regional. El trabajo finaliza con una propuesta detallada del contenido de un convenio marco. Antes, algunas estimaciones sobre los ahorros en el costo de transporte que resultan de la vía interoceánica preparan el camino para el detallado artículo de Jaime Llosa Larrabure.

En efecto, el trabajo «La integración física: interconexión vial transoceánica Santos-Ilo» se inicia con la presentación y fundamentación sintética de las razones en favor de una vía que una esos dos puertos cruzando por Bolivia. La preocupación ecológica empuja hacia el modo ferrocarrilero de transporte, que se utilizaría en todo el territorio brasileño y buena parte del boliviano.

Las expresiones recogidas del más alto nivel gubernamental brasileño muestran la predisposición a jugar varias opciones simultáneamente y diversificar salidas, con cierta especialización. En ese caso, Ilo sería salida de productos primarios de las zonas más alejadas de Sao Paulo y Santos. Esto otorga cierta importancia a los poderes estatales y a la conexión Acre-Pacífico que también se analiza en el artículo de Llosa. Para ello, nos parecería necesario explorar también la vía Rio Branco - Pucallpa - Callao.

Como indica Llosa, la tarea pendiente es enorme. Aún así, el avance en el estudio del tema es suficiente como para poder esbozar, como hace el autor, los componentes principales de dicha tarea.

TRANSOCEÁNICA Y AGENDA REGIONAL

En su artículo «De las comunidades fronterizas a la cuenca del Pacífico: a propósito de las relaciones entre el Sur-peruano y Acre-Rondonia» Oscar Paredes Pando concentra su atención en las relaciones entre pueblos fronterizos y avanza en precisiones sobre la naturaleza que deberían tener las relaciones entre las comunidades de pobladores de las regiones peruanas y estados brasileños fronterizos dentro de un programa de cooperación transfronteriza. A la vez, el autor presenta cierta información sobre lo que sería uno de los aspectos más precisos y avanzados de las relaciones entre los dos países, cual es el relativo al gas de Camisea.

Toda aproximación a la problemática amazónica incluye el conflicto entre las poblaciones originales y los nuevos habitantes de dicha zona de nuestros países. El artículo «Amazonía: las lecciones del caos» de Aziz Ab'Sáber nos trae una visión enterada y dramática de la experiencia brasileña en el Amazonas. Es particularmente interesante para nuestros fines lo relativo al impacto del capítulo invasor propio de la introducción de las carreteras. A la vez, no hay marcha atrás. Ya la selva esta definitivamente poblada por un conjunto heterogéneo de habitantes que tienen aspiraciones de bienestar y convivencia que hay que atender.

Finalmente, unas palabras de reconocimiento a Luis Chuquihuara Chil. *Allpachis* tiene una deuda de gratitud con él y su labor de coordinación de las colaboraciones que presentamos a nuestros lectores en esta edición.

Javier Iguñiz Echeverría
Director