



Problemas principales de la integración y el desarrollo de infraestructura física

Panelista: Pitou van Dijck

Material del Curso
“Integración y Desarrollo de la Infraestructura
Regional Sudamericana”

Santiago, Chile – 6 al 10 de octubre de 2008

En caso de ser citado por favor mencionar la fuente

Integración y Desarrollo de la Infraestructura Regional en Suramérica

ECLAC, Santiago de Chile,

Consideraciones generales de la presentación de Pitou van Dijck 10 de octubre de 2009, reunión vespertina

La presentación se concentra en cuatro preguntas cruciales relacionadas con la importancia de la IIRSA en el contexto del desarrollo y la integración económica en América Latina:

- (1) ¿La integración física es el punto de partida o es el último paso de un proceso de integración más fuerte?;
- (2) ¿Cuál es la experiencia en otras regiones (Unión Europea)?;
- (3) ¿Es la IIRSA una respuesta eficiente para el desarrollo de la infraestructura de integración?;
- (4) ¿Cuáles son sus fortalezas y sus debilidades?

¿La integración física es el punto de partida o es el último paso de un proceso de integración más fuerte?

La inversión en infraestructura es un componente muy importante de un proceso que está destinado a respaldar la integración para poder pasar de este modo de una integración superficial a una integración más profunda. La integración es, esencialmente, un proceso que se basa en el Mercado y que puede ser estimulado a través de la liberalización del comercio, de la facilitación del comercio y de la creación de capacidad relacionada con el comercio.

Aclaración:

El proceso de liberalización del comercio se inició hace relativamente poco tiempo en América Latina y se lo implementó de manera rigurosa, lo cual dio como resultado significativas reducciones de las barreras tarifarias y no tarifarias impuestas al comercio en las fronteras. La activa participación en la liberalización del GATT/OMC, sobre la base de una nación más favorecida (NMF, en idioma español o MFN, en idioma inglés), desde mediados de la década de 1980, y la creación de un

spaghetti bowl de conexiones comerciales preferenciales que coinciden parcialmente entre los países de la región a partir de los inicios de la década de 1990, estimularon tanto el comercio como la integración.

Mientras que la política comercial ha reducido las tasas nominales y las tasas efectivas de protección, las barreras no fronterizas impuestas al comercio deben ser abordadas con el fin de reducir la tarifa equivalente a los costos de transporte. En este sentido, se pueden diferenciar dos clases de medidas no fronterizas: la facilitación del comercio y la creación de capacidad comercial. La facilitación del comercio incluye la reducción de las consecuencias que obstaculizan el comercio en relación con los tediosos despachos de aduana, las elevadas tarifas portuarias, los elevados costos de flete y el lento manejo del comercio. La creación de capacidad comercial implica la mejora de la infraestructura física.

Debido a que estas clases de facilidades poseen el carácter de bienes públicos o cuasi públicos (regionales), el gobierno debe desempeñar la tarea de proveer tales facilidades u organizar su provisión a través de asociaciones público-privadas.

La ayuda relacionada con el comercio y el desarrollo para respaldar la facilitación del comercio y la creación de capacidad comercial se han convertido en una prioridad en la agenda internacional, según se refleja en la Agenda de Desarrollo de Doha de la Organización Mundial del Comercio (Doha Development Agenda of the World Trade Organization), en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Millennium Development Goals) y en el Consenso de Monterrey (Monterrey Consensus).

¿Cuál es la experiencia en otras regiones (Unión Europea)?

El respaldo al desarrollo de la infraestructura ha sido un componente muy importante en el proceso de integración de la Unión Europea. Cabe destacar que los medios financieros destinados al desarrollo de la infraestructura se han puesto a disposición particularmente como componente integrado en programas más extensos como respaldo a la incorporación de nuevos miembros y al desarrollo en regiones consideradas como débiles y retrasadas en la Unión Europea.

Aclaración:

En ninguna otra región del mundo, se ha perseguido un proceso de integración entre países vecinos durante tanto tiempo, entre una cantidad tan importante de países y de una manera tan amplia. Con todo, el programa comenzó con la firma del Tratado de Roma por parte de seis países del Oeste de Europa, el 25 de marzo del año 1957, y ha evolucionado hasta convertirse en la Unión Europea, con 27 estados miembro y una población de aproximadamente quinientos millones de habitantes. La agenda ha incluido la liberalización del comercio intrarregional, así como también la reducción de las barreras técnicas impuestas al comercio, la facilitación del movimiento de capitales y de personas, la armonización de la política monetaria y fiscal, la introducción del euro como moneda común y un programa de desarrollo de infraestructura en respaldo a la integración regional.

A su vez, el respaldo al desarrollo de la infraestructura, particularmente la infraestructura vial, ha sido un componente crucial de los programas de la UE para apoyar el ingreso de nuevos miembros y para abordar los desequilibrios regionales. En las primeras etapas de la expansión de los estados miembro de la Unión Europea, se concentró el apoyo al desarrollo de la infraestructura en España, Portugal y Grecia, mientras que el apoyo que se está brindando en estos momentos está destinado a los nuevos miembros ubicados en el Centro y en el Este de Europa, particularmente a Polonia. Los programas de apoyo que cuentan con un componente sustancial de infraestructura se orientaron hacia las regiones de la Unión Europea que poseen problemas clásicos de subdesarrollo, en particular el *Mezzogiorno* italiano. Asimismo, se ha concentrado el apoyo hacia las áreas que sufren problemas de ajuste y deterioro económico como consecuencia del proceso mismo de aceptación e integración de nuevos miembros.

Al comienzo, el instrumento principal fue el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (European Regional Development Fund – ERDF, en idioma inglés), que surgió en el año 1975 y que respaldó la inversión en infraestructura, en particular en las áreas más desfavorecidas. El enfoque principal del programa está dado en la infraestructura básica, especialmente en el desarrollo vial y en las telecomunicaciones. No obstante, el presupuesto del fondo solía ser modesto, en comparación con el problema que debía ser abordado.

La Unión Europea designó Fondos Estructurales y de Cohesión con el propósito de promover el desarrollo regional y de respaldar la convergencia.

En el año 1989, se creó el programa *Phare* con el propósito de respaldar el ingreso de nuevos miembros, en el Este y en el Centro de Europa, con economías cuyos niveles de desarrollo eran significativamente más bajos que el nivel promedio de la Unión.

En todos estos casos, se proveyeron los fondos necesarios para financiar la infraestructura dentro del contexto de un plan general más amplio enfocado en la facilitación de la integración y la convergencia.

Los programas de infraestructura en toda la UE implican no solamente infraestructura vial sino también vías férreas, además de hidrovías. Más aún, los requisitos relacionados con los estudios de evaluación ambiental, con los estándares ambientales y con las medidas destinadas a mitigar los efectos ambientales han sido mejorados con el transcurso del tiempo.

Finalmente, cabe destacar que varias iniciativas importantes destinadas a crear corredores de transporte, con un significativo impacto sobre los flujos de transporte en toda la UE, no se iniciaron en el nivel de la Unión. Un buen ejemplo es el tren de alta velocidad TGV, de Francia, que une dicho país con los países vecinos, y el Canal Rin-Main-Danubio o Canal Europa, que vincula el río Rin con el río Danubio por medio de un canal de 171 kilómetros de longitud.

Es importante mencionar que los requisitos pertenecientes a los estudios de impacto ambiental *ex ante* de trabajos de infraestructura y estándares ambientales han sido mejorados significativamente con el transcurso del tiempo, se han tornado onerosos y han llevado tiempo. Desde el año 1985, existe un marco legal para las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (Strategic Environmental Assessments ó SEAs, en idioma inglés). Además, desde que se estableció el Tratado de Ámsterdam (1997), el enfoque sobre el principio de integración de consideraciones ambientales en las Políticas Comunitarias ha crecido (Artículo 6). La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UN-Economic Commission for Europe o UN-ECE, en idioma inglés) –

Convención de Espoo de 1991– aborda el tema de la Evaluación de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo. Dicha comisión recomienda conocer los contenidos de la documentación sobre la evaluación de impacto ambiental. Tal evaluación se sugiere en caso de, entre otros, construcción de autopistas, vías rápidas, reconstrucción y expansión de las rutas existentes, vías para tránsito ferroviario de larga distancia, aeropuertos, puertos comerciales y canales y ríos, conductos de gran diámetro, construcción de tendidos eléctricos aéreos, grandes diques y embalses, deforestación de grandes áreas. Se deberá acatar lo establecido en el Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica (Strategic Environmental Assessment ó SEA, en idioma inglés), Kiev 2003.

¿Es la IIRSA una respuesta eficiente para el desarrollo de la infraestructura de integración?;

La eficiencia se puede abordar desde tres niveles diferentes de ambición:

Nivel 1: eficiencia en términos de la organización relacionada con el suministro de infraestructura transfronteriza en apoyo a la integración;

Nivel 2: eficiencia en términos de la generación de integración económica y de la convergencia en el ámbito regional;

Nivel 3: eficiencia en términos de generación de un crecimiento sostenible (tanto económica como ambientalmente).

Aclaración mediante, algunas reflexiones se presentan en los tres niveles de ambición.

Nivel 1.

Respecto de la organización de la IIRSA, surge el tema de las asociaciones público-privadas. Hasta el momento, dichas asociaciones han sido muy poco reconocidas. De manera más general, existe escasa experiencia en América Latina con esa forma de financiamiento de infraestructura. Una importante excepción es el financiamiento público-privado de la infraestructura en el Mato Grosso, Brasil, pero éste es un caso muy especial y no necesariamente constituye un buen ejemplo de

un eficiente desarrollo de infraestructura; al menos, no desde el punto de vista de las asociaciones públicas y de la sociedad en general.

Nivel 2.

El concepto de la IIRSA como programa de inversiones destinado al apoyo de la infraestructura que esencialmente vincula o mejora los sistemas de infraestructura nacionales ya existentes posiblemente sea eficiente ya que se requiere una inversión relativamente escasa para generar grandes beneficios económicos a partir del incremento del comercio y de la aglomeración a efectos de la inversión privada. No obstante, aquí se deben realizar dos advertencias.

En primer lugar, prácticamente todas las evaluaciones *ex ante* vinculadas con la eficiencia de los programas de infraestructura subestiman de manera significativa los costos de construcción y de mantenimiento. En segundo lugar, los modelos económicos difícilmente puedan evaluar los efectos que tendrá a más largo plazo la inversión en infraestructura sobre la economía de la región.

En vistas de la probabilidad de que cada vez escasee más el combustible (y aumente más), a más largo plazo, resulta oportuno preguntarse si la infraestructura de las carreteras, que hasta el momento es clave en el programa de la IIRSA, y que se refleja en la Agenda de Implementación Consensuada 2006-2010, es la forma más eficiente de infraestructura para el transporte masivo a granel (como por ejemplo el transporte de soja, azúcar, madera y carne), comparado con el transporte ferroviario, mediante hidrovías o un enfoque multimodal de transporte.

Nivel 3.

El tercer nivel de ambición (infraestructura que contribuya con el desarrollo sostenible en el ámbito de la región) es esencialmente el nivel de ambición que se refleja mediante los conceptos aplicados en el contexto de la IIRSA. Los diez ejes que se incluyen en el plan de la IIRSA y en la Agenda de Implementación Consensuada tienen como objetivo convertirse en ejes de desarrollo, *development hubs*: rutas rodeadas por una extensa área de impacto, área de influencia, con una actividad económica mejorada.

Dado que el impacto de la infraestructura puede llegar a ser significativo y que también puede llegar a ocupar una extensa área geográfica, ser de largo plazo y de dimensiones múltiples, es necesario contar con una exhaustiva evaluación ambiental estratégica. Resulta cuestionable que un límite de presupuesto de 600.000 dólares estadounidenses y un límite de tiempo de seis meses, según se ha propuesto en este contexto, sea apropiado. En ese sentido, se debe aprender del Estudio Corredor Norte (2006), el cual fue llevado a cabo por DHV para el BID, en Bolivia.

Además, el impacto de la infraestructura se puede mejorar comenzando con un plan de desarrollo regional. La experiencia de la UE puede resultar útil en este aspecto.

¿Cuáles son sus fortalezas y sus debilidades?

Fortalezas:

Gran potencial para generar beneficios con una inversión relativamente pequeña.

Coordinación utilizando una Agenda de Implementación Consensuada e involucrando una escasa intervención burocrática.

Debilidades:

Escaso uso de las asociaciones público-privadas;

Riesgos de estudios de evaluación ambiental limitados;

Riesgos de un plan de desarrollo regional limitado para que se encuadre dentro del eje de desarrollo.

Referencias

DHV, *Evaluación Ambiental Estratégica del Corredor Norte*, Versión de Difusión, La Paz, diciembre de 2006.

Dijck, P. y S. den Haak, *Troublesome Construction: IIRSA and Public-Private Partnerships in Road Infrastructure (Construcción Problemática: La IIRSA y las Asociaciones Público-Privadas en la Infraestructura Vial)*, Cuadernos del Cedla 20, Ámsterdam,

octubre de 2006/ *Construcción Problemática: La IIRSA y las Asociaciones Público-Privadas en la Infraestructura Vial*, Cuadernos del Cedla 21, Ámsterdam, septiembre de 2007.

Sitios en Internet (*Websites*):

Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (United Nations Economic Commission for Europe o UN-ECE, en idioma inglés), *Convención sobre Evaluación de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context)*, *Convención Espoo (EIA)*, 1991; Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica (Strategic Environmental Assessment ó SEA, en idioma inglés) (Kiev, 2003) (www.unece.org)

Comisión Europea, *El Programa Phare* (www.europa.eu) - (en inglés y en español)

Comisión para la Evaluación Ambiental, (www.eia.nl) - (en inglés y en español).