



I I R S A

IIRSA

10 AÑOS DESPUES: Sus logros y desafíos



INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA

IIRSA

10 AÑOS DESPUES: Sus logros y desafíos

IIRSA - Iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Suramericana
COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA (CCT)
SECRETARÍA DEL CCT



IIRSA 10 años después: Sus logros y desafíos

1ª Edición – Buenos Aires : BID-INTAL, 2011.

Internet.

ISBN 978-950-738-293-2

1. Integración física.

2. Proyectos de Infraestructura.

3. Integración Regional.

CDD 338.9

Esta publicación es producto del trabajo conjunto de las instituciones que componen el Comité de Coordinación Técnica (CCT) de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA): Banco Interamericano de Desarrollo (BID); CAF, Banco de Desarrollo de América Latina; y, Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), de acuerdo a lo establecido en el Anexo 5 del Acta de la XI Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) de IIRSA realizada los días 3 y 4 de diciembre de 2009, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

La coordinación general estuvo a cargo de Ricardo Carciofi, Director del BID-INTAL y Coordinador de la Secretaría del CCT de IIRSA; Mauro Marcondes-Rodrigues, Coordinador de IIRSA (BID); Rolando Terrazas, Director de Proyectos de Infraestructura Región Sur (CAF); y Sebastián Abbatemarco, Coordinador del Sector Préstamos a.i. (FONPLATA).

La versión preliminar del documento fue preparada por el consultor Juan Martin y su edición estuvo a cargo del Comité de Coordinación Técnica de IIRSA.

La colaboración de Cristian Franz, Hilda Gómez Vélez, Vanina Messere, Raúl Rodríguez Molina y Carlos Tamayo (BID); Jorge Kogan, Juan Carlos Saavedra, Jesús Suniaga y Francisco Wulff (CAF); y Alicia Pinotti, Alejandra Radl y María Sommer (Secretaría del CCT), hizo posible la producción editorial de esta publicación.

Buenos Aires, Mayo de 2011.

Las opiniones expresadas en este trabajo no representan, necesariamente, las de las Instituciones que conforman el CCT, Gobiernos e Instituciones participantes en la Iniciativa IIRSA.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	11
Capítulo 1: EI LANZAMIENTO DE LA INICIATIVA	13
Capítulo 2: LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL	47
Capítulo 3: LAS APROXIMACIONES CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA	61
Capítulo 4: LOS RESULTADOS ALCANZADOS	93
Capítulo 5: LA ADAPTACIÓN AL CONTEXTO Y A SU PROPIO DESARROLLO	119
Capítulo 6: IIRSA: DESAFÍOS DE CARA AL FUTURO	145
BIBLIOGRAFÍA	151
ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	159

RESUMEN EJECUTIVO

●●● IIRSA fue una propuesta que suscitó un sólido consenso suramericano en 2000, hecho posible gracias a decisiones de los gobiernos y a una serie de eventos económicos y también políticos que se fueron concatenando a lo largo de las décadas previas. Sin embargo, la Iniciativa debía instrumentarse y demostrar que sería sostenible en el tiempo, superando los avatares políticos y económicos que son consustanciales a una región tan diversa y compleja como la suramericana. Todo ello, además, en el marco de una economía global que venía experimentando profundas mutaciones de orden estructural y fuertes turbulencias coyunturales. El propósito de este trabajo es relatar esa historia para explicar cómo la Iniciativa, con sustento político y con el apoyo de elementos técnicos y financieros, se fue plasmando en resultados que están proporcionados a la madurez del proyecto integracionista de Suramérica. A continuación se presentan algunas de las ideas principales que se analizan con detalle en el documento.

El acuerdo que posibilitó el lanzamiento de la Iniciativa IIRSA en agosto de 2000 ocurrió en un contexto muy especial. En efecto, dicho acuerdo se plasmó en el Primer Encuentro de los Presidentes de Suramérica que se llevó a cabo en Brasilia por invitación del Presidente de Brasil en el marco de la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de ese país. En este evento, de carácter histórico y pionero en la región, participaron los doce mandatarios de las naciones independientes del área continental suramericana. Si bien la Declaración de Brasilia abarcó, además de infraestructura de integración, los temas de democracia, comercio, drogas ilícitas y delitos conexos, e información, conocimiento y tecnología, es en aquel primer tema en el que se alcanzaron acuerdos más amplios, inmediatos y operativos. En parte ello debió a los trabajos preparatorios que habían desembocado en propuestas específicas contenidas en un Plan de Acción, del que tomaron nota con satisfacción los mandatarios. Dicho plan contenía sugerencias y propuestas para ampliar y modernizar la infraestructura física de Suramérica en las áreas de transporte, energía y comunicaciones, con base en el citado documento.

- En materia organizativa, se decidió que IIRSA prescindiera de instancias formales propias y que más bien se apoyase en las organizaciones nacionales ya existentes para actuar en espacios ad-hoc. Esta decisión fue tomada con el propósito de que la operación de la Iniciativa fuese ágil y poco costosa, evitando la creación de una nueva burocracia y facilitando la toma de decisiones por consenso de los países mediante un proceso de interacción flexible entre los gobiernos y los organismos financieros multilaterales que componen el Comité de Coordinación Técnica (BID, CAF, FONPLATA).
- Sin duda, los grandes protagonistas de la Iniciativa han sido los doce países independientes Suramericanos que acordaron aunar esfuerzos y recursos en aras de una mayor integración física la que, a su vez, complementase y catalizase los procesos de integración regional entonces vigentes en Suramérica. Este acuerdo se alcanzó a pesar de la heterogeneidad que, en diversos planos, muestran los doce países. Es decir, la voluntad política de buscar un futuro compartido con una mejor inserción en la economía global y sobre la base de sociedades más integradas regionalmente, primó respecto de las diferencias en dimensión geográfica, población y poderío económico que se constatan entre los países miembros.

- IIRSA comenzó con un momento de innovación institucional especialmente ambicioso como fueron las características de su lanzamiento resumidas en la Declaración de Brasilia. Primero, por el amplio consenso político en que se fundamentó, así como las visiones subyacentes para sacar provecho de las oportunidades y enfrentar las amenazas de la globalización. Segundo, por la propuesta de conjugar la modernización del espacio económico ampliado con el reconocimiento de la identidad regional. Tercero, por la conceptualización de la integración regional como espacio de aprendizaje y cooperación y, también, como mecanismo para ganar escala e influencia política y económica. Por último, por la convicción de que la integración física puede actuar como un catalizador de otras dimensiones de la integración regional.

- Por otra parte, en el Plan de Acción de Montevideo adoptado en la Reunión de Ministros de Transporte, Energía y Comunicaciones de los doce países en diciembre de 2000, se plasmaron los principales lineamientos que darían cuerpo a la Iniciativa en los diez años siguientes. En este sentido, vale destacar, por un lado, la complejidad de la agenda debido a su carácter multisectorial, multinacional y multidisciplinario y, por otro, la necesidad de aumentar la coordinación entre los gobiernos e instrumentar las decisiones colectivas hacia el interior de los espacios institucionales que son propios de cada país. Sin duda este fue un momento de notable innovación institucional, quizás el más importante que tuvo la Iniciativa en sus diez años de vida, pero no fue el único.

- Dicho momento de innovación fue seguido de un primer momento de gestión que se extendió durante los tres años iniciales de IIRSA y que permitió poner en marcha el andamiaje organizativo de la Iniciativa. La gestión estuvo concentrada en la propuesta y discusión de los diferentes Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y de los Procesos Sectoriales de Integración (PSI), los dos pilares de IIRSA, así como en la preparación de las Visiones de Negocios de cada Eje y la identificación preliminar de los proyectos.

- Un EID es una franja multinacional de territorio que incluye una cierta dotación de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y de servicios logísticos. Esta franja es articulada por la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que facilita el flujo de bienes y servicios, de personas y de información tanto dentro de su propio territorio como hacia y desde el resto del mundo. En consecuencia, el concepto de EID es superador de otros conceptos utilizados previamente tales como corredores de transporte o redes de infraestructura.

- A su vez, un PSI tiene por objeto identificar los obstáculos de tipo normativo e institucional que impiden el desarrollo y la operación de la infraestructura básica en la región y proponer acciones que permitan superarlos. Cada uno de ellos abarca servicios clave en el proceso de integración, que a veces pueden ser comunes a varios EID. Algunos son específicos a determinado tipo de infraestructura, pero muchos son multisectoriales y, en este sentido, también difieren de algunos antecedentes con objetivos parecidos como es la gestión de redes. En todos los casos requieren de acciones coordinadas entre los países para remover dichos obstáculos al desarrollo y promover el uso eficiente de la infraestructura para la integración física.

- En 2003 se produjo en IIRSA un segundo momento de innovación institucional, de menor envergadura

política pero de mayor contenido técnico y operativo, el que finalmente pasó a ser conocido como la primera fase de la planificación territorial indicativa. Este nuevo momento de innovación institucional sirvió para enmarcar el segundo período de gestión que se basó en el desarrollo y la aplicación de una metodología de planificación territorial esencialmente cualitativa y apoyada en la opinión de expertos conocedores de la realidad de los proyectos, zonas y países involucrados. A su vez, esta metodología facilitó el proceso de construir consensos entre los países alrededor de una cartera común de proyectos y decidir sus prioridades. Este proceso culminó con la adopción en 2004 de la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC) que es un subconjunto de 31 proyectos de la Cartera IIRSA que se consideraron prioritarios para la integración física regional.

- El tercer momento de innovación institucional se produjo precisamente a finales de 2005, cumplido el primer quinquenio de la Iniciativa en el que se definieron los objetivos estratégicos 2005-2010. Con la aprobación de estos objetivos, IIRSA entró en una etapa de profundización de los resultados alcanzados hasta la fecha reforzando el ambiente de ejecución y generando un salto de calidad en la planificación territorial indicativa que básicamente consistió en articular la infraestructura con otras dimensiones del desarrollo territorial como son las oportunidades de integración productiva y logística y la evaluación ambiental y social con enfoque estratégico para identificar, caracterizar y evaluar las consecuencias ambientales y sociales y los riesgos y oportunidades de desarrollo sostenibles asociadas al territorio. De manera complementaria, se apuntó a mejorar el proceso de identificación, formulación y evaluación de los proyectos mediante un sistema de información con base geográfica, un banco con datos estandarizados de los proyectos incluidos en la Cartera IIRSA a lo largo de su ciclo de vida como parte de diversos otros mecanismos desarrollados para difusión de la Iniciativa y el tratamiento especial del financiamiento de los proyectos transnacionales de infraestructura entre otros.

- Este nuevo momento de innovación institucional proveyó el marco de referencia para un tercer período de gestión, cuyas características principales fueron la capacitación de los cuadros técnicos gubernamentales, un activo proceso de reuniones de trabajo de los Coordinadores Nacionales y de los Grupos Técnicos Ejecutivos para avanzar en los diferentes EID y en unos pocos PSI. Quizás el hecho más destacado sea el notorio avance en la definición y ejecución de los proyectos.

- El número de proyectos incluidos en la Cartera IIRSA aumentó más de un 50% entre 2003-2004 y 2010, mientras que la inversión estimada se incrementó en poco más del 150% en igual período. Asimismo, el avance en la ejecución de los proyectos fue también considerable a partir de 2005-2006. En la medida en que las fuentes públicas y público-privadas financian elevadísimas proporciones de la inversión de los proyectos de IIRSA (83%), las holguras fiscales en la década que permitieron recuperar la inversión en infraestructura de los países suramericanos fueron también esenciales para el progreso de la integración física suramericana.

- Los resultados alcanzados en IIRSA se componen de tangibles e intangibles. Entre los primeros destacan, sin duda, la Cartera de Proyectos IIRSA a 2010 conformada por 524 proyectos por una inversión estimada de 96.119 millones de dólares distribuidos en 47 grupos pertenecientes a 9 Ejes de Integración y Desarrollo y, también, las prioridades que se establecieron desde una óptica regional en la AIC. Entre los

resultados intangibles, cabe mencionar el conocimiento acumulado acerca de las restricciones y oportunidades de la región a través de numerosos estudios y diagnósticos realizados en el marco de los EID y PSI; la cooperación entre países suramericanos; metodologías desarrolladas para la planificación territorial incluyendo la capacitación de funcionarios públicos; el capital institucional que se ha movilizado y formado tanto en los gobiernos como en los organismos regionales y la considerable movilización de recursos de la cooperación técnica regional de las tres Instituciones del CCT.

- Desde la Primera Reunión de los Presidentes de Suramérica en Brasilia, en la que se dio el paso inicial para el lanzamiento de IIRSA, se han llevado a cabo doce cumbres suramericanas en las que se fue progresando hacia la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), bajo cuya égida se celebraron las últimas seis de las doce reuniones presidenciales. A su vez, en la Tercera Reunión de UNASUR (Quito, agosto de 2009) los Presidentes suramericanos decidieron la creación, en dicho ámbito institucional, del Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) el que, a su vez, decidió incluir a IIRSA como su foro técnico de infraestructura.

- Si bien la Iniciativa es joven, el camino de la integración física recorrido hasta aquí es importante y sus resultados, en distintos planos, definen nuevas condiciones iniciales que son bastante más favorables que aquellas vigentes al momento del lanzamiento de la Iniciativa.

- IIRSA es hoy un patrimonio regional de consideración, pero el enfoque y los procesos que permitieron acumularlo son seguramente perfectibles, si es que los gobiernos deciden afrontar el desafío de hacerlo.

- Por ende, esta parece ser una oportunidad propicia para renovar el compromiso de los países suramericanos con la integración regional e instrumentar un nuevo momento de innovación institucional que sirva para definir las condiciones de contorno para la operación de la Iniciativa IIRSA a lo largo de los próximos años.

INTRODUCCIÓN

●●● IIRSA fue una propuesta que suscitó un sólido consenso suramericano en 2000, hecho posible gracias a una serie de eventos económicos y políticos que se fueron concatenando a lo largo de las décadas previas. Sin embargo, la Iniciativa debía instrumentarse y demostrar que sería sostenible en el tiempo, superando los avatares políticos y económicos que son consustanciales a una región tan diversa y compleja como la suramericana. Todo ello, además, en el marco de una economía global que venía experimentando profundas mutaciones de orden estructural y fuertes turbulencias coyunturales. El propósito de este trabajo es relatar esa historia entrelazando elementos descriptivos e interpretativos para explicar cómo la Iniciativa, con sustento político y con el apoyo de elementos técnicos y financieros, se fue plasmando en resultados que están proporcionados a la madurez del proyecto integracionista de Suramérica. Sostener dicho proceso obligó a privilegiar el consenso en torno a los elementos convocantes, antes que las perspectivas nacionales frente a la integración, decisión que explica buena parte del éxito de IIRSA. A continuación se esboza un detalle preliminar de los contenidos del libro.

En el capítulo I se analizan las circunstancias económicas y políticas que enmarcaron el lanzamiento de IIRSA en la primera reunión de Presidentes de Suramérica. Después de dimensionar dicha región y compararla con otras, se examinan los desarrollos que tuvieron lugar en los años noventa respecto de su inserción internacional, del comercio intrarregional, de las disparidades territoriales, de la integración física y del desarrollo sostenible. En la segunda parte, se revisan los eventos políticos que fueron generando un clima regional de paz y cooperación, de defensa de la democracia representativa y de acción concertada en los foros multilaterales.

La dimensión institucional de IIRSA, que ha sido esencial para instrumentar su compleja agenda, se trata en el capítulo II. La Iniciativa prescindió de una institucionalidad formal propia y más bien se apoyó en las organizaciones nacionales ya existentes para actuar en espacios ad-hoc sobre la base de instancias políticas y técnicas que se describen y analizan con cierto detalle. La organización institucional adoptada, además de flexible, probó ser eficaz pues las interacciones tuvieron lugar en ámbitos precisos definidos para el intercambio de visiones, conocimiento y experiencias, así como para la adopción de decisiones colectivas y su seguimiento posterior.

Como un complemento fundamental de estos ámbitos y procedimientos de interacción, fue necesario acordar enfoques, conceptos y metodologías que facilitasen las conversaciones y los entendimientos. Estos temas se abordan en el capítulo III comenzando por una revisión de los dos pilares básicos de la propuesta: los Ejes de Integración y Desarrollo y los Procesos Sectoriales de Integración. En la segunda parte, se examinan los distintos momentos de la elaboración y aplicación de conceptos y metodologías que permitieron, en definitiva, pasar de una sumatoria de perspectivas sectoriales hacia una visión de redes con enfoque de desarrollo territorial.

En el capítulo IV se resumen los resultados de la Iniciativa, distinguiendo entre productos tangibles e intangibles. Entre los primeros, se revisan la Cartera de Proyectos IIRSA y las prioridades regionales fijadas en la Agenda de Implementación Consensuada constituida por 31 proyectos regionales de integración, así como las acciones tendientes a facilitar la operación de sus distintos Ejes y Procesos. Entre los resultados intangibles, se destacan el conocimiento acumulado acerca de las restricciones y oportunidades de la región, la cooperación entre países,

las herramientas de planificación aplicadas, el capital institucional que se ha construido tanto en los gobiernos como en los organismos regionales y la movilización de recursos de la cooperación técnica regional.

Una iniciativa de la complejidad y el alcance de IIRSA siempre deberá enfrentar un entorno cambiante. En el capítulo V se analizan los principales hechos que ocurrieron en el contexto económico y político durante los años 2000, contrastando la fuerte dinámica intrarregional en el comercio y las inversiones con los modestos avances en la convergencia de los esquemas formales de integración. En la segunda parte se recapitulan los logros y las dificultades encontradas para cumplir con algunas de las expectativas de la Iniciativa, diferenciando los principales momentos de innovación institucional de aquellos otros más concentrados en la gestión.

Por último, en el capítulo VI se proponen algunos temas para la discusión, derivados del análisis de la experiencia de IIRSA a lo largo de sus diez años de existencia, y con miras a su reciente incorporación a la UNASUR quien tendrá la responsabilidad de dar continuidad a los trabajos y actividades para avanzar en la agenda de la integración bajo una nueva arquitectura institucional. Esta aparece entonces como una oportunidad propicia para renovar el compromiso de los países suramericanos con la Iniciativa aunque, por cierto, la oportunidad, la orientación y el contenido concreto de este nuevo momento de innovación institucional es una decisión soberana de los doce gobiernos suramericanos.

CAPÍTULO 4
LOS RESULTADOS
ALCANZADOS

CAPÍTULO 6
IIRSA: DESAFÍOS DE
CARA AL FUTURO

CAPÍTULO 2
LA ORGANIZACIÓN
INSTITUCIONAL

CAPÍTULO 3
LAS APROXIMACIONES
CONCEPTUAL Y
METODOLÓGICA

CAPÍTULO 5
LA ADAPTACIÓN AL
CONTEXTO Y A SU
PROPIO DESARROLLO

CAPÍTULO 1 EL LANZAMIENTO DE LA INICIATIVA



●●● El acuerdo que posibilitó el lanzamiento de la Iniciativa IIRSA en agosto de 2000 ocurrió en un contexto muy especial. En efecto, dicho acuerdo se plasmó en el Primer Encuentro de los Presidentes de Suramérica que se llevó a cabo en Brasilia por invitación del Presidente de Brasil en el marco de la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de ese país. En este evento, de carácter histórico y pionero en la región, participaron los doce mandatarios de las naciones independientes del área continental suramericana ¹. El objetivo del encuentro era amplio ya que buscaba estimular la organización de la convivencia en el espacio común suramericano y apoyar la configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración, así como de desarrollo económico y social compartido.

Si bien la Declaración de Brasilia abarcó, además de infraestructura de integración, los temas de democracia, comercio, drogas ilícitas y delitos conexos, e información, conocimiento y tecnología, es en aquel primer tema en el que se alcanzaron acuerdos más amplios, inmediatos y operativos. En parte ello se debió a los trabajos preparatorios que habían desembocado en propuestas específicas contenidas en un Plan de Acción, del que tomaron nota con satisfacción los mandatarios ². Dicho plan contenía sugerencias y propuestas para ampliar y modernizar la infraestructura física de Suramérica en las áreas de transporte, energía y comunicaciones. El objetivo principal era configurar varios Ejes de Integración y Desarrollo para el futuro espacio económico ampliado de la región, con especial atención a la situación de los países que enfrentan dificultades geográficas de acceso por vía marítima a los mercados internacionales. El lanzamiento político de la Iniciativa IIRSA incluyó también un cronograma de acciones, que empezaba con la convocatoria a una reunión de nivel ministerial para ir consolidando una visión regional integrada sobre las líneas de acción necesarias para la ampliación y modernización de la infraestructura suramericana con base en el citado documento.

Así, los Ministros de Transporte, Energía y Comunicaciones de los doce países se reunieron a principios de diciembre de 2000 en Montevideo, Uruguay. En dicha reunión se adoptaron los lineamientos fundamentales respecto de los distintos órganos institucionales de la Iniciativa IIRSA, del calendario para la puesta en marcha de los trabajos en los Ejes de Integración y Desarrollo y en los Procesos Sectoriales de Integración aprobados y de la periodicidad y fechas de las siguientes reuniones institucionales acordadas, temas que se examinarán en detalle en los capítulos siguientes. Vale aquí destacar algunos principios orientadores, que se resumen en el Recuadro I.1, y que han servido para enmarcar las acciones de la Iniciativa y, principalmente, para relacionar los objetivos generales de la integración física con otras dimensiones de los procesos de integración regional.

1- Los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. El territorio restante del área continental suramericana es la Guayana Francesa, uno de los cuatro departamentos de ultramar de Francia.

2- Por encargo de los organizadores, el Plan de Acción había sido elaborado por el BID, con aportes de la CAF, de FONPLATA y de otros organismos regionales, y había contado también con la colaboración de los gobiernos de la región. En particular, algunos trabajos contribuyeron de manera importante. Dos de ellos fueron preparados y presentados en ocasión de la Reunión de Brasilia: *"Vías para la Integración"* (CAF, 2000) y *"Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur"* (BID, 2000). Otros fueron preparados en Brasil: *"Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America"* (Eliezer Batista da Silva, 1996) y *"Eixos da América do Sul Impulsionarão Desenvolvimento"* (José Paulo Silveira, 2000).



RECUADRO I.1 IIRSA: principios orientadores

La visión de la infraestructura como elemento clave de integración está basada en la noción de que el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las comunicaciones puede generar un impulso decisivo para la superación de las barreras geográficas, el acercamiento de los mercados y la promoción de nuevas oportunidades económicas, siempre que se desarrolle en un contexto de apertura comercial y de inversiones, así como de armonización y convergencia regulatoria. Además, mejorar la infraestructura debe verse como parte de un proceso más amplio que sea vector del desarrollo sostenible y generador de empleo e ingreso para las poblaciones involucradas. En esta línea, se definieron los Principios Orientadores para el desarrollo de los trabajos de la Iniciativa.

- Regionalismo Abierto
- Ejes de Integración y Desarrollo
- Sostenibilidad Económica, Social, Ambiental y Político-Institucional
- Aumento del Valor Agregado de la Producción
- Tecnologías de la Información
- Convergencia Normativa
- Coordinación Público-Privada

Asimismo, cabe enfatizar que, con la puesta en marcha de la Iniciativa se intensificó la coordinación y cooperación entre los países signatarios en los temas de transporte, energía y comunicaciones, tanto en sus niveles políticos como técnicos, y con los organismos financieros regionales (BID, CAF y FONPLATA) que ya venían financiando varios proyectos de infraestructura en los países de la región. Esta última interacción se verificó básicamente en dos planos: a través del mandato conferido a los representantes de los países en los órganos directivos de dichas instituciones y, complementariamente, mediante el trabajo conjunto con sus instancias ejecutivas y técnicas ³.

3- Véase el numeral 44 del Comunicado de Brasilia firmado por los Presidentes de Suramérica en http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/comunicado_brasilia_esp.pdf

No obstante, está fuera de toda duda el hecho de que los grandes protagonistas de la Iniciativa han sido los doce países independientes de Suramérica que acordaron aunar esfuerzos y recursos en aras de una mayor integración física la que, a su vez, complementase y catalizase los procesos de integración regional entonces vigentes en Suramérica. Este acuerdo se alcanzó a pesar de la heterogeneidad que, en diversos planos, muestran los doce países (véase el gráfico I.1). Es decir, la voluntad política de buscar un futuro compartido con una mejor inserción en la economía global y sobre la base de sociedades más integradas regionalmente, primó respecto de las diferencias en dimensión geográfica, población y poderío económico que se constatan entre los países miembros.

Gráfico I.1 Suramérica: superficie, población y producto interno bruto

(Población M de habitantes (2006) y PIB MM US\$ (2007) y Superficie en km²)



EL LANZAMIENTO DE LA INICIATIVA

Notas:

1. En miles de habitantes. Datos correspondientes a 2006
2. PBI en miles de millones. Datos correspondientes a 2007
3. Incluye Archipiélago de Fernando de Noronha, Atol das Rocas, Ilha da Trindade, Ilhas Martin Vaz y Penedos de São Pedro y São Paulo
4. Incluye Isla de Pascua e Isla Sala y Gómez
5. Incluye Isla de Malpelo, Cayo Roncador y Serrana Bank
6. Incluye Islas Galápagos

Fuente: CEPAL, Banco Mundial y CIA World Factbook

En efecto, las diferencias son muy marcadas en las tres dimensiones. Así, por ejemplo, Brasil da cuenta de alrededor de la mitad de los totales suramericanos en las tres variables; es decir, equivale a la suma de los otros once países que conforman la subregión en población, superficie y producto interno bruto. En el otro extremo, Guyana y Suriname alcanzan una ponderación muy por debajo del 1% tanto en población como en producto y superan ligeramente ese porcentaje en superficie. Los países más densamente poblados en la región son Ecuador y Colombia con más de 40 habitantes por kilómetro cuadrado; aparte de Guyana y Suriname, los países menos densos son Bolivia, Argentina y Paraguay.

1. ALGUNAS DIMENSIONES DESTACADAS DE LA REGIÓN SURAMERICANA

En el marco de una economía mundial que se globaliza y regionaliza con movimientos simultáneos, la región de Suramérica continúa siendo relativamente pequeña cuando se la compara con los grandes polos mundiales de Asia, Europa y Norteamérica. Esto es así, no sólo en relación con el poderío productivo y de mercado de esos polos, sino también respecto del grado de integración comercial y productiva que muestran en su interior, especialmente en los casos de Asia del Este y Europa (véase el Cuadro I.1).

Cuadro I.1
Suramérica y principales polos mundiales: PIB (2008) y comercio intrarregional

(en MM US\$ y porcentajes del comercio total de cada región)

REGIÓN	TAMAÑO ECONÓMICO	COMERCIO INTRARREGIONAL					
		1980	1985	1990	1995	2000	2006
ASEAN+3+2 (15)	12.002	34,1	37,1	43,1	51,9	52,1	54,5
Unión Europea (27)	18.326	61,3	59,8	67,0	67,4	66,8	65,8
TLCAN (3)	16.681	33,8	38,7	37,9	43,1	48,8	44,3
UNASUR (12)	2.913	...	9,0	11,9	23,8	23,9	23,6

a. La participación en el comercio intrarregional es el porcentaje del comercio intrarregional respecto del comercio total de la región en cuestión, sobre la base de 105 datos de exportación. Se calcula de la siguiente manera: $X_{ii}/[(X_{iw}+X_{wi})/2]$, en que X_{ii} son las exportaciones de la región i hacia esa misma región, X_{iw} las exportaciones de la región i hacia el mundo y X_{wi} las exportaciones del mundo a la región

b. ASEAN+3+2 incluye los 10 países de la ASEAN más China, Japón y República de Corea, más Hong Kong (RAE de China) y provincia china de Taiwán.

Fuente: CEPAL e INTAL

En efecto, el producto global del mayor polo mundial (Europa) es más de seis veces el de Suramérica, Norteamérica es 5,7 veces más grande y Asia del Este algo más de 4 veces. A su vez, el comercio intrarregional en Europa es tradicionalmente muy elevado (alrededor de dos tercios del total), mientras que en Norteamérica aumentó de manera importante hasta 2000 cuando alcanzó casi la mitad del comercio total, pero luego decayó en parte debido al desplazamiento de México por China en el mercado de Estados Unidos. En el caso de Asia del Este, el sostenido aumento de los flujos comerciales al interior del bloque refleja los crecientes grados de integración productiva que se han venido desarrollando en esa región. Aunque menor, la proporción del comercio total suramericano que tiene lugar dentro de la región es significativo (alrededor de un cuarto del total), pero también es cierto que no ha experimentado mayores cambios después de alcanzar ese nivel en 1995. Esto significa que todavía existe un considerable potencial de crecimiento de los flujos comerciales entre los países de la región, sobre todo si se verifican progresos en la integración productiva de sus países.

Brasil detenta un elevado grado de primacía en Suramérica como ya fuera mencionado. No obstante, los grandes polos de la economía mundial, al menos en materia de poderío económico, muestran similares grados

de primacía como se aprecia en el cuadro I.2. Es decir, en todos ellos uno o dos países concentran un elevado porcentaje del total regional.

Cuadro I.2 **Polos Mundiales: primacía en su poderío económico**

(en MM US\$ 2008 y porcentajes del total de cada polo)

POLO	PBI	Más grande	2+grandes	3+grandes	4+grandes	5+grandes
ASEAN+3+2 (15)	12.002	40,9	77,0	84,7	89,0	91,3
Unión Europea (27)	18.326	19,9	35,5	50,1	62,6	71,4
TLCAN (3)	16.681	84,5	93,5	100,0	...	...
UNASUR (12)	2.913	54,8	66,2	77,2	85,6	91,4

Fuente: Naciones Unidas, División de Estadísticas

La primacía es sumamente elevada en Norteamérica ya que un único país (Estados Unidos) concentra casi el 85% del producto generado en ese polo. Para alcanzar ese nivel en Asia del Este se requiere de tres países (China, Japón y Corea), mientras que en Europa las cinco economías más grandes (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) apenas suman el 71%. En Suramérica, Brasil concentra casi el 55% (el segundo más elevado después de Estados Unidos en Norteamérica), pero está acompañado de otras economías que agregan cada una un 10% hasta superar el 90% con las cinco mayores. Esto implica que el resto de las economías en la región son relativamente muy pequeñas, al igual que sucede en Asia del Este y en Europa.

Un segundo aspecto que vale destacar en estas comparaciones es la extensión territorial relativa de los países y su densidad poblacional. En este caso, es interesante contrastar Suramérica y Asia. Curiosamente, Brasil tiene una extensión territorial algo menor que la de China (8,6 y 9,6 millones de kilómetros cuadrados) y la de Argentina es también un poco menor que la de India (2,7 y 2,9 millones de kilómetros cuadrados). Sin embargo, los dos países asiáticos son los más poblados del planeta (China 1,3 e India 1,2 mil millones de habitantes). En consecuencia, el contraste en materia de densidad poblacional es abrumador (Argentina, 15 habitantes por kilómetro cuadrado; Brasil, 24; China, 139; e India, 395).

Volviendo a Suramérica, corresponde señalar que la heterogeneidad de los países de la región se expresa en desigualdades de bienestar como se aprecia en el Cuadro I.3, que presenta los datos de producto por habitante (con paridad de poder de compra), el indicador Gini de desigualdad del ingreso, el porcentaje de la población en situación de pobreza y el índice de desarrollo humano del PNUD.

Cuadro I.3 Suramérica: desigualdades entre países

(En US\$ ppa; números índices y porcentajes)

País	Producto por habitante (ppa) (estimación 2009)	Índice de Gini (circa 2005/2008)	Población en situación de pobreza (% circa 2005 a 2008)	Índice de Desarrollo Humano (cálculo 2007)
Argentina	13.800	51,9	21,0	0,866
Bolivia	4.600	56,5	54,0	0,729
Brasil	10.200	59,4	25,8	0,813
Chile	14.700	52,2	13,7	0,878
Colombia	9.200	58,4	46,8	0,807
Ecuador	7.400	50,4	42,7	0,806
Guyana	3.800	...	...	0,729
Paraguay	4.100	52,7	58,2	0,761
Perú	8.600	47,6	36,2	0,806
Suriname	9.000	...	...	0,769
Uruguay	12.700	44,5	13,7	0,865
Venezuela	13.100	41,2	27,6	0,844

Notas:

1. El índice de Gini oscila entre 0 y 100 (desigualdad máxima)

2. El índice de Desarrollo Humano se clasifica por tramos: más de 0,900 muy alto; 0,900 a 0,800 alto; 0,800 a 0,500 medio; menos de 0,500 bajo

Fuentes: Índice de Gini y población en situación de pobreza, CEPAL, 2009a; índice de desarrollo humano, PNUD y PIB/hab (ppa) CIA

La magnitud de estas disparidades se acrecienta cuando se aprecia el desempeño de la región en materia distributiva, en comparación con el resto del mundo. Los valores promedio simple del índice de Gini son para Suramérica (10 países), 52,9; África (22), 42,7; Asia del Este (12), 32,9 y OCDE (24), 29,8 (véase CEPAL, 2009a). Por último, respecto del índice de desarrollo humano vale destacar que ocho países se ubican en el rango alto del índice (entre 0,800 y 0,900) y que Chile, Argentina, Uruguay y Venezuela se acercan bastante al rango muy alto. El resto de los países de la región se sitúa en el rango medio del índice (entre 0,500 y 0,800) de manera relativamente holgada. La situación descrita condice, en líneas generales, con la pertenencia de Suramérica al grupo mundial de los países de ingresos medios, pero con elevada concentración del ingreso y de la riqueza.

2. EL CONTEXTO ECONÓMICO DE LA DECLARACIÓN DE BRASILIA

Cuando se la aprecia en su totalidad, la Declaración de Brasilia se asienta en condiciones económicas y políticas muy especiales, que caracterizaban las visiones imperantes en el entorno del cambio de milenio, sobre todo del gobierno anfitrión. En esta sección se examinarán los rasgos principales del contexto económico y, en la siguiente, aquellos que corresponden al momento político de entonces.

a) La inserción internacional

El contexto económico refleja, en primer lugar, la inusitada fuerza del proceso de globalización y la formación de grandes bloques regionales. En efecto, durante los años noventa se consolidaron características económicas y financieras que se enraízan en prolongados desarrollos históricos. En dicho proceso se fueron creando las condiciones para que la economía mundial dejara de ser un agregado de economías nacionales vinculadas por flujos de comercio, inversión y financiamiento, para convertirse progresivamente en un conjunto de redes globales de mercados y producción que cruzan las fronteras nacionales. Sin embargo, estos procesos de indudable y creciente empuje no estuvieron acompañados de un desarrollo equivalente de la institucionalidad global, cuya agenda es incompleta y asimétrica (véase Ocampo y Martin, 2003a).

En la década de 1990 el crecimiento de la economía mundial alcanzó una tasa media anual de tan sólo 2,6%, situándose en el nivel más bajo de la posguerra para un período equivalente. No obstante, y en el marco de este menor crecimiento mundial, el comercio internacional se expandió a tasas anuales cercanas al 6% y la inversión extranjera directa rozó los 1,4 billones de dólares en el 2000, o sea 7 veces más que en los primeros años noventa. A las expansiones del comercio internacional y de la inversión extranjera directa se sumó la de los flujos financieros internacionales que fueron adquiriendo un claro predominio en la economía mundial (CEPAL, 2004).

Pero las fuerzas centrífugas de la globalización económica fueron igualadas por las fuerzas centrípetas de la regionalización. En efecto, las mencionadas tendencias globales estuvieron acompañadas de una explosión de nuevas iniciativas de integración regional. Hacia fines de los años noventa casi todos los miembros de la Organización Mundial de Comercio formaban parte de uno o más acuerdos regionales. Así, aunque moviéndose en direcciones aparentemente opuestas, la globalización y el regionalismo reflejan en realidad dimensiones complementarias del desarrollo contemporáneo.

Suramérica es un buen ejemplo de estas fuerzas duales. Desde los años ochenta hasta mediados de la década de 1990, la región unilateralmente redujo su arancel promedio desde más del 40% al 12%. Asimismo, los países suramericanos fueron participantes activos de la Ronda Uruguay y, hacia fines del decenio, prácticamente todos eran miembros de la OMC. Simultánea y paralelamente a esta apertura global, se produjo una oleada de nuevos acuerdos de libre comercio entre países de dentro y de fuera de la región.

Para caracterizar estas nuevas iniciativas regionales, la CEPAL difundió la noción de un Regionalismo Abierto que combinaba la dinámica de los esquemas de integración regionales con la apertura unilateral y con el movimiento hacia la integración hemisférica y con otras regiones y países del mundo (CEPAL, 1994). Además, la

CEPAL inscribió esta caracterización de las modalidades de inserción externa y de cooperación regional en su visión de la transformación productiva con equidad que había lanzado en 1990 ⁴.

El Regionalismo Abierto de los años noventa coincidió con un fuerte crecimiento del comercio internacional de la región (véase el Cuadro I.4). El promedio anual de las exportaciones aumentó 12,3% en volumen, aunque sólo 8,0% en valor, debido al marcado deterioro en los términos del intercambio de Suramérica. Las tasas físicas sólo fueron superadas por China y los países más dinámicos de Asia. Sin embargo, las importaciones de la región crecieron a tasas similares a las exportaciones en volumen (12,6% versus 12,3%), pero a tasas bastante más altas en valor (12,3% versus 8,0%). Siguiendo la tendencia mundial, el crecimiento del comercio exterior superó por un margen considerable al crecimiento del producto (2,7% por año), es decir menos de un cuarto del crecimiento de las exportaciones e importaciones.

Cuadro I.4
Suramérica: producto comercio exterior e inversión extranjera directa

(en millones de US\$ corrientes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB	824,6	828,5	871,0	968,2	1.151,4	1.386,7	1.479,9	1.574,9	1.544,0	1.244,4	1.319,3
Exportaciones	103,5	100,4	109,5	116,3	136,1	156,8	166,4	176,8	165,7	162,5	192,5
Importaciones	77,9	89,2	107,7	124,1	145,9	177,6	186,2	212,7	210,4	174,8	194,5
Entradas de IED	4,7	7,0	9,1	8,0	15,8	19,1	33,1	49,8	55,6	69,7	57,1

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

Debido a esta dispar evolución, el coeficiente de las exportaciones respecto del producto se elevó hasta alcanzar un 14,6% hacia fines de la década y el coeficiente de las importaciones un 14,7%. Este último valor contrasta con los de los años ochenta cuando oscilaba en torno a 10% en promedio. En consecuencia, la ampliación de la brecha entre el valor de las exportaciones e importaciones provocó la acumulación de crecientes déficits comerciales que, sumados a los desembolsos por el servicio de la deuda y las remesas de utilidades, determinaron el deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, como han señalado varios estudios (Véase, por ejemplo, Ocampo y Martín, 2003b). Esta situación deficitaria aumentó gradualmente desde fines de la década de 1980 hasta mediados del decenio siguiente cuando se estabilizó en alrededor del 3% del producto regional. Además de un receptor significativo de inversión extranjera directa (véase nuevamente el Cuadro I.4), la región pasó a ser un importante cliente emergente en los mercados financieros internacionales.

4- La trilogía de apertura unilateral, multilateral e integración regional ha sido también denominada Nuevo Regionalismo (Ethier, 1998). Sin embargo, en este caso se enfatiza su relación con los procesos de reformas económicas que se llevaron a cabo en los países de la región desde mediados de los años ochenta. En este sentido, la integración regional es vista como una señal del persistente compromiso con las reformas, acentuado por las presiones de los socios regionales. Es decir, como un instrumento efectivo para profundizar la liberalización, reducir aún más los niveles de protección efectiva y reforzar la competencia a través de reglas obligatorias (véase Devlin y Estevadeordal, 2000).

Dos características inherentes al rápido desarrollo financiero global han sido la volatilidad y el contagio. Aunque la volatilidad de los mercados financieros internacionales es un fenómeno antiguo, algunas características de los mercados en los años noventa tendieron a acentuarlas. Entre ellas, cabe mencionar la insuficiente regulación que afecta tanto a las actividades bancarias como a la de los inversionistas institucionales y agentes que operan en el mercado de derivados y el carácter procíclico de la normativa vigente. Segundo, vale destacar los problemas de contagio provocados por las restricciones de liquidez que enfrentan en diversos mercados los inversionistas institucionales, en el marco de una deficiente información acerca de los mercados emergentes. Por último, corresponde señalar que varios agentes del sistema financiero emplean un mismo sistema de evaluación de riesgos lo cual da origen a un comportamiento de “manada” cuando un país comienza a experimentar dificultades (CEPAL, 2001).

De hecho, Suramérica, en diferente magnitud según los países, se vio afectada por tres severas crisis en menos de un decenio. La primera, 1994-1995, aunque se localizó en México afectó a algunos países suramericanos, en especial a Argentina que después arrastró a Uruguay; en este caso el principal canal de transmisión fue financiero. La segunda crisis que se originó en Asia en la segunda mitad de 1997 tuvo considerables efectos por la vía del comercio, pero su impacto se generalizó rápidamente a los países emergentes por la vía financiera. Así, a la baja experimentada en los precios de las materias primas, se sumaron crisis financieras en Ecuador y Brasil, aparte de la conocida crisis en la Federación de Rusia. Aunque la tercera crisis se desató en 2001, las dificultades ya se entreveían en 2000. Desde un punto de vista financiero, esta crisis terminó afectando muy severamente a Argentina y los efectos del contagio alcanzaron a Brasil, Chile y Uruguay. A diferencia de las dos anteriores, esta tercera crisis estuvo también asociada a una fuerte desaceleración de la economía de Estados Unidos que indujo severas contracciones en los volúmenes de las exportaciones regionales.

En consecuencia, la apreciación generalizada de la situación económica en el entorno de la reunión de Brasilia reconocía que la globalización era una tendencia irrefrenable y que año tras año ganaba aceleración. Tampoco había mayores dudas de que ofrecía buenas oportunidades para los países de la región, algunas de las cuales ya habían comenzado a ser aprovechadas en los años noventa, pero que también acarrea efectos negativos y, sobre todo, muchos riesgos. Por este motivo, la atención de los gobiernos comenzó a focalizarse en tres ámbitos complementarios de actuación: el internacional, el regional y el nacional. En el caso de las políticas nacionales aparecían grandes desafíos, algunos de los cuales empezaron a ser abordados en la década siguiente.

A partir de ciertos principios de orden político e institucional básicos, las políticas nacionales debían atender al menos cuatro frentes: políticas macroeconómicas destinadas a reducir las vulnerabilidades externa e interna y a facilitar la inversión productiva; estrategias orientadas al desarrollo de la productividad y de la competitividad sistémica; políticas asociadas a las prioridades en la agenda ambiental, y políticas sociales muy activas para brindar mayores oportunidades, desarrollar capacidades y asegurar protección social a los ciudadanos. Cabe reconocer que en todos estos ámbitos no existen modelos únicos, por lo que hay un amplio campo de acción para el aprendizaje institucional y, sobre todo, para el ejercicio de la democracia (Ocampo y Martín, 2003a).

No obstante, los propósitos de la reunión de Brasilia, como es lógico, apuntaban a lograr posiciones comunes y acumular progresos en los otros dos ámbitos de actuación: el internacional y, muy especialmente,

el regional. Desde luego, de materializarse estos propósitos, se aportarían elementos coadyuvantes para mayores logros en el ámbito de las políticas nacionales. Las referencias a las nociones de “espacio común, de espacio económico ampliado y de identidad suramericana” y, por otro, “de concertación regional para enfrentar desafíos globales comunes” que permean la Declaración de Brasilia son pruebas irrefutables de las percepciones presentes en la reunión.

También hay en la Declaración una referencia explícita a la estrategia del Regionalismo Abierto para guiar las acciones suramericanas en los ámbitos internacional y regional. La justificación básica de esta estrategia es que la liberalización unilateral no garantiza la apertura de los mercados compradores. En un entorno internacional en que todavía predominan las regulaciones nacionales, los gobiernos han conservado su función de definir y negociar el acceso de personas, bienes y servicios, capital y tecnología a sus territorios, en un contexto de aranceles bajos pero con nuevas y severas restricciones de diverso tipo.

Al mismo tiempo la simultaneidad de los procesos de globalización y de conformación de grandes bloques regionales puede conducir a un mundo fragmentado, en el que predomine el libre comercio dentro de esos bloques y un comercio más administrado (explícita o implícitamente) entre dichos bloques y los demás países. En esta perspectiva la integración regional sigue teniendo sentido, esta vez como un mecanismo de defensa para compensar algunos de los costos de un aislamiento aún mayor, resultante del eventual aumento del proteccionismo de los grandes bloques en la economía mundial.

Por ende, la integración regional se justifica en ambas situaciones, aunque por razones distintas. En el primer caso es consecuente con la participación no ingenua en un ordenamiento más abierto y transparente de la economía mundial, complementándose con acciones unilaterales, negociaciones en la esfera multilateral y acuerdos de base amplia con otros países y regiones del mundo. Junto con ello, se aprecian otros beneficios de la integración regional en los ámbitos geopolítico y de cooperación. Por un lado, la orientación hacia fuera aumenta la demanda por una participación más activa y coordinada de los países en los foros hemisféricos y del mundo y, por otro, la integración regional permite que los países aumenten sus posibilidades colectivas de convertirse en jugadores globales más estratégicos y efectivos.

En el segundo caso, la integración regional constituye un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional preñada de incertidumbre. Por un lado, la construcción de consensos en torno a la apertura regional, tanto entre aquellos con tendencias al libre mercado como entre los que profesan ideas proteccionistas, se facilita. Esto último debido a que la competencia se realiza dentro de un mercado delimitado y familiar, que a menudo refleja una competencia más simétrica de la que se enfrenta en la arena internacional. Además, en la apertura regional existe el elemento compensatorio de reciprocidad que contribuye a un resultado potencialmente más equilibrado entre costos y beneficios de corto plazo.

Por otro lado, el desarrollo de los mercados regionales crea interdependencias que incrementan de manera endógena las demandas para profundizar la integración y la cooperación regionales en diversos ámbitos: coordinación macroeconómica, integración productiva y logística, manejo del medio ambiente, provisión y regulación de la infraestructura y facilitación del comercio, entre otras. La Declaración de Brasilia hace referencia explícita

a varios de estos temas y, en particular, da nacimiento a la Iniciativa IIRSA. Esta Iniciativa tiene como finalidad avanzar en la integración física de Suramérica como una vía esencial para complementar las otras dimensiones de la integración regional y especialmente catalizar el comercio intrarregional.

b) El comercio intrarregional

La crisis de la deuda y los consecuentes problemas del sector externo de las economías suramericanas indujeron una fuerte caída del comercio intrarregional en los años ochenta y una crisis abierta en los debilitados acuerdos formales de integración. Sin embargo, para sorpresa de muchos observadores esta situación comenzó a revertirse a fines del decenio y se consolidó en la década de 1990 (véase el Recuadro I.2).

Recuadro I.2 Principales eventos en la integración suramericana hasta 2000

CAN

- 26 05 1969 Suscripción del Acuerdo de Cartagena. Acuerdo entre Bolivia, Chile, Colombia y Perú. Adhesión posterior de Venezuela (1973) y Retiro de Chile (1976).
- 18 12 1989 Declaración de Galápagos: compromiso andino de paz, seguridad y cooperación; y Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino. Galápagos, Ecuador.
- 23 05 1990 Creación del Consejo Presidencial Andino y del Sistema de Coordinación de las Instituciones de Integración Andina. Machu Picchu, Perú.
- 05 12 1991 VI Reunión del Consejo Presidencial Andino. Acta de Barahona. Se adopta un Arancel Externo Común con base en 4 niveles. Cartagena de Indias, Colombia.
- 10 03 1996 Protocolo de Trujillo. Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). Trujillo, Perú.
- 01 08 1997 Entra en funcionamiento la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones con sede en Lima, Perú.
- 27 05 1999 Acta de Cartagena. Profundización de la integración y establecimiento del Mercado Común a más tardar en 2005. Cartagena de Indias, Colombia.
- 10 06 2000 Acta de Lima. Acciones Indicativas para la conformación del Mercado Común Andino y Programa de Acción 2000-2001. Lima, Perú.

MERCOSUR

- 26 03 1991 Tratado de Asunción. Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Asunción, Paraguay.
- 17 12 1991 Protocolo de Brasilia. Protocolo adoptado para complementar el Tratado de Asunción estableciendo un Sistema Arbitral de Solución de Controversias en el MERCOSUR.
- 17 12 1994 Protocolo de Ouro Preto. Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR. Ouro Preto, Brasil.
- 25 06 1996 Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático. Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile. Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Chile.

- 16 04 1998 Acuerdo Marco para la creación de una Zona de Libre Comercio entre la CAN y MERCOSUR. Buenos Aires, Argentina.
- 29 06 2000 Aprobación de las decisiones referidas al Relanzamiento del MERCOSUR que apunta al fortalecimiento de la Unión Aduanera en varios temas.
- 01 09 2000 Decisión de iniciar negociaciones para establecer antes de enero de 2002, una zona de libre comercio entre CAN y MERCOSUR. Brasilia, Brasil.

GUYANA Y SURINAME

- 04 07 1973 Tratado de Chaguaramas. Creación de la Comunidad del Caribe (CARICOM) con Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Chaguaramas, Trinidad y Tobago.
- 31 08 2000 Primera Reunión de Presidentes de Suramérica. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Brasilia, Brasil.

En efecto, el comercio intrarregional (y la inversión relacionada) mostró un fuerte dinamismo: las exportaciones hacia dentro de la región crecieron más rápidamente que aquellas dirigidas a los mercados externos. En consecuencia, la participación de las primeras en el total aumentó desde el 9% en 1985 a casi el 24 % a partir de mediados de la década. Este dinamismo fue paradójico ya que las corrientes económicas más ortodoxas consideran que la integración es una fuente de distorsión de los flujos de comercio. Lo ocurrido indica que, por el contrario, la integración no provoca una desviación de comercio, sino que es una fuente de nuevos vínculos comerciales. Así, las ganancias dinámicas pueden ser mayores que las estáticas, como bien muestra el caso de la integración europea (BID, 2000).

Esto ocurrió en los dos esquemas suramericanos que se expandieron a ritmos muy elevados entre 1990 y 1997. En el MERCOSUR el comercio intrazonal se multiplicó por cinco y en la CAN por algo más de cuatro. Hacia fines de la década ambos esquemas sufrieron los embates originados en la crisis asiática que provocaron una fuerte desaceleración de la actividad en la región y crisis severas en algunos casos. Aunque los países debieron adoptar medidas defensivas no hubo, a diferencia de lo ocurrido en la década de 1980, un incumplimiento generalizado de los acuerdos. Con todo, entre 1997 y el fin de la década, el MERCOSUR sufrió una retracción acumulada de 26% y la CAN de 30%.

Aunque el intercambio dentro de cada esquema subregional creció sustancialmente, las relaciones comerciales entre ambos continuaron siendo bajas. Al menos, en relación con lo que cabría esperar de vecinos con economías relativamente abiertas y convenios de comercio preferenciales. Así, por ejemplo, el comercio entre las dos subregiones es relativamente pequeño: solamente entre 4 y 5% de las exportaciones del MERCOSUR y de la CAN van al otro bloque; el comercio entre las dos subregiones y sus vecinos de Chile y CARICOM (Guyana y Suriname) son aún menores.

Más allá de esta diferencia entre realidades y potencialidades, vale destacar que el comercio intrarregional entraña intercambios de mejor calidad que aquellos que se concretan con el resto del mundo. En efecto, los flujos comerciales en los esquemas de integración suramericanos se concentraron proporcionalmente en bienes industriales sobre todo en aquellos con mayor contenido tecnológico como puede apreciarse en el Cuadro I.5.

Así, en el caso de MERCOSUR los porcentajes de las exportaciones a la región de manufacturas no vinculadas a los recursos naturales de tecnología baja, media y alta, superan en todos los casos los porcentajes de esos bienes exportados al resto del mundo. En el caso de la CAN, de Chile, Guyana y Suriname se observa un patrón similar, pero también se agregan al mismo las exportaciones de manufacturas basadas en recursos naturales (Ocampo y Martin, 2004).

Cuadro I. 5
Comercio intrarregional por categoría de bienes, 2000
(en porcentajes)

Países	PPR		MRN		MTB		MTM		MTA		PNC	
	IR	RM	IR	RM	IR	RM	IR	RM	IR	RM	IR	RM
Argentina	41,8	58,4	20,2	20,9	7,4	10,1	26,2	7,2	3,4	1,6	1,1	1,7
Bolivia	71,7	35,0	20,4	29,4	5,8	24,2	1,2	0,9	0,7	1,5	0,1	9,0
Brasil	8,5	30,9	18,3	27,6	16,3	10,9	44,8	18,5	11,7	9,0	0,4	3,1
Chile	24,2	47,7	45,7	45,5	9,5	1,5	15,6	3,2	2,6	0,2	2,4	1,9
Colombia	21,4	72,2	21,4	10,4	20,0	7,2	26,2	5,0	7,4	0,3	3,6	4,9
Ecuador	58,7	81,4	23,9	13,3	7,6	1,9	7,4	1,0	2,3	0,4	0,1	2,0
Guyana	46,4	31,1	44,0	36,4	5,5	3,1	2,5	2,1	1,5	0,3	0,2	27,0
Paraguay	56,0	64,2	11,7	20,6	7,1	12,6	0,8	0,6	0,7	0,7	23,6	1,4
Perú	25,3	36,5	45,3	38,6	16,3	16,8	9,2	0,8	2,0	0,1	1,9	7,1
Suriname	88,9	80,4	10,3	4,7	0,3	0,9	0,4	2,4	0,0	0,6	0,0	11,0
Uruguay	29,0	46,9	28,1	12,5	17,4	22,6	19,6	7,8	4,3	1,1	1,6	9,1
Venezuela	38,7	66,3	39,1	27,3	7,8	1,1	12,4	4,3	1,5	0,1	0,4	0,8

PPR: productos primarios; MRN: manufacturas basadas recursos naturales.

MTB: manufacturas tecnología baja; MTM: manufacturas tecnología media.

MTA: manufacturas tecnología alta; PNC: productos no clasificados.

IR: porcentaje de las exportaciones intrarregionales.

RM: porcentaje de las exportaciones al resto del mundo.

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro 3.10 en Ocampo y Martin (2004)

Tomando ahora como referencia al conjunto de América Latina y el Caribe se constata otro hecho interesante de los años noventa. Se trata de la reversión de la relación histórica según la cual la intensidad del comercio intrarregional era más alta para las economías más pequeñas. En 1997, los flujos de comercio intrarregional de mayor magnitud relativa se concentraban en el MERCOSUR y en la CAN (si se excluyen las exportaciones petroleras) en comparación con el MCCA y la CARICOM que agrupan a economías mucho más pequeñas. Aunque esa tendencia puede revertirse, es indicativa del excelente potencial para el comercio y la inversión suramericana, especialmente si estos procesos se complementan con una mayor integración física, productiva y logística.

Distintos trabajos señalan otras ventajas que se pueden lograr a partir de la mayor integración comercial. Una es la posibilidad de aprovechar economías de especialización en el comercio intraindustrial entre países con similares niveles de desarrollo (BID, 2000). Una segunda es la mayor participación de las pequeñas y medianas empresas en el comercio intrarregional, especialmente con sus vecinos, debido a los menores costos de tran-

sacción. La tercera es la posibilidad de armonizar un amplio conjunto de normas para reducir dichos costos, aprovechando la proximidad geográfica y la similitud de las tradiciones institucionales y culturales.

Por otra parte, la mayor interdependencia comercial puso de manifiesto la necesidad de acelerar otras dimensiones de la integración regional. Tradicionalmente el comercio intrarregional ha sido víctima de la inestabilidad macroeconómica, pues ha mostrado una elasticidad muy elevada ante los marcados ciclos económicos registrados en varios países suramericanos. Por este motivo, la cooperación macroeconómica surgió en los años noventa como un elemento fundamental para consolidar los procesos de integración comercial. En este campo, se fueron produciendo adelantos en todos los acuerdos subregionales vigentes y, también, se ha ido prestando mayor atención al desarrollo de instituciones financieras regionales, aprovechando la experiencia de la amplia red de bancos multilaterales de desarrollo.

Además, la expansión del comercio ha ido creando una mayor necesidad de armonización de los distintos sistemas regulatorios: normas técnicas y fitosanitarias, códigos aduaneros y prestación de servicios, entre otras. Los logros han sido modestos pero significativos. A su vez, las relaciones comerciales en el sector manufacturero, así como las tendencias contemporáneas en la formación de cadenas globales de valor, dan pie a las posibilidades de una mayor integración productiva y logística tanto para los propios mercados suramericanos como para los externos.

En el área de la integración física, además de la formulación de normativas armonizadas sobre transporte, energía y comunicaciones, ha sido reconocida la importancia de desarrollar redes de infraestructura y de sistemas regulatorios concebidos en función de la integración regional. La aplicación de este enfoque también ha puesto de relieve la necesidad de explorar los espacios de acción con un alcance que supere el nivel nacional. Tanto en la infraestructura de integración como en el manejo de los ecosistemas comunes a varios países, se verificaron intentos progresivos para aplicar visiones regionales.

c) Disparidades territoriales

En los años noventa la geografía económica, social y política de los países de Suramérica experimentó cambios significativos. En efecto, se ocuparon nuevos territorios, mientras otros se estancaron o declinaron y las migraciones contribuyeron a ajustar de manera importante los patrones de los asentamientos humanos en la región. Al mismo tiempo, algunas actividades económicas florecieron con vigor en determinadas áreas urbanas y rurales mientras que otras atravesaron crisis, cuya profundidad y perdurabilidad fueron diversas. Las decisiones públicas que tradicionalmente estaban centralizadas y concentradas en las grandes capitales nacionales progresivamente se fueron transfiriendo en parte a entidades políticas y administrativas subnacionales. Algunas innovaciones en el transporte y las inversiones asociadas en infraestructura redujeron la fricción de la distancia para los movimientos de personas, bienes e información. En suma, la geografía humana de los países de Suramérica registró alteraciones estructurales mayores (ILPES, 2007).

Aunque son muchos los factores que incidieron en este proceso, la globalización de las economías suramericanas fue quizás el más importante. A medida que las economías se fueron abriendo al mundo, los crecientes flujos de capital, bienes y servicios afectaron de manera diferenciada a las actividades económicas con consecuencias para los territorios en que ellas se localizaban. Así, mientras algunos sectores lograron

adaptarse y establecer ventajas competitivas para su inserción en la economía global, otros perdieron terreno. La consolidación de grandes conglomerados comerciales y financieros en las principales ciudades, así como los numerosos complejos de actividades agro-industriales, mineras, forestales, pesqueras y de turismo en campos y costas son claros ejemplos del primer tipo. El otro caso es ilustrado por la declinación de las actividades manufactureras orientadas al mercado interno, de las actividades primarias desplazadas, de los servicios a las empresas que no lograron adaptarse, por distintas razones, a las nuevas condiciones de la competencia y de muchos servicios del estado que fueron privatizados, racionalizados o descentralizados. En consecuencia, un gran número de agentes fueron, al menos por un tiempo más o menos prolongado, excluidos del tránsito hacia la modernización productiva. En la medida que se concentraban en ciertas áreas y territorios, estos sufrieron una suerte similar (CEPAL, 2004).

El aumento del comercio entre los países suramericanos fue un segundo factor que incidió en la reestructuración territorial. Como consecuencia del resurgimiento del movimiento integracionista, se encararon mejoras en la infraestructura de transporte y comunicaciones en varias áreas fronterizas, se instrumentaron acciones para compartir proyectos y servicios de energía y se organizaron circuitos turísticos multinacionales. Debido a que paralelamente se fueron resolviendo ciertos conflictos fronterizos, también se hizo posible encarar algunos proyectos productivos conjuntos, así como otros de protección del medio ambiente.

Un tercer factor ha sido el diseño e instrumentación de políticas públicas orientadas a dar respuestas al desafío estratégico de establecer y promover una organización del territorio más funcional a economías abiertas al mundo y con mayores vínculos regionales. Para progresar en esa tarea, las políticas públicas debieron hacerse cargo de los conflictos derivados de la reestructuración del territorio, en particular los originados en la falta de futuro de los territorios perdedores apuntando a su reconversión o abandono y, también, en aquellos surgidos a partir de los diferentes intereses creados que pugnaban en los territorios ganadores.

Una fuerza endógena importante, y el cuarto factor con incidencia en el proceso de reestructuración territorial, ha sido el creciente protagonismo de varios actores sociales, públicos y privados, de los espacios subnacionales. Este mayor protagonismo está obviamente ligado a los procesos de descentralización que fueron muy intensos en varios países de la región en el período. Los liderazgos, la identidad cultural y las capacidades de innovación y negociación de los actores locales fueron todos ingredientes decisivos para maximizar los beneficios de la reestructuración en ciertas experiencias y, en otras, para atenuar las consecuencias negativas (Ocampo y Martin, 2003b).

El crecimiento de la población urbana en Suramérica durante la década de 1990 promedió casi 3 % anual y fue algo menor, por lo tanto, al de los decenios precedentes. No obstante, debido a este crecimiento la región se mantuvo como la más urbanizada del mundo en desarrollo (73,4%), pues las grandes ciudades continuaron brindando los mayores incentivos para la localización de las actividades económicas que pretendían alcanzar competitividad internacional.

A pesar de esta tendencia general, los patrones varían de país a país. Así, por ejemplo en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela la población urbana creció menos pues su tasa de urbanización ya se ubicaba por encima del 85%, mientras que en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú todavía mantenían mayores poblaciones rurales dado que sus tasas de urbanización se sitúan entre 60 y 80%; en el resto de los países de la región (Guyana, Paraguay y Suriname) la tasa de urbanización fue más rápida.

Debido a estas enormes diferencias entre el número de habitantes urbanos y rurales en la región, el crecimiento de las ciudades se explica más por el balance entre nacimientos y defunciones que por las migraciones del campo a la ciudad. Por ejemplo, en el caso de Brasil, mientras en los años ochenta el 42% del crecimiento urbano se originó en migraciones del campo a las ciudades, en la década de 1990 esta fuente de crecimiento de la población urbana redujo su aporte a 33%. Más extremo aún es el caso de Chile, pues la migración rural-urbana contribuyó tan sólo en 10% al crecimiento urbano entre mediados de los años ochenta y noventa (CELADE, 1999).

La consolidación del predominio urbano indujo cambios graduales pero sostenidos en los patrones migratorios. A medida que la migración rural-urbana redujo su incidencia en toda la región, cobró importancia la migración desde las ciudades de porte medio como son típicamente las capitales departamentales, estatales y provinciales a las grandes metrópolis (5 millones de habitantes o más) al igual que la migración entre áreas metropolitanas y de un país a otro (Rodríguez y Villa, 1997).

Las grandes metrópolis, algunas de las cuales pueden considerarse ciudades globales debido a su tamaño e importancia económica, han exhibido dos marcadas tendencias. Una, las tasas de crecimiento de la población en sus centros tradicionales ha sido baja por ubicarse en un grado avanzado de transición demográfica y por una migración neta negativa. La segunda ha sido una tendencia a absorber centros urbanos menores, pero aledaños. Este último fenómeno se debió no sólo a la expansión territorial y de las redes camineras para facilitar la conectividad, sino también al desplazamiento de muchas actividades económicas que indujeron el surgimiento de subcentros articuladores de dinámicas laborales y residenciales relativamente autónomas.

En muchos casos la expansión de las áreas metropolitanas estuvo también asociada a una marcada tendencia hacia la segregación socio-económica de las áreas residenciales. En efecto, las restricciones de acceso a la vivienda indujeron la ocupación con fines residenciales precarios de áreas vulnerables frente a desastres naturales (zonas de regulación de torrentes o laderas potencialmente inestables), de zonas industriales abandonadas o de áreas previamente utilizadas para la concentración de desechos. De esta manera, la segregación urbana concentra la pobreza en ciertas áreas y aísla de las mismas a los sectores más acomodados, profundizando las inequidades sociales en territorios relativamente pequeños.

A su vez, la población rural no experimentó mayores cambios. La liberalización del comercio benefició sobre todo al sector exportador moderno y tendió a excluir a sectores poco capitalizados o localizados en tierras marginales. En consecuencia, las expectativas de que la creciente importancia de la agricultura y de los sectores primarios sirviese para retener mayores números de población rural no se concretaron (Dirven, 1997). En suma, tanto en varias zonas rurales como en las periferias de las áreas metropolitanas se han ido conformando grandes bolsones de pobreza con limitadas o nulas posibilidades de inserción productiva.

Por otra parte, numerosos estudios empíricos señalan que existe una fuerte correlación entre la concentración de la población y la de las actividades económicas (ILPES, 2007; Banco Mundial, 2009). En consecuencia, en cada país conviven territorios escasamente poblados y con baja participación en la producción total con otros donde se produce casi la mitad de los bienes y servicios del país y en los que se concentra más de un tercio de sus habitantes. En algunos casos (Argentina, Chile y Uruguay) esta concentración se da en una única jurisdicción, mientras que en otros se verifica a lo largo de franjas costeras que abarcan dos o más jurisdicciones

(Brasil y Perú) o de modalidades multipolares (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela). Eso sugiere que existen factores geográficos o de accesibilidad que explican la mayor o menor suerte de los territorios en términos de su desarrollo relativo. También es claro que a igualdad de estas condiciones exógenas, ciertos territorios muestran mayor desarrollo que otros, lo que sugiere el accionar de factores endógenos (capital humano, economías de aglomeración y de especialización, e instituciones).

De hecho, las modernas teorías del crecimiento y de la nueva geografía económica reconocen que las disparidades territoriales dependen en parte de características primarias como son la abundancia relativa de recursos naturales y otros factores productivos fijos, las condiciones de suelo y clima y la proximidad a los medios de conectividad con otros puntos del territorio o con el exterior. Estos elementos, sin embargo, explican sólo una parte de las asimetrías de la actividad económica entre diferentes localidades. Otros factores, vinculados a las interacciones económicas, pueden ocasionar el desarrollo desigual de localidades inicialmente similares y, en consecuencia, generar disparidades territoriales. Estos últimos factores son habitualmente endógenos y acumulativos y están vinculados con economías de escala de diferente tipo y con la interacción de especialización, capital humano e instituciones (CAF, 2010).

Resulta de interés analizar cuál es la magnitud de las disparidades de producto por habitante que van asociadas a la mencionada concentración territorial en la generación del producto nacional y la localización de la población. El Cuadro I.6 muestra para algunos países suramericanos las brechas entre la región más rica y la más pobre. Se observan diferencias muy marcadas en todos los casos con relaciones que van desde más de dos hasta seis veces.

Cuadro I. 6
Suramérica: disparidades territoriales dentro de algunos países, circa 2005

(PIB por habitante en US\$ ppa)

Países	Región PIB por habitante mayor		Región PIB por habitante menor		Relación % (2):(1)
	Jurisdicción	Valor (1)	Jurisdicción	Valor (2)	
Argentina	Provincia Buenos Aires	10.059	Provincia Santiago del Estero	2.500	24,8
Bolivia	Departamento Tarija	5.896	Departamento Potosí	1.617	27,4
Brasil	Estado San Pablo	13.938	Estado Piauí	2.960	21,2
Chile	Región Metropolitana	14.293	Región Araucanía	5.167	36,2
Colombia	Departamento Antioquia	9.926	Departamento Chocó	2.884	29,1
Ecuador	Provincia Pichincha	6.840	Provincia Morona Santiago	3.070	44,9
Guyana	...	...	...	...	...
Paraguay	...	...	...	...	...
Perú	Provincia Lima	10.655	Departamento Apurímac	1.724	16,2
Suriname	...	...	...	...	...
Uruguay	...	...	...	...	...
Venezuela	Distrito Capital	15.044	Estado Amazonas	6.900	45,9

Los datos corresponden a los siguientes años: Argentina, 2000; Bolivia, 2006; Brasil 2005; Chile, 2006; Colombia, 2000; Ecuador, 2004; Perú, 2005; y Venezuela, 2007.
Fuente: elaboración propia a partir de la Figura 1.1 de CAN (2010)

En un sentido más amplio se observa una fuerte asociación entre las disparidades territoriales de producto por habitante con otros indicadores (analfabetismo, mortalidad infantil y esperanza de vida) que sirven como proxy del acceso a los servicios básicos de salud y educación en diferentes territorios (véase el Cuadro I.7).

Cuadro I.7 Correlación entre disparidades PIB por habitante e indicadores sociales

(coeficientes de correlación)

	Analfabetismo	Mortalidad infantil	Esperanza de vida
Países	PBI por habitante	PBI por habitante	PBI por habitante
Argentina	- 0,55 *	- 0,45 *	0,18 *
Bolivia	- 0,70 *	- 0,62 *	0,64 *
Brasil	- 0,71 *	- 0,59 *	0,71 *
Chile	- 0,63 *	- 0,35 *	- 0,27 *
Colombia	- 0,72 *	- 0,18 *	0,23 *
Perú	- 0,56 *	- 0,61 *	0,64 *

* Correlación significativa al 95%
Fuente: CAN (2010), Cuadro 1.3

Los coeficientes de correlación calculados para cada país utilizando las observaciones de las unidades sub-nacionales respectivas son casi todos significativos y su signo indica que las áreas de mayor producto por habitante son también las que tienen mejores indicadores de bienestar. Esto señala que las disparidades registradas en el producto por habitante tienden a reproducirse en estos indicadores sociales básicos. Por consiguiente, el lugar de nacimiento estaría condicionando los niveles de vida futura (CAF, 2010).

Es un hecho reconocido el papel que ejerce la historia en determinar la localización de las actividades económicas y la población, así como la fuerza de la causalidad acumulativa en formar las disparidades territoriales y hacerlas persistentes. Cabe preguntarse entonces cómo han evolucionado las disparidades territoriales de producto por habitante e indicadores sociales; es decir, si ha habido procesos de convergencia o, por el contrario, las disparidades se han agudizado. Numerosos trabajos han analizado esta evolución. Blyde (2005) muestra que las disparidades de producto por habitante han aumentado en los países del MERCOSUR, con la excepción de Brasil; por el contrario, Pineda (2005) argumenta que en los países andinos dichas disparidades han disminuido levemente; y, en el caso de Chile, Anríquez y Fuentes (2001) y OCDE (2009) concluyen que ha habido un sólido proceso de convergencia regional. A su vez, CAF encontró fuerte convergencia en los indicadores de analfabetismo, mortalidad infantil y esperanza de vida. Sin embargo, advierte que ello puede ser el resultado de la difusión de tecnologías muy estandarizadas promovidas y aplicadas por los gobiernos nacionales. Distinto sería el caso de otros indicadores que demandan mayor intervención de los actores locales para mejorar la calidad de los servicios y el acceso de la población a los mismos (CAF, 2010).

En suma, las actividades productivas y la población no se distribuyen de manera uniforme en el territorio. La formación de aglomeraciones productivas y concentraciones urbanas asociadas se debe a una cierta dialéctica entre los incentivos para concentrarse o dispersarse. Hay fuerzas centrípetas que incentivan la concentración como son los encadenamientos productivos, el acceso a mercados laborales más amplios y profundos y las externalidades de información que favorecen la producción y diseminación de nuevas ideas. Por su parte, las fuerzas centrífugas que incentivan la dispersión son los factores inmóviles (recursos naturales, capital fijo ya instalado y, en cierta medida, mano de obra) y las diseconomías de escala que se manifiestan, por ejemplo, en el aumento de las rentas del suelo, así como en la congestión de las infraestructuras y en diversas formas de contaminación ambiental.

En términos de política pública vale destacar que los procesos que dieron forma a la reestructuración de los territorios redujeron de manera importante la efectividad de los modelos tradicionales de planificación desde arriba hacia abajo. En su reemplazo, han ido surgiendo nuevas formas de planificación de naturaleza más estratégica y selectiva, que ofrecen mejores enfoques e instrumentos para explorar las opciones de largo plazo, concertar intereses entre los sectores público y privado y con las organizaciones de la sociedad civil y coordinar las acciones entre las distintas esferas de gobierno (Martin, 2005). En este marco, la planificación urbana y regional en los años noventa estuvo caracterizada por la búsqueda de convergencia entre los intereses públicos y privados con el objetivo de aumentar la competitividad de los distintos territorios, alcanzar mayores niveles de equidad social y atender situaciones de crisis. Para ello, el énfasis ha sido colocado en aquellos factores que puedan ser modificados a partir de decisiones propias de las comunidades (acumulados endógenamente) y que tengan una incidencia fundamental en el desarrollo de largo plazo: capital humano, economías de aglomeración y especialización e instituciones, con fuertes interacciones entre ellas (ILPES, 1998a).

d) La visión regional de la integración física

El análisis morfológico del territorio suramericano deja atrás la ilusión de un espacio continuo ya que, por el contrario, muestra un territorio difícil de articular. Numerosas y formidables barreras (cordilleras, selvas, pantanos y caudalosos ríos) generan varios enclaves discontinuos o islas en las que se han concentrado históricamente las actividades productivas y los asentamientos humanos.

- La plataforma caribeña, conformada por el territorio costero del Caribe colombiano y la mayor parte del territorio de Venezuela, Guyana, Suriname y la Guayana Francesa.
- La cornisa andina que es la falda occidental de la Cordillera de los Andes, desde el istmo de Panamá, pasando por amplios territorios de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia llegando hasta el sur de Chile.
- La plataforma atlántica que abarca desde el nordeste brasileño hasta el sur de Argentina, incorporando a Paraguay, Uruguay, algunos departamentos de Bolivia y la pampa argentina hasta la cordillera andina.
- El enclave amazónico central, conformado por el área de ocupación en torno a la ciudad de Manaus con interconexiones fluviales hacia el sur por el río Madeira y hacia el este por el río Amazonas.

- El enclave amazónico del sur que comprende el territorio delimitado por la cordillera andina por el oeste y el sur, la selva amazónica por el norte y el Pantanal por el este, abarcando varios departamentos de Bolivia y Perú.

Suramérica tiene una larga tradición de intercambio comercial y conectividad física dentro de algunos de estos espacios que comenzó mucho antes de la llegada de los conquistadores españoles y portugueses. Las complejas tramas de conexión física de la región andina se remontan a miles de años. Por ejemplo, el intercambio entre la costa del Pacífico y la cordillera andina dio sustento a varias civilizaciones cuyos logros en las artes, la agricultura y la tecnología de alimentos fueron extraordinarios. El desarrollo de estas civilizaciones no hubiese sido posible sin la conectividad física entre sierra y costa (BID, 2006). A su vez, la infraestructura caminera construida de norte a sur en el faldeo occidental de la Cordillera de los Andes permitió la expansión y el intercambio entre zonas de climas diversos y producciones complementarias, al igual que lo hicieron varias vías navegables en otros espacios.

La naturaleza del comercio con los imperios español y portugués por más de 300 años condujo a una ocupación costera del territorio en varios de esos enclaves, pero con escaso desarrollo de la conectividad hacia el interior de los países. Por el contrario, la expansión de la infraestructura ha sido fundamental para el cambio económico a partir del siglo XIX. Desde la expansión de los ferrocarriles como bien ilustra el caso argentino (y después los casos de Chile y Bolivia) hasta el trazado de redes carreteras a través de las regiones centrales de Brasil que alteró de manera significativa la ocupación del territorio, el perfil productivo y la dinámica exportadora de ese país. Otro ejemplo es el caso de Colombia cuando se sustituyó la conectividad a lo largo del río Magdalena, por otra basada en el ferrocarril y una incipiente red vial que revolucionó los patrones de ocupación del territorio de manera permanente.

Los avances recientes hacia una visión regional de la integración física favorecen una mejor inserción en los mercados extrarregionales y, al mismo tiempo, permiten ampliar el comercio intrazonal y la integración productiva, fortaleciendo las conectividades y reduciendo los costos de la fricción territorial. Progresivamente, personas, bienes, capital y conocimiento comienzan a moverse en un espacio de fronteras cada vez más permeables, si es que otras condiciones así lo permiten. En consecuencia, la propuesta estratégica es concentrar los esfuerzos regionales para la construcción de las articulaciones más eficientes (económica, social y ambientalmente) para la integración física suramericana, mediante Ejes de Integración y Desarrollo (véase el Capítulo III).

Estos avances son esenciales para Suramérica que en el concierto mundial es una región de moderada densidad económica, distante de los principales polos globales y con economías insuficientemente integradas⁵. Ahora bien, cabe reflexionar acerca de cómo los procesos de apertura comercial y el aumento del comercio intrarregional han incidido sobre la accesibilidad de Suramérica a los principales mercados externos y entre los 12 países que la conforman. Con otras palabras, vale preguntarse qué beneficios económicos cabe esperar de la integración y, también, cómo se distribuyen sus frutos entre los países participantes.

Una de las maneras posibles de explorar estas inquietudes es a través del potencial de mercado, un indicador simple que permite medir la accesibilidad que un determinado país tiene en relación a sus posibles mercados.

5- Para un análisis de la economía global, con particular énfasis en África, utilizando estas categorías analíticas véase Banco Mundial, 2009).

Asimismo, como se verá más adelante, las variaciones que este indicador registra en un determinado período ofrecen algunas pistas para estimar los impactos de los cambios de políticas o de choques de distinto tipo. En el Cuadro I.8 se presentan los resultados del análisis para los países suramericanos en su relación con otros bloques regionales: los países de América del Norte integrados en el TLCAN y la Unión Europea (véase Carciofi, 2008).

Cuadro I.8 Suramérica: potencial de mercado de los países

(Millones de US\$ por km y porcentajes)

País	En millones de dólares por km					En % del total del mercado potencial			
	Propio	Externo			Total mercado potencial	Propio	Externo		
		Resto de Suramérica	UE	TLCAN			Resto de Suramérica	UE	TLCAN
Argentina	3.573	1.129	1.088	1.603	7.394	48,3	15,3	14,7	21,7
Bolivia	265	1.470	1.172	2.132	5.039	5,3	29,2	23,2	42,3
Brasil	5.812	530	1.349	1.852	9.543	60,9	5,6	14,1	19,4
Chile	2.401	998	1.028	1.711	6.137	39,1	16,3	16,7	27,9
Colombia	3.496	779	1.331	3.312	8.917	39,2	8,7	14,9	37,1
Ecuador	1.202	832	1.237	3.092	6.363	18,9	13,1	19,4	48,6
Guyana	79	1.163	1.549	2.821	5.612	1,4	20,7	27,6	50,3
Paraguay	489	2.172	1.170	1.777	5.607	8,7	38,7	20,9	31,7
Perú	1.596	958	1.142	2.416	6.112	26,1	15,7	18,7	39,5
Suriname	79	1.265	1.575	2.665	5.584	1,4	22,7	28,2	47,7
Uruguay	877	1.392	1.098	1.581	4.948	17,7	28,1	22,2	32,0
Venezuela	1.944	843	1.487	3.438	7.712	25,2	10,9	19,3	44,6

Fuente: Cuadro 1 en Carciofi (2008)

El cuadro muestra, en primer lugar, que para las economías de menor tamaño relativo (Guyana y Suriname) los mercados externos son decisivos como era de esperarse. Por el contrario, en los casos de Argentina y Brasil el mercado más importante es el propio, sobre todo en el caso del segundo país (algo más del 60% del total del mercado potencial). En segundo término, el aporte del resto de Suramérica al potencial de mercado es relativamente mayor en tres países (Bolivia, Paraguay y Uruguay). En el caso de los dos primeros, esto se debe a su posición mediterránea y al hecho de que junto con Uruguay limitan con las dos mayores economías de la región. Por último, cabe señalar que el promedio simple de la contribución de los mercados suramericanos al potencial total (casi 19%) de todos los países de la región es inferior al aporte de los mercados externos. Este hecho remarca la necesidad de definir estrategias que combinen la inserción externa con la integración regional y, en el caso de los países más grandes, con el aprovechamiento de sus propios mercados.

Los beneficios de la integración regional son obviamente distintos para los países más grandes y el resto. A estos últimos, el mercado regional les permite superar la estrechez de sus propios mercados en un ámbito relativamente más privilegiado que la arena internacional⁶. En el caso de los países más grandes, el mercado regional parecería menos atractivo ya que aporta poco potencial al del mercado propio. Sin embargo, esa complementación puede tener valor estratégico ya que son precisamente los países más grandes los que dominan el comercio intrarregional de manufacturas de intensidad tecnológica media y alta, con mayores valores unitarios (véase el Cuadro I.9 y, también, Carciofi, 2008).

6- Así por ejemplo, en 2008 un 64% de las exportaciones totales de Bolivia estuvo destinado al MERCOSUR y, en el caso de Paraguay el 68%.

Cuadro I.9 Suramérica: valor unitario del comercio entre países

(En US\$ por tonelada, año 2000)

		HACIA											
		AR	BO	BR	CH	CO	EC	GY	PY	PE	SU	UY	VE
DESDE	AR			364	212				452			682	
	BO			56									
	BR	643	662		1.334	1.138			712			828	726
	CH	692		828						619			
	CO			325			1.139			293			1.239
	EC					418							
	GY												
	PY	229		220									
	PE				251	855							641
	SU												
	UY	417		517									
	VE			861		661				914			

Fuente: CCT, Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión Estratégica

Cabe asimismo preguntarse cómo han incidido en el potencial de mercado los intensos procesos de apertura comercial de los años noventa, tanto en relación con el resto del mundo como con los países de la región. El análisis de Ottaviano (2009) llega a similares conclusiones respecto de la importancia del mercado regional según el tamaño de los países, pero agrega un complemento interesante cuando examina cómo esto ha variado antes y después de las reformas (véase el Gráfico I.2).

Gráfico I.2 Suramérica: potencial de mercado de los países en 2007 y cambio porcentual 1997-2007

(Millones de US\$ por km y porcentajes)

Panel A



Panel B



Fuente: Ottaviano (2009)

En efecto, como puede apreciarse en el Panel A, el potencial de mercado es mucho mayor para Argentina y Brasil que para el resto de los países suramericanos como ya se señaló. Sin embargo, las ganancias en el potencial de mercado nominal antes y después de las reformas comerciales beneficiaron considerablemente más a los países medianos y pequeños de la región como muestra el Panel B del mismo gráfico.

Si bien el análisis precedente es sugerente y los resultados no contradicen la intuición económica, se basan en aproximaciones muy crudas de las relaciones comerciales entre países. En particular, no se hace referencia alguna a las barreras al comercio y tampoco se distingue entre aquellas de carácter administrativo (aranceles, cuotas, estándares y regulaciones, entre otras) de los costos de transporte.

Más allá de que todavía persistan fuertes restricciones al libre comercio, sobre todo en varios países desarrollados, es indudable que se han reducido las barreras administrativas. En consecuencia, el costo de transporte adquiere mayor importancia. En efecto, se estima que para los países en desarrollo, el impacto de los costos de transporte sobre el comercio es cinco veces mayor que el de los aranceles (Banco Mundial, 2001).

En el caso específico de América Latina, se subraya el hecho de que con los procesos de liberalización comercial, los países de la región enfrentan costos de transporte significativamente más altos que los aranceles. Las causas principales de ello son las fuertes deficiencias de infraestructura junto con la baja competencia que existe en los servicios de transporte. Se estima que una reducción de los costos de transporte pudiera tener un impacto mucho mayor al de la liberalización arancelaria, tanto en relación con el volumen como con la diversificación del comercio de los países de la región (Moreira et al., 2008).

Vale insistir, por otra parte, en que el valor de la integración física se potencia con progresos en las otras dimensiones de la integración regional. Este hecho ha sido tempranamente reconocido en el pensamiento regional. Como ya se ha mencionado, una mayor integración comercial y productiva permitiría aprovechar las economías de escala del bloque, como medio para ganar eficiencia y competitividad en los mercados externos y, también, para desarrollar complementariedades estratégicas en la producción y en la creación, adaptación y difusión del conocimiento y de nuevas capacidades tecnológicas.

e) Infraestructura y desarrollo sostenible

Como se sabe, la expansión económica y los aumentos de productividad de los países están muy ligados al comportamiento de la inversión en capital humano, tecnología y maquinaria y equipos. Sin embargo, no sólo estas modalidades de inversión afectan el crecimiento y la productividad. La dotación y calidad de los servicios de infraestructura, así como el manejo del capital natural tienen impactos significativos sobre el desarrollo económico y considerables efectos sociales. Además, en ambos casos la dimensión regional es crítica pues en ocasiones presentan características y efectos que trascienden las fronteras nacionales (CEPAL, 2004).

Si bien en los años noventa el desarrollo de la infraestructura recuperó en parte los considerables atrasos acumulados en los años precedentes, a partir del nuevo milenio cabía esperar un considerable aumento de la demanda de sus servicios en los países suramericanos, sobre todo de aquella con vocación de integración regional. La razón principal es que el acervo de capital en infraestructura era insuficiente y la calidad de sus servicios presentaba notorias deficiencias. De ahí la necesidad de diseñar políticas e

incentivos que estimularan la inversión pública y privada en esa área para superar los numerosos cuellos de botella identificados.

A su vez, la riqueza del patrimonio natural de la región en términos de biodiversidad y recursos naturales ofrecía una amplia gama de recursos renovables y no renovables, cuya gestión y aprovechamiento económico continuó siendo parte esencial de las estrategias de inserción internacional e integración regional. En efecto, la región dispone de un cuarto de los bosques mundiales y casi la mitad de los bosques tropicales. Más del 40% de la superficie regional se dedica a la agricultura y tiene un tercio de los recursos hídricos mundiales. Asimismo, la región concentra el 40% de la biodiversidad total del planeta. Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela son considerados países mega diversos y el origen de muchas plantas de alto valor económico (CEPAL, 2004).

Aunque la preocupación internacional con el deterioro del medio ambiente ya había movilizado a los gobiernos en los años setenta, el concepto de desarrollo sostenible cambió inexorablemente las percepciones de los problemas ambientales⁷.

Dicha noción fue introducida en 1987 con la publicación *Nuestro Futuro Común* (también conocido como Informe Brundtland), pero alcanzó amplia difusión pocos años después. De hecho, se popularizó a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, 1992). Esta Conferencia se constituyó como hito histórico en el proceso de definición de una agenda global de desarrollo sostenible y dio lugar a un consenso político del más alto nivel⁸. Por consiguiente, el encuentro fue un punto de inflexión en la negociación de acuerdos multilaterales, con una visión amplia del desarrollo en la que se reconocía la importancia de conciliar la producción y el comercio con un uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente (Ocampo y Martín, 2003a).

De tal manera, los temas ambientales comenzaron a adquirir presencia en la agenda de las negociaciones internacionales. Primero por su peso propio y, después, por sus vínculos con varios temas de las negociaciones comerciales en el ámbito de la OMC. Así se fueron originando varios espacios de convergencia para su tratamiento conjunto (por ejemplo, las medidas ambientales relacionadas con el comercio, el acceso a mercados, el etiquetado con propósitos ambientales y varias otras (véase Ewing y Tarasofky, 1997). Algunos años más tarde se reconoció la interacción de los temas ambientales con las negociaciones sobre derechos de propiedad intelectual en relación con la salud humana y los reinos animal y vegetal (IV Conferencia OMC, Doha, 2001).

La conciencia mundial que se fue construyendo acerca de la interdependencia entre países respecto de los bienes públicos globales propició que los instrumentos jurídicos de la Conferencia se adoptaran y ratificaran más rápidamente que en décadas anteriores y que prácticamente todos los países se hicieran parte de ellos. Así, en los primeros años de la década de 2000 varias de estas iniciativas ya eran un punto de referencia obligado para los gobiernos, las empresas del sector privado y, también, las organizaciones de la sociedad civil.

7- En *Una Única Tierra* (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano, Estocolmo, 1972) se habían enfatizado los aspectos técnicos de la contaminación causada por la acelerada industrialización, el crecimiento de la población y las elevadas tasas de urbanización. No obstante, se esperaba que el progreso tecnológico fuese resolviendo por sí solo los problemas de contaminación.

8- En la Conferencia se aprobaron tres iniciativas muy importantes. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertificación que, desde entonces, se conocen con el nombre de Convenciones de Río.

A pesar de que la comunidad internacional asumió con entusiasmo el compromiso de aplicar dichos acuerdos, el ímpetu inicial fue disminuyendo. Después de casi un decenio de la celebración de la Conferencia de Río existía un retraso considerable en su instrumentación efectiva, con la posible excepción de los avances logrados en el Mecanismo de Desarrollo Limpio. Aunque en varios eventos posteriores se refrendaron los principales principios surgidos en la Cumbre de la Tierra, en particular el número 7 (responsabilidades comunes pero diferenciadas) y el número 15 (criterio de precaución), el progreso ha sido lento por las dificultades para conciliar intereses y acordar metas y medidas concretas aceptadas por todos.

Cabe destacar que la singularidad de Suramérica radica tanto en la riqueza y relevancia mundial de los servicios ambientales relacionados con sus recursos naturales, como en el riesgo global que implicaría un acelerado proceso de deterioro ambiental de la región. La valoración económica de estos servicios ambientales es esencial para dar cohesión al esfuerzo regional de protección de los ecosistemas estratégicos y para conseguir el apoyo de todos los países con esa finalidad. No obstante, en materia de cambio climático, los progresos para acordar globalmente montos y mecanismos de financiamiento de las acciones de mitigación y adaptación en los países en desarrollo en general, y en Suramérica en particular, han sido lentos y son todavía el objeto de las negociaciones multilaterales en curso⁹.

Acompañando estos desarrollos globales, se fueron configurando algunas instancias de cooperación suramericana sobre los temas del desarrollo sostenible. Con esta finalidad, se ampliaron algunos procesos de cooperación regional existentes para incluir temas ambientales como, por ejemplo, el Tratado de Cooperación Amazónica (1978) que sirvió de marco para la Comisión Especial de Medio Ambiente de la Región Amazónica creada en 1989. En otros casos, se incluyó una dimensión ambiental en la estructura institucional de tratados existentes de comercio e integración subregionales. Así, en el MERCOSUR se introdujeron en 1994 lineamientos básicos y metas para las políticas de desarrollo sostenible y legislación ambiental de los estados miembros y, un año después, los ministros acordaron establecer un grupo de trabajo sobre medio ambiente con propósitos similares. Por su parte, la CAN creó en 1998 el Comité Andino de Autoridades Ambientales con la misión de apoyar a su Secretaría General en la formulación de políticas ambientales para la Comunidad.

Asimismo, se buscaron mecanismos regionales más amplios para instrumentar la adopción de los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Río. Con esa finalidad, fue creado el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, conformado por más de 30 autoridades nacionales. Después de su constitución en La Habana en 1995, el Foro se ha reunido cada dos años y se ha ido consolidando como un mecanismo efectivo para intercambiar experiencias nacionales y aunar las posiciones de la región en los temas relacionados con la Cumbre.

Al igual que en otras regiones del mundo, la institucionalidad ambiental de los gobiernos suramericanos se potenció considerablemente después de la Conferencia de Río, aunque con aproximaciones diferentes según los países. La mayoría estableció ministerios especializados que adoptaron una gestión integrada para el manejo de la contaminación, de los recursos naturales y el desarrollo sostenible (por ejemplo, Argentina y Brasil). Otros

9- Para un análisis reciente del estado de las negociaciones internacionales y de sus implicaciones para América Latina y el Caribe véase la Revista Integración y Comercio, número 30, dedicada a este tema (BID/INTAL, 2010).

optaron, en un primer momento, por la estrategia de crear comisiones o consejos intersectoriales y hoy día ya constituyeron ministerios especializados (como son los casos de Chile, Colombia y Perú).

Paulatinamente se fueron verificando avances normativos mediante la promulgación de leyes ambientales y la definición de una serie de estándares técnicos e instrumentos. Estos últimos han sido de regulación directa o indirecta. Los primeros incluyen normas de uso del suelo, reglas para la conservación ambiental y utilización de los recursos naturales, evaluación de impacto ambiental y otorgamiento de licencias. Los instrumentos de regulación indirecta son los derechos de propiedad y regímenes de tenencia, derechos o cuotas negociables, así como incentivos (o desincentivos) fiscales y financieros. Debido a una variedad de restricciones, la experiencia de varios países revela que ambos tipos de instrumentos actúan mejor como complementos que como sustitutos (CEPAL/PNUD, 1999).

También se fueron registrando algunos progresos en la articulación de las políticas ambientales con otras áreas de las políticas públicas que tienen mayor incidencia sobre el medio ambiente como son, por ejemplo, las exportaciones e inversiones, el desarrollo urbano, la agricultura y la infraestructura. En estos casos, sin embargo, las acciones han sido más bien reactivas y han evidenciado un poder de negociación relativamente bajo de las autoridades ambientales (Ocampo y Martin, 2003a).

Cabe mencionar otras iniciativas institucionales que complementan estos desarrollos en el nivel ejecutivo del gobierno central o federal según los países. La primera, es la conformación de comisiones especializadas en casi todos los parlamentos de la región para tratar los temas ambientales. Sin embargo, en algunos casos se ha sugerido complementar estas iniciativas con mecanismos propios de la labor parlamentaria (encuestas, audiencias públicas, evaluaciones y otras) a fin de estimular una mejor respuesta de los legisladores a las demandas ciudadanas.

Vale destacar, asimismo, el papel cada vez más importante que tienen los tribunales de justicia en la protección de derechos difusos y en el diseño e instrumentación de procedimientos para actuar frente a las infracciones y los delitos que generan perjuicio ambiental. En este sentido, también cobra relevancia el papel de los fiscales públicos y el de los defensores ciudadanos (ombudsperson) para promover un mejor funcionamiento de la justicia en torno a los derechos y obligaciones ambientales.

Por último, debido a las políticas de descentralización adoptadas por muchos países en el período, varios poderes de planificación y gestión ambiental han sido transferidos a los gobiernos locales en plenitud o de manera concurrente. Muchas veces estas instancias carecen de las estructuras funcionales, de los recursos humanos y financieros y de los incentivos para abordar estas tareas, aunque varios problemas ambientales se manifiestan con fuerza en los ámbitos locales. A pesar de todos estos avances en el plano institucional de los gobiernos suramericanos, las capacidades de seguimiento, fiscalización y sanción de las autoridades no son todavía suficientes. En consecuencia, los actores sociales perciben que no siempre se cumplen los objetivos de la legislación¹⁰.

10- En una encuesta realizada en 1998, el 87% de los encuestados en Argentina consideraba que las legislaciones y normas ambientales no se cumplían a cabalidad. Así opinaba también el 86% en Colombia, el 78 % en Venezuela, el 74% en Chile, el 67% en Uruguay y el 61% en Brasil (véase Ocampo y Martin, 2003b).

Como se dijo, una de las características esenciales de las discusiones sobre desarrollo sostenible es el surgimiento de una multiplicidad de actores además de los gobiernos, a veces con actuaciones proactivas y otras meramente reactivas. Así, junto con los cambios institucionales en los poderes públicos, grandes empresas privadas y organizaciones empresariales se fueron involucrando con el tema ambiental. Las iniciativas globales comenzaron a principios de la década, pero en la región se concretaron más tarde. Por ejemplo, en 1997 se creó el Consejo Empresario para el Desarrollo Sostenible de América Latina, capítulo latinoamericano de la asociación a nivel global. Este Consejo agrupó inicialmente a más de 300 grandes empresas y tuvo como objetivo encarar investigaciones y estudios para contribuir a la educación y formación en materias ambientales en el mundo de la empresa. También se adoptaron acciones para mejorar el desempeño ambiental de las empresas, en particular la certificación del cumplimiento de estándares voluntarios (ISO 14000). A fines de 1999 estaban certificadas 146 empresas en Brasil, 81 en Argentina y números menores en los otros países suramericanos y dicho proceso ha continuado con fuerza en los años subsiguientes (Ocampo y Martín, 2003b).

Otro actor muy relevante ha sido la sociedad civil, para cuyas organizaciones el tema ambiental se fue convirtiendo en una causa ciudadana de gran convocatoria y movilización en todos los niveles geográficos y con fuertes articulaciones entre ellos. Concurrentemente, los procesos de democratización han ampliado los espacios para la participación en la búsqueda de soluciones a las demandas ciudadanas. Los cambios que han tenido lugar significan que dichas demandas se expresan no sólo como derechos que deben ser reconocidos, sino como la necesidad de encarar acciones conjuntas de todos los actores (públicos, privados y sociales) a fin de encontrar soluciones a los problemas, aun cuando las motivaciones de cada actor puedan ser diferentes.

Desde luego, la cultura política prevaleciente en cada país en las distintas esferas de gobierno es un factor determinante para forjar estas alianzas. Muchas veces los pactos sociales subyacentes están asentados sólo en acuerdos tácitos y, por lo tanto, son incapaces de distribuir con claridad los papeles y responsabilidades entre los diferentes actores. Cuando ello ocurre, se polarizan las posiciones, el conflicto predomina sobre la cooperación y la desconfianza entre los varios actores involucrados se convierte en barrera infranqueable. De todas maneras, hay evidencia de que el tema del desarrollo sostenible fue adquiriendo creciente relevancia en la agenda de los países suramericanos.

Todos estos eventos y percepciones fueron configurando y relacionando las diversas dimensiones del contexto económico en que tomó cuerpo la Declaración de Brasilia y, en particular, el lanzamiento de IIRSA. Cabe hacer ahora algunos alcances respecto del contexto político que hizo posible que la iniciativa del Gobierno de Brasil concitase el apoyo político unánime de todos los demás gobiernos suramericanos.

3. EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA DECLARACIÓN DE BRASILIA

Como consecuencia de los procesos de recuperación y profundización de la democracia en los países de la región y de la superación de las hipótesis de conflicto entre algunos de ellos, se fue generando progresivamente un clima regional de paz y cooperación, de defensa de valores comunes y de acción concertada para perseguir intereses compartidos en los foros multilaterales.

a) Defensa regional de la democracia representativa

Los profundos cambios ocurridos en el mundo hacia finales de los años ochenta, llevaron a un reconocimiento casi universal de las bondades de la democracia representativa como forma de gobierno. En Suramérica, esta percepción coincidió con un proceso de democratización que había comenzado en los años ochenta y se consolidó en la década siguiente. La generalización de la democracia electoral fue un hecho sin precedentes en la región. Basta señalar que los doce gobiernos suramericanos fueron democráticamente electos en los años noventa, pero que sólo cinco de ellos podían exhibir un proceso electoral sin interrupciones desde 1980 (véase PNUD, 2004 y el Cuadro I.10)¹¹.

Cuadro I.10
Suramérica: elecciones para Presidente y Congreso, 1990-2000

PAÍS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina		B	A	B		P,B,A		B		P,B,A	
Bolivia				P,B,A				P,B,A			
Brasil	B,A				P,B,A				P,B,A		
Chile				P,B,A				B,A		P	
Colombia	P,B,A	B,A			P,B,A				P,B,A		
Ecuador	U		P,U		U		P,U		P,U		
Guyana											
Paraguay				P,B,A					P,B,A		
Perú	P,B,A		U			P,U					P,U
Suriname											
Uruguay					P,B,A					P,B,A	
Venezuela				P,B,A					P,B,A		P,U

Notas:

P: elección presidencial

B, A y U: elecciones parlamentarias (B: cámara baja; A: cámara alta; y U: cámara única)

Fuente: PNUD (2004)

En el Cuadro I.10 puede apreciarse que tanto las elecciones presidenciales como las de los miembros del parlamento se sucedieron con normalidad a lo largo de los años noventa. Aunque este proceso fue estimulado por los desarrollos globales, esencialmente ha sido producto de firmes convicciones nacionales que se fueron arraigando por duras lecciones aprendidas en períodos anteriores.

A nadie escapa que la democracia es algo más que un método para elegir a quienes gobiernan, también es una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos. Pero la democracia en Suramérica se ha ido consolidando en condiciones muy especiales: primero, en el marco de la década perdida de 1980 y, después, acompañando el proceso de reformas económicas de

11- Guyana consiguió su independencia del Reino Unido en 1966, desde entonces estuvo gobernada por grupos militares hasta 1992 cuando se eligió un gobierno constitucionalmente, proceso que ha continuado sin interrupciones hasta ahora. Suriname obtuvo su independencia de los Países Bajos en 1975 y estuvo gobernada por grupos militares hasta 1987. Ese año se eligió un gobierno según el proceso establecido en la Constitución, pero en 1990 hubo un golpe militar que se mantuvo en el poder hasta 1991, cuando fue elegido un nuevo gobierno. Las elecciones han sido periódicas desde entonces (véase CIA Fact Sheets).

los años noventa con las expectativas y las fuertes tensiones que ellas produjeron. Así, se fue configurando un triángulo de democracia electoral, pobreza y desigualdad (PNUD, 2004). En estas condiciones de la región, muchos hombres y mujeres a la vez que consolidan sus derechos políticos, encuentran dificultades para completar su ciudadanía civil y social y, por ello, se constatan y perciben importantes déficit en todos los países. No obstante, estas carencias de la democracia no denotan su fracaso, más bien señalan sus desafíos. Desde luego, los Presidentes Suramericanos eran plenamente conscientes de la necesidad de encarar estos desafíos de la democracia en la región (véase el Comunicado de Brasilia, numerales 24, 25 y 26).

Aunque la consolidación de la democracia electoral tuvo ciertas vicisitudes en el período como las experimentadas en Brasil (1992), Ecuador (1998 y 2000) y Paraguay (1999), la acción regional demostró su fortaleza y capacidad para superar estas crisis institucionales con amplio apoyo de las sociedades nacionales. Tanto la posibilidad de futuras amenazas al régimen democrático como la efectividad demostrada por la respuesta regional estimularon a los países a buscar modalidades de defensa colectiva de los principios democráticos.

Así, en el caso del MERCOSUR se comenzó con una Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en 1996 por parte de los cuatro miembros del bloque (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y el Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile. Posteriormente, en 1998, los seis países suscribieron el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático. En dicho instrumento los países reconocen que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo de los procesos de integración. También concuerdan en que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración regional y señalan las medidas a adoptar por los estados miembros en caso de la interrupción democrática en alguno de ellos.

Por su parte, la CAN produjo en 1998, la Declaración del Consejo Presidencial Andino en la cual se establece que es una comunidad de naciones democráticas y que tiene entre sus objetivos principales el desarrollo y la consolidación de la democracia y el estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. A su vez, por encargo de los mandatarios andinos se elaboró un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena denominado Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, el cual fue suscrito por los gobiernos miembros entre 1998 y 2000. Este protocolo destaca como condición esencial para la cooperación andina y la integración, la plena vigencia de las instituciones democráticas y el estado de derecho y señala, asimismo, los procedimientos a seguir de producirse una ruptura del orden democrático en cualquiera de los países miembros.

Inspirados en la vigencia de estos dos protocolos, los presidentes de Suramérica decidieron que el mantenimiento del estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático en cada uno de los doce países constituyen objetivos y compromisos compartidos y pasan a ser condiciones esenciales para la participación en futuros encuentros suramericanos. Además, respetando los mecanismos de carácter regional existentes, acordaron realizar consultas políticas en caso de amenaza de ruptura del orden democrático en cualquiera de sus países (Comunicado de Brasilia, numeral 23).

b) Promoción de un ambiente de paz, seguridad y cooperación

En los años noventa Suramérica, que es una región de bajísimo nivel de conflicto, hizo notables progresos hacia la conformación de un área de paz y en la generación de un ambiente de amistad y cooperación entre los

gobiernos. Si bien ese ambiente se fue afianzando debido a la superación de algunos diferendos entre ciertos países, nadie alimentó la esperanza de que esas desavenencias estuvieran desterradas para siempre de la región. Más bien la idea prevaleciente fue que los países acordaban adherir al principio de la solución pacífica y negociada de las controversias según las normas pertinentes del derecho internacional, en oposición al uso o amenaza de la fuerza contra naciones hermanas.

Así, se fue generando la convicción de que la paz, la seguridad y la cooperación en la región debían sustentarse en compromisos para fortalecer la confianza mutua, renovar la amistad e impulsar el desarrollo y la cooperación. También en este tema, los pronunciamientos suramericanos se fueron construyendo sobre los cimientos establecidos por los dos bloques subregionales. La CAN se había pronunciado al respecto en 1989, mediante la Declaración de Galápagos: compromiso andino de paz, seguridad y cooperación. Casi una década después se produjo la Declaración política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz (Ushuaia, 1998).

Aunque en la Declaración de Brasilia se acordó que la región era una zona de paz (véase el numeral 5), la iniciativa se formalizó poco después con la Declaración sobre Zona de Paz Suramericana (Guayaquil, 2002). En la declaración se proscribía el uso de la fuerza, cualquier acción vinculada con las armas de destrucción masiva (incluyendo las nucleares) y se toma el compromiso de erradicar las minas antipersonales de todo el territorio regional. Asimismo, los países suramericanos se comprometen a fomentar la confianza, la cooperación y la consulta permanente en las áreas de seguridad y defensa, así como a coordinar sus acciones en los foros internacionales respectivos. Por último, los doce países acordaron aumentar la transparencia en la adquisición de armamento y limitar gradualmente sus compras.

c) Compromiso regional con el multilateralismo

La idea básica en la Declaración de Brasilia es que Suramérica puede presentarse en el escenario internacional como un actor importante, con capacidad de incidir en el reordenamiento global si es que actúa con voz unificada y en alianza con otros grupos de países que comparten sus intereses. Esta visión convergente debe orientarse a desarrollar un multilateralismo fuerte, que responda a los cambios que viene experimentando el mundo en diversas dimensiones y, en particular, propender a la construcción de un ordenamiento global con mayores grados de equilibrio entre derechos y compromisos de los países desarrollados y en desarrollo.

Aunque se reconocen grandes obstáculos para estas tareas (ausencia de principios compartidos, influencia desigual de los actores y la inestabilidad de las coaliciones ante agendas tan complejas), se señalan algunos temas álgidos de la agenda internacional. Así, el principal desafío para la región es aunar posiciones comunes respecto de la nueva arquitectura financiera internacional (numeral 17), las negociaciones comerciales en el ámbito de la OMC (numerales 15 y 16) y los temas vinculados al desarrollo sostenible derivados de la Cumbre de Río (numeral 3).

En el caso del primero, si bien se reconoce que el explosivo desarrollo financiero mundial ha creado oportunidades de financiamiento y de cobertura de riesgos, también se remarca que ha puesto en evidencia los inmensos problemas que provoca el contraste entre las fuerzas dinámicas del mercado y la debilidad de los marcos institucionales que las regulan. La coexistencia de globalización financiera y políticas macroeconómicas nacionales produce fuertes tensiones en los países en desarrollo, que se suman a los problemas propios de los sistemas financieros encarnados en los conceptos de volatilidad y contagio.

Respecto del segundo, se reconoce que el crecimiento sostenido del comercio internacional y el fortalecimiento de las reglas multilaterales en el marco de la OMC, son elementos propicios para una mejor integración de los países en desarrollo en la economía mundial. Pero estos procesos favorables se enfrentan a la apertura incompleta de las economías desarrolladas (especialmente, pero no exclusivamente, en los temas agrícolas) y a la exigencia de que los países en desarrollo se adecuen a la normativa internacional en varias dimensiones asociadas al comercio.

Por último, se argumenta que la globalización valoriza las ventajas comparativas ambientales como, por ejemplo, la utilización sostenible del capital natural (agrícola, forestal, pesquero y turístico), la preservación del capital ecológico (información genética contenida en la biodiversidad y el papel de los bosques como sumidero de carbono y de otros contaminantes) y la protección del capital natural con valor histórico, científico y estético. Si bien se han registrado importantes avances sobre la base de principios adecuados, el grado de ratificación e instrumentación de los acuerdos es todavía incipiente.

En todos estos temas, el escenario actual de las negociaciones internacionales impone a los países en desarrollo difíciles disyuntivas. Por un lado, seguir negociando es generalmente preferible a suscribir un acuerdo desfavorable y, por otro, la falta de progreso en las negociaciones multilaterales alienta la suscripción de acuerdos de libre comercio bilaterales o regionales que incluyen muchos temas sobre los cuales no hay consenso en el ámbito multilateral.

4. COMENTARIOS FINALES

El contexto económico y político en que surgió la Iniciativa IIRSA fue muy especial por diversas razones. Primero, por cuanto trasunta una agenda positiva frente a la compleja realidad de la globalización. Deja así de lado otras dos maneras posibles de plantearse ante el fenómeno: resistirlo pasivamente, o alternativamente, adoptarlo de manera complaciente. La opción tomada se apoya en el hecho de que Suramérica es visualizada como un actor relevante en la reconfiguración del ordenamiento global y en la convicción de que existe una amplia variedad de modalidades de desarrollo e integración a la economía global según muestran diferentes países industrializados y en desarrollo.

Segundo, se reconoce que los años venideros serán muy demandantes para la región, pues si bien la globalización ofrece significativas oportunidades a los países en desarrollo, también conlleva riesgos. De exclusión, para aquellos países que no estén bien preparados para enfrentar las demandas de competitividad del mundo contemporáneo y riesgos de acentuación de la heterogeneidad estructural entre empresas, sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran de manera segmentada a la economía mundial.

Tercero, la agenda intenta armonizar identidad y modernización en la región. Por un lado, apunta a enfrentar los desafíos del desarrollo contemporáneo modernizando el “espacio económico ampliado” de la región y, por otro, insiste en la idea de “identidad regional”. En este sentido, se hacen referencias muy potentes a las distintas dimensiones de estos procesos. En realidad, mucho más potentes y ambiciosas que caracterizaciones utilizadas habitualmente en las declaraciones de los gobiernos.

Cuarto, el avance en las múltiples dimensiones del proceso de integración regional juega un papel clave en la agenda, en un doble sentido. Como espacio de aprendizaje y de cooperación comercial, productiva, empresarial y tecnológica y como plataforma para la inserción internacional. Complementariamente, como mecanismo para ganar escala e influencia política y económica y, también, para diversificar los riesgos en una economía global plagada de incertidumbre en diversos ámbitos.

Quinto, la integración de la infraestructura en Suramérica es vista, a la vez, como una de las varias dimensiones de la integración regional y como una decisión estratégica. En este sentido, quizás sea procedente reinterpretar algunas de las ideas de Hirschman (1970) respecto de las estrategias de desarrollo. En particular, su insistencia en la necesidad de identificar secuencias eficientes en vez de opciones excluyentes: "el progreso aislado en un área es posible, pero sólo por un período limitado; para que no se diluya debe ser seguido de progresos en las otras áreas relevantes. ... Una secuencia eficiente es aquella que ordena las acciones sobre la base de su mayor capacidad para inducir las siguientes."¹² Al parecer, los Presidentes suramericanos decidieron que ese papel lo podría desempeñar la infraestructura de integración.

Como se verá, muchas de las dimensiones que contribuyeron a definir las condiciones iniciales en el surgimiento de IIRSA fueron experimentando diversos cambios y evoluciones. Ambos serán examinados después de presentar la organización institucional, el enfoque conceptual y los principales resultados de la Iniciativa en los siguientes tres capítulos. Estas presentaciones aportarán, asimismo, evidencias y elementos de juicio que serán útiles a la hora de intentar un análisis dinámico del proceso. A su vez, ello permitirá definir las nuevas condiciones iniciales que son necesarias para explorar los desafíos de IIRSA de cara al futuro.

12- Véase Hirschman (1970) pp. 78-79, la traducción es nuestra.

CAPÍTULO 5
LA ADAPTACIÓN AL
CONTEXTO Y A SU
PROPIO DESARROLLO

CAPÍTULO 3
LAS APROXIMACIONES
CONCEPTUAL Y
METODOLÓGICA

CAPÍTULO 4
LOS RESULTADOS
ALCANZADOS

CAPÍTULO 6
IIRSA: DESAFÍOS DE
CARA AL FUTURO

CAPÍTULO 2 LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL



●●● Como se vio, la convergencia de procesos políticos y desarrollos económicos en los años noventa hicieron posible que los países suramericanos decidiesen profundizar el proceso de integración regional. El aumento de la importancia del comercio intrarregional y las expectativas de que tal dinámica se mantuviese dieron sustento a este proceso. Entre otras cosas, resultaba fundamental superar los cuellos de botella derivados del déficit creciente en materia de disponibilidad, calidad e interrelaciones de la infraestructura de integración regional. Además, se consideraba que la infraestructura estaba en el camino crítico de una mayor integración, es decir, se le reconocía un alto potencial para catalizar otras dimensiones del proceso.

La creación de IIRSA responde a estas apreciaciones y se pueden destacar tres consensos sobre los que se apoyó. En primer lugar, el amplio acuerdo en la región sobre la necesidad de mantener y ampliar la dinámica de crecimiento del mercado intrarregional y lograr competir en mejores condiciones en el mercado global.¹³ Segundo, la existencia de un déficit creciente en materia de infraestructura y en particular de infraestructura de integración, producto de la reducción en la inversión pública de las décadas anteriores. Por último, la necesidad de ampliar las facilidades de financiamiento y desarrollar mecanismos novedosos que permitieran aumentar los flujos de financiamiento público y privado hacia este tipo de proyectos.

A su vez, la estrategia de intervención de IIRSA incorporó dos características novedosas. Por un lado, puso el foco de atención en el territorio. De esta manera, la infraestructura recibió un tratamiento integrado en el que se dan cita los temas de transporte, energía y comunicaciones, buscando capitalizar las sinergias existentes para mejorar la logística de la producción y del comercio y así elevar la competitividad. Por el otro, la incorporación activa de los organismos multilaterales de financiamiento, tanto en la etapa de creación de la Iniciativa como en el posterior apoyo a su gestión.

En consecuencia, se decidió poner en marcha un enorme esfuerzo de organización territorial que permitiera integrar a Suramérica en el espacio mundial, impulsando el desarrollo integral de la infraestructura en sus aspectos físicos e institucionales. Al mismo tiempo, se propiciaba un desarrollo territorial sustentable en los ámbitos económico, social, ambiental y político-institucional. Por cierto, el esfuerzo demandaba la actuación concertada de diversas entidades sectoriales a nivel nacional y regional, de las instancias nacionales de financiamiento y de integración, así como de los organismos multilaterales de financiamiento y de la iniciativa privada. En alguna medida, IIRSA nació con el desafío inicial de abordar una agenda compleja que requería, además de establecer consensos entre los gobiernos, instrumentar las decisiones hacia el interior de los espacios institucionales que son propios de cada país.

En materia organizativa, se decidió que IIRSA prescindiera de instancias formales propias y que más bien se apoyase en las organizaciones nacionales ya existentes para actuar en espacios *ad-hoc*.¹⁴ Al parecer, esta decisión fue tomada con el propósito de que la operación de la Iniciativa fuese ágil y poco costosa, evitando la crea-

13- A su vez este consenso en la faz de la integración comercial se apoyaba sobre logros tangibles. La región andina registraba el desmantelamiento de gran parte de las restricciones comerciales entre sus miembros. Por otro lado, desde su lanzamiento el MERCOSUR había cumplido con un desempeño exitoso y se comenzaba a trabajar en acuerdos de convergencia CAN-MERCOSUR.

14- Es posible que en estas decisiones influyese la consolidada experiencia existente en materia de transporte terrestre a través de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur (1991-1999), cuya Secretaría Permanente fue ALADI.

ción de una nueva burocracia y facilitando la toma de decisiones mediante un proceso de interacción flexible entre los gobiernos y los organismos financieros multilaterales.¹⁵ Igualmente se postuló que, en esta organización, debían participar todos los gobiernos suramericanos y que las decisiones se debían tomar por consenso.

En la reunión de Montevideo se propuso y aprobó el mecanismo para la implementación y acompañamiento del Plan de Acción para el desarrollo de IIRSA que, con algunas variantes que se examinan más adelante, definió la estructura organizativa utilizada en los diez años siguientes (véase el Recuadro II.1). Esta estructura reconoce dos ámbitos principales: el directivo y el técnico. En el ámbito directivo, la máxima instancia sería ejercida por el Comité de Dirección Ejecutiva, integrado por representantes de alto nivel de los gobiernos y se constituiría como espacio para construir consensos políticos y diseñar mandatos.

Recuadro II.1 **Preceptos básicos de implementación y acompañamiento del Plan de acción**

En el orden operativo, el Plan de Acción de Montevideo incorporó una modalidad de trabajo para arribar a objetivos consensuados con base en métodos y tareas compartidas. Asimismo, destacó la importancia de instrumentar acciones de seguimiento para la implantación de las decisiones y directivas promovidas por las máximas autoridades de Suramérica. Para ello, introdujo mecanismos para definir con claridad modalidades de trabajo, metas y cronogramas, así como un esquema claro de asignación de responsabilidades. El diseño de estos mecanismos se fundamentó en cinco preceptos básicos.

- Evitar la creación de nuevas instituciones, aprovechando los recursos humanos y financieros de instituciones nacionales, regionales y multilaterales ya existentes, buscando esquemas de cooperación y optimización de esfuerzos y recursos entre ellas.
- Procurar que el mecanismo de seguimiento refleje los compromisos políticos de alto nivel, promueva una presencia cercana y permanente de las instituciones regionales, permita interpretar las necesidades de la sociedad y facilite el acompañamiento interno de los gobiernos.
- Asegurar la participación plena de todos los gobiernos de Suramérica, así como el logro de los consensos necesarios para mantener los compromisos y sostener las decisiones de todas las partes involucradas en los distintos procesos de la Iniciativa.
- Facilitar la toma de decisiones mediante mecanismos de interacción ágil y flexible entre los gobiernos suramericanos y las entidades regionales y que presten asesoramiento técnico especializado en las diversas instancias contempladas en IIRSA.
- Preparar un cronograma de trabajo que sea actualizado periódicamente, en el que se establezcan objetivos organizados de manera secuencial y en el que se definan tareas específicas para los diferentes núcleos de la estructura de seguimiento contemplada en la Iniciativa.

Fuente: Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, 2000

15- En cierto sentido, este concepto de "institucionalidad liviana", no era una novedad. El MERCOSUR también eligió un modelo de intensa interacción gubernamental. Aún en la actualidad la Secretaría Técnica del MERCOSUR tiene funciones y estructura menores al modelo aplicado por la CAN.

Por su parte, en el ámbito técnico se establecieron dos instancias complementarias: el Comité de Coordinación Técnica (CCT) y los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE). En el CCT participan representantes técnicos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de CAF, Banco de Desarrollo de América Latina y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Según el diseño institucional original, los tres últimos organismos debían desempeñar, de manera rotativa cada seis meses, la Secretaría Técnica del CCT localizada en forma permanente en la sede del BID/INTAL en Buenos Aires.

A su vez, cada GTE está integrado por funcionarios y expertos técnicos de las entidades de gobierno más directamente vinculadas con su agenda de trabajo; en principio se definió un GTE para cada Eje de Integración y Desarrollo y para cada Proceso Sectorial de Integración (véase el Capítulo III) más algunos otros sobre temas específicos.¹⁶ A nivel operativo, cada GTE debía contar con un Gerente y un Asistente Técnico que actuarían como secretaría del grupo respectivo y que serían contratados por las instituciones que integran el CCT.

Como se anticipó, este diseño original experimentó algunos cambios conforme se fue progresando en las tareas de IIRSA. Sin duda, el cambio más importante fue la creación de una instancia no contemplada inicialmente, pero que pasó a constituirse como la columna vertebral de la organización cual es la Coordinación Nacional (CN) en cada uno de los gobiernos miembros de la Iniciativa. Esta figura se estableció con particularidades según cada país y recién en la VII Reunión del CDE (diciembre 2005, Asunción) se definieron los objetivos, funciones y composición de las Coordinaciones Nacionales.¹⁷ Más allá de los detalles, la creación de esta instancia parece haber respondido a la necesidad de contar con un enlace permanente entre la acción de la Iniciativa y las diversas agencias nacionales involucradas en el logro de las metas, es decir, para contribuir decisivamente a administrar la compleja agenda de IIRSA.



Un segundo cambio al diseño original fue la desaparición progresiva de la figura del Gerente y del Asistente Técnico de cada uno de los GTE, a medida que las acciones contempladas en el plan de trabajo iban avanzando y los gobiernos concentraban el protagonismo. La figura del Gerente y la evolución de sus funciones están debidamente registradas en la documentación de la Iniciativa. Sobre esta base, se pueden esbozar las líneas generales de dicha evolución. En primer lugar, la figura del Gerente ya estaba contemplada en el Plan de Acción de Montevideo con la función de organizar, coordinar y facilitar el funcionamiento de cada GTE, orientándolo hacia el logro de resultados concretos mediante una serie de actividades.¹⁸ El principal apor-

16- Por ejemplo, se constituyó un GTE para el tema Exportación por Envíos Postales para PYMES y otro para el Acuerdo de Roaming Suramericano.

17- Véase el Anexo 10 del Acta de dicha reunión. A partir de ese momento se da institucionalidad formal a las Coordinaciones Nacionales y se modifica la estructura institucional de IIRSA al formato que se muestra en el Gráfico II.1.

18- Estas actividades están detalladamente descritas en los términos de referencia utilizados por los organismos financieros multilaterales para contratar a los expertos externos que se desempeñarían como gerentes en cada GTE.

te sustantivo del Gerente debía ser la elaboración de una Visión de Negocios para cada Eje de Integración y Desarrollo que permitiese enmarcar la identificación de los grupos de proyectos y el análisis de su viabilidad en el ámbito de trabajo de cada GTE.

En segundo término, una vez que se registraron suficientes avances en esas tareas, se hizo necesario identificar mecanismos de financiamiento específicos para la preparación y ejecución de los proyectos estructurantes. Por esta razón, el CCT decidió involucrarse directamente en cada GTE a través del personal técnico de las propias instituciones financieras, en lugar de los gerentes-consultores. Con ello, sería posible agilizar la disponibilidad de la experiencia y especialización técnica necesaria para atender los requerimientos específicos de la preparación de los proyectos para su financiamiento, así como la consideración e inclusión de los mismos en la lista de financiamiento (*pipeline*) de cada una de las instituciones financieras.¹⁹

Finalmente, una vez cumplida esa etapa y acompañando la aplicación de la Metodología de Planificación Territorial Indicativa (véase el Capítulo III) se hizo patente que el protagonismo para llevar adelante la instrumentación de los proyectos y demás acciones estaba en manos de los países. Es así que aparece con fuerza la figura del Coordinador Nacional, con las funciones principales de conformar una delegación técnicamente sólida y de características multisectoriales para representar a su gobierno en cada GTE y, por otro lado, movilizar los recursos institucionales nacionales para llevar adelante las decisiones adoptadas en el seno de cada GTE.

El tercer cambio organizativo que se introdujo en 2003 al diseño original del Plan de Acción de Montevideo fue la decisión de que el BID/INTAL desempeñase de manera permanente la Secretaría del CCT, en vez del esquema rotativo propuesto originalmente.²⁰ Con estos cambios, el esquema organizativo de IIRSA adoptó el formato que se presenta en el Gráfico II.1.

Gráfico II.1
Estructura Institucional de IIRSA



19- Véase Esquema de gestión, p.13. Cuarta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva, Anexo 3: Informe del CCT al CDE. Caracas, Venezuela, julio de 2003.

20- La decisión obedeció a consideraciones de orden práctico: la localización del INTAL en la región, su larga tradición en los temas de la integración, incluyendo los aspectos de integración física, así como su flexibilidad operativa.

A continuación se presenta una descripción detallada de la composición y funciones de cada una de estas instancias de la estructura institucional de IIRSA.

1. **El Comité de Dirección Ejecutiva (CDE)** es la principal instancia directiva propia de IIRSA. El CDE debe definir los lineamientos estratégicos y aprobar los planes de acción de la Iniciativa, tomando en consideración las propuestas emanadas de las reuniones de los Coordinadores Nacionales, de los Grupos Técnicos Ejecutivos y del Comité de Coordinación Técnica, así como de los propios países. Está integrado por representantes de alto nivel designados por los gobiernos de Suramérica y, en la mayoría de los casos, la representación recae en ministros de estado en los ámbitos de infraestructura o planificación. El CDE tiene una Presidencia y dos Vicepresidencias pro t mpore (una corresponde al gobierno que ha ejercido la presidencia inmediata anterior y otra al gobierno que ejercería la siguiente presidencia). El CDE se reúne una vez por año con la finalidad de considerar y evaluar las acciones realizadas en el marco de la Iniciativa y definir el plan de trabajo a ser ejecutado en el año siguiente.

2. **Las Coordinaciones Nacionales (CNs)** son el punto focal de cada país para la Iniciativa IIRSA. Cumplen la doble función de coordinar el intercambio con las restantes coordinaciones nacionales y catalizar la participación de los distintos organismos gubernamentales al interior de cada país. Esta tarea de coordinación interministerial, no sólo es relevante, sino también compleja dadas las características multisectoriales y multidisciplinarias de la Iniciativa. Además, de los ministerios sectoriales (transporte, energía y comunicaciones), las Coordinaciones Nacionales deben interactuar según necesidades específicas con relaciones exteriores, planificación y economía al igual que con entidades subnacionales de gobierno. Fuera del ámbito gubernamental, también deben facilitar la participación de otros actores como son el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Las CNs tienen una relación directa con el representante nacional en el CDE y adoptan en cada país la organización interna que más convenga a sus características institucionales. No obstante, en todos los casos y con independencia de la organización adoptada, se ha definido esta figura. Las CNs lideran la ejecución del plan de trabajo de la Iniciativa y se reúnen generalmente dos veces al año para analizar los avances en los planes de acción aprobados por el CDE. Asimismo, preparan en conjunto con el CCT la agenda y documentación necesaria para la reunión anual del CDE.

3. **Los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs)** constituyen el nivel de trabajo técnico de la Iniciativa. Los GTEs est n integrados por funcionarios y expertos de los países pertenecientes a aquellas entidades de gobierno que sean pertinentes a su agenda de trabajo. Cada Coordinación Nacional encabeza la delegación respectiva y tienen la responsabilidad de elegir su conformación. La CN también se ocupa de canalizar la información hacia su gobierno acerca de los desarrollos de los trabajos en el respectivo GTE (agenda, resultados alcanzados y próximos pasos a seguir). Cabe destacar que las reuniones de los GTEs no tienen lugar de manera regular, más bien ellas surgen de las decisiones tomadas en relación al plan de trabajo anual definido por el CDE. El CCT y su Secretaría facilitan la realización de esas reuniones y brindan apoyo técnico, logístico y financiero para contribuir al cumplimiento de los objetivos de cada reunión.



4. El **Comité de Coordinación Técnica (CCT)** está integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CAF, Banco de Desarrollo de América Latina y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). El CCT brinda apoyo técnico y financiero a los países en todos los temas relacionados con IIRSA, actuando como facilitador del proceso, coordinador de las actividades conjuntas y depositario de la memoria institucional de la Iniciativa. Esta labor se centra en las áreas prioritarias definidas por el CDE y los GTEs.

5. La **Secretaría del CCT** es ejercida por el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID/INTAL) con sede en Buenos Aires, Argentina. La Secretaría del CCT tiene asignadas tareas de coordinación con las instituciones que lo integran y actúa como unidad de enlace y comunicación entre el CCT, la Presidencia pro t mpore del CDE y las CNs. Asimismo, la Secretaría realiza labores organizativas y logísticas vinculadas al desarrollo del programa anual de trabajo de la Iniciativa y el diseño y actualización del sitio electrónico de IIRSA. El Director de INTAL participa, además, en las reuniones de trabajo del CCT.

Más allá de la descripción de las instancias incluidas en la estructura institucional de IIRSA, vale la pena destacar la intensidad y la calidad de las interacciones que se han verificado entre todas ellas a lo largo de los diez últimos años para enfrentar el déficit de coordinación preexistente en el ámbito de la provisión y regulación de la infraestructura entre los numerosos actores involucrados. En especial, vale destacar los intensos vínculos horizontales, así como las modalidades ensayadas para la generación de consensos.

Asimismo, es necesario enfatizar el carácter innovador, la flexibilidad y fortaleza operativa de la dimensión institucional de IIRSA. El hecho de haber puesto en valor estos recursos institucionales preexistentes con una perspectiva regional en torno a la Iniciativa es uno de sus méritos más significativos. Aparte de sus logros, tangibles e intangibles, que serán examinados detalladamente en el Capítulo IV, cabe ahora presentar algunos alcances en torno a la fortaleza de su esquema organizativo.

Desde la Primera Reunión de los Presidentes de Suramérica en Brasilia, setiembre de 2000, en la que se dio el paso inicial para el lanzamiento de IIRSA, se han llevado a cabo doce cumbres suramericanas en las que se fue progresando hacia la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), bajo cuya égida se llevaron a cabo las últimas seis de las doce reuniones presidenciales mencionadas. Estas reuniones se detallan en el Recuadro II.2.

Recuadro II.2 **Reuniones de Presidentes de Suramérica**

Primera Reunión de Presidentes de América del Sur

31 de agosto y 1 de setiembre de 2000; Brasilia, Brasil

Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur

26 y 27 de julio de 2002; Guayaquil, Ecuador

Tercera Reunión de Presidentes de América del Sur

7 al 9 de diciembre de 2004; Cusco, Perú

Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones

29 y 30 de setiembre de 2005; Brasilia, Brasil

Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones

8 y 9 de diciembre de 2006; Cochabamba, Bolivia

Primera Cumbre Energética Sudamericana

16 y 17 de abril de 2007; Isla Margarita, Venezuela

Primera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR

23 de mayo de 2008; Brasilia, Brasil

Segunda Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR

15 de setiembre de 2008; Santiago de Chile, Chile

Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR

16 de diciembre de 2008; Costa do Sauipe, Brasil

Tercera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de de UNASUR

10 de agosto de 2009; Quito, Ecuador

Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR

28 de agosto de 2009; Bariloche, Argentina

Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR

4 de mayo de 2010; Los Cardales, Argentina

Vale destacar, en consecuencia, que desde el lanzamiento de IIRSA en 2000 las reuniones de los Presidentes suramericanos se mantuvieron regularmente y que en todas ellas ha habido una asistencia de las Jefas y Jefes de Estado de los doce países prácticamente perfecta. Asimismo, las reuniones presidenciales fueron adquiriendo un creciente grado de formalización para culminar con la aprobación del Tratado Constitutivo de UNASUR (Brasilia, mayo de 2008), todavía en proceso de ratificación por parte de los países miembros para su entrada en vigor. A su vez, en la Tercera Reunión de UNASUR (Quito, agosto de 2009) los Presidentes suramericanos decidieron la creación, en dicho ámbito institucional, del Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) el que, a su vez, decidió incluir a IIRSA como su foro técnico de infraestructura.

El Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA, también se reunió ininterrumpidamente cada año a partir de la Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de Suramérica (Montevideo, diciembre de 2000) en la que se aprobó el Plan de Acción para IIRSA (véase el Recuadro II.3).²¹ De esta manera cumplió con su función principal cual es considerar y evaluar las acciones realizadas en el marco de la Iniciativa y definir el plan de trabajo a ser ejecutado en el año siguiente.

Recuadro II.3 Reuniones del Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA

Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía
4 y 5 de diciembre de 2000; Montevideo, Uruguay

Primera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva
27 de abril de 2001; Santa Cruz de la Sierra, Bolivia

Segunda Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva
9 y 10 de diciembre de 2001; Buenos Aires, Argentina

Tercera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva
27 de mayo de 2002; Brasilia, Brasil

Cuarta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva
1 al 3 de julio de 2003; Caracas, Venezuela

Quinta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva
4 y 5 de diciembre de 2003; Santiago, Chile

Sexta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva
23 y 24 de noviembre de 2004; Lima, Perú

Séptima Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva
1 y 2 de diciembre de 2005; Asunción, Paraguay

Octava Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva
13 y 14 de diciembre de 2006; Quito, Ecuador

Novena Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva
4 y 5 de diciembre de 2007; Montevideo, Uruguay

Décima Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva
4 y 5 de diciembre de 2008; Cartagena de Indias, Colombia

Décimo Primera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva
3 y 4 de diciembre de 2009; Buenos Aires, Argentina

El Plan de Acción de Montevideo (PAM) 2000-2010 contiene los elementos básicos de la estrategia de intervención de la Iniciativa que serán discutidos en el Capítulo III. De manera anticipada, cabe mencionar que sobre la base de dicho documento y de las actas de las reuniones de los Presidentes y del Comité de Dirección Ejecutiva

21- Inicialmente las reuniones del CDE se realizaban con frecuencia semestral. A partir de la reunión de Santiago quedó establecida la periodicidad anual.

es posible construir dos indicadores. El primero es la frecuencia de atención prestada por los gobiernos a los elementos básicos de la estrategia de IIRSA, que permite aproximarse al interés relativo suscitado por cada uno de ellos. Con otras palabras, cuáles han sido los temas que han primado en las conversaciones de las instancias directivas (véase el Cuadro II.1). El segundo, corresponde al rango de representación y al abanico institucional cubierto por las delegaciones de los países que han participado en las reuniones del CDE. Esto, en alguna medida, puede dar cuenta del interés político y del compromiso de los gobiernos con el desarrollo de la Iniciativa.

Cuadro II.1
Frecuencia de menciones de los temas de IIRSA
en las Actas de Reunión

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE IIRSA								
Construcción de consensos en Ejes de Integración y Desarrollo			Desarrollo de Procesos Sectoriales de Integración			Modalidades de financiamiento		
ÁREAS DE ACCIÓN								
Visión Estratégica VESA	Cartera de Proyectos y AIC	Desarrollo y aplicación metodologías	Difusión y Participación	Mercados de energía	Pasos de frontera	Tecnologías de información	Participación sector privado	Instrumentos proyectos integración
FRECUENCIA DEL MANDATO								
10/23	12/23	10/23	11/23	6/23	4/23	7/23	9/23	13/23

Fuente: Actas de las 23 reuniones presidenciales y del CDE

En el conjunto de las 23 reuniones de Presidentes y del CDE, los gobiernos han otorgado grados de atención diferenciada a los objetivos específicos y a sus procesos asociados. Sobre la base de un análisis de frecuencia de las actas de las reuniones, los temas que han recibido mayor atención han sido el desarrollo de instrumentos novedosos de financiamiento (13 de 23), la Cartera de Proyectos y la Agenda de Implementación Consensuada (12 de 23), las iniciativas de difusión y participación (11/23) y la Visión Estratégica (VESA) al igual que las metodologías de evaluación de proyectos (ambas con 10 de 23). En cambio, los Procesos Sectoriales de Integración han recibido la menor atención relativa (entre 4 y 7 menciones de 23 oportunidades).

Los datos para el segundo indicador se presentan en el Cuadro II.2 a partir de las listas de participantes en las once reuniones del Comité de Dirección Ejecutiva que se llevaron a cabo entre 2001 y 2010. En dicho cuadro se aprecian diversos aspectos de interés. Primero, la Iniciativa se ha sostenido con relativa fuerza a lo largo de los últimos diez años, mediante la participación activa de los representantes de alto nivel de casi todos los países suramericanos. Sin embargo, se perciben algunas señales que podrían significar que van menguando el interés y compromiso. Cuando se compara el promedio de los primeros cuatro años con los del último cuatrienio, se comprueba que el número de países representados se redujo de 12 a 10; que el número de participantes se redujo a menos de la mitad (de 77 a 34) al igual que el número de participantes del país anfitrión (de 23 a 11); el número de ministros participantes pasó de un promedio de 7 en el primer cuatrienio a entre 4 y 5 en el último. Por ahora basta con consignar el hecho, en el Capítulo V se explorarán algunas hipótesis al respecto.

Cuadro II.2
Rango y abanico de representación institucional
de los gobiernos en el CDE

Reunión del CDE	I 2001 BO	II 2001 AR	III 2002 BR	IV 2003 VE	V 2003 CH	VI 2004 PE
Nº de países	12	12	12	12	11	12
Nº de asistentes	67 (14)	75 (20)	87 (22)	79 (35)	63 (19)	75 (22)
Nº de ministros	7	8	5	8	1	7
Sector de adscripción	P, T, OP, RX	P, T, OP, RX	P, T, OP, RX, otro	P, T, OP, RX, otro	P, T, OP, RX	OP, RX

Reunión del CDE	VII 2005 PY	VII 2006 EC	IX 2007 UY	X 2008 CO	XI 2009 AR
Nº de países	11	10	11	11	9
Nº de asistentes	37 (10)	40 (18)	38 (16)	30 (6)	28 (6)
Nº de ministros	5	5	4	5	4
Sector de adscripción	T, OP, RX	T, RX	P, OP, RX	P, OP, T, RX	P, OP, RX

Notas:

Sector de adscripción participantes: P: planificación; T: transporte; OP: obras públicas; RX: relaciones exteriores y embajadas

Número de asistentes: entre paréntesis se indica el número de participantes del gobierno anfitrión

Fuente: Listas de Participantes en Reuniones del Comité de Dirección Ejecutiva

Por su parte, los participantes en las reuniones del CDE han provenido básicamente de los sectores de obras públicas y transporte (en algunos países es un mismo ministerio), de organismos de planificación (cuya inserción institucional es muy diferente según los países) y del ámbito de relaciones exteriores, incluyendo personal de las embajadas de los países en la sede de la reunión. Cabe destacar, que este sesgo puede contribuir a explicar (o es consecuencia) de la concentración de IIRSA en proyectos de infraestructura vial y de transporte, hecho que también se examinará más adelante.

No obstante, cabe anticipar que este hecho podría estar también reflejando los desarrollos acaecidos en el financiamiento y provisión de la infraestructura durante los años noventa y, especialmente, en el último decenio. En efecto, es conocida la fuerte irrupción del sector privado, en muchos casos empresas transnacionales, en el sector de infraestructura a través de la compra de activos existentes o mediante nuevas inversiones. Vale destacar que, en algunos casos sectoriales y nacionales, esta participación privada desplazó enteramente al sector público de la provisión de los servicios.

Sin embargo, lo más significativo es que no afectó de la misma manera a los distintos sectores de la infraestructura²². Así, estos cambios han sido más notorios en el ámbito de la energía, pero sobre todo en las telecomunicaciones, cuyos servicios públicos fueron privatizados más tempranamente, en gran escala y de manera generaliza-

22- Existen poderosas razones económicas que contribuyen a explicar el sesgo. Si se considera la relación entre la inversión necesaria y el número de años requeridos para generar un monto de ingresos brutos equivalentes, la diferencia entre sectores es muy marcada: 1 a 3 en compañías telefónicas; 1 a 3-4 en empresas de electricidad; 1 a 7 en carreteras de peaje; y 1 a 10-12 en redes de abastecimiento de agua. Véase Banco Mundial (1994).

da. En la mayoría de estos casos, el sector público se orientó a preservar la competencia en el uso de servicios comunes y a regular la prestación de los servicios. Por el contrario, en la vialidad, el transporte y los servicios sanitarios, el sector público ha mantenido un importante papel en el financiamiento y provisión de los servicios, aunque también ha recurrido a contratos con el sector privado para acelerar la provisión de algunos servicios o mejorar su gestión (Véase ILPES, 1998b).

Pasando ahora al funcionamiento de las Coordinaciones Nacionales, su labor fue adquiriendo gravitación creciente en el tiempo, vale destacar que desde su instauración en 2002 se han reunido en 17 oportunidades, a razón de dos veces por año, con excepción de ese primer año, en el que se realizó una única reunión. El número de gobiernos representados y el número de participantes se presentan en el Cuadro II.3.

Cuadro II.3
Participación en las Reuniones de Coordinadores Nacionales

Reunión CNs	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
	2002	2003	2003	2004	2004	2005	2005	2006	2006
	BR	AR	AR	PE	PE	AR	PY	AR	EC
Número de países	11	10	12	12	12	10	11	12	9
Número de asistentes	38 (16)	42 (16)	28 (4)	49 (21)	45 (12)	27 (4)	39 (15)	26 (2)	27 (13)

Reunión CNs	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII
	2007	2007	2008	2008	2009	2009	2010	2010
	UY	UY	AR	CO	AR	AR	AR	PE
Número de países	8	11	10	8	9	10	9	10
Número de asistentes	30 (9)	39 (8)	27 (3)	23 (7)	21 (6)	21 (3)	19 (2)	20 (3)

Nota: Número de asistentes: entre paréntesis se indica el número de participantes del gobierno anfitrión
Fuente: Listas de Participantes en Reuniones de las Coordinaciones Nacionales

También en este caso se aprecia un considerable grado de compromiso de los gobiernos con la Iniciativa ya que en varias reuniones han participado los representantes de los doce gobiernos suramericanos, hubo un mínimo de 8 países representados en 2 ocasiones y un promedio de 10. A su vez, el número de representantes gubernamentales ha oscilado entre un máximo de 49 y un mínimo de 19, con un promedio de 31. Como es habitual, el país del gobierno anfitrión aporta, en algunas ocasiones, un número más elevado de participantes.

Respecto del abanico institucional de los gobiernos representados en las Coordinaciones Nacionales es interesante destacar que, en la mayoría de los casos, se ha tendido a producir una representación estable. Esto podría indicar que los gobiernos han ido especializando la representación en IIRSA en determinadas entidades públicas como ser Ministerios de Planificación, de Obras Públicas y Relaciones Exteriores para citar algunos ejemplos.

La instancia técnica gubernamental correspondiente a los Grupos Técnicos Ejecutivos se ha reunido muchas más veces, habiéndose realizado 68 reuniones. Un análisis de contenido de los temas abordados en los GTEs permite concluir que la inmensa mayoría de ellos ha estado dedicada a examinar temas técnicos vinculados con la configuración de los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) (véase el Capítulo III). Así, 58 de las 68 reuniones (85%) estuvieron dedicadas a los EID, 2 reuniones más correspondieron a trabajos de la Agenda de Implementación Consensuada y, una última, a metodologías de cadenas de valor agregado y logístico. El resto, es decir 7 reuniones, trataron temas vinculados con los Procesos Sectoriales de Integración: 2 GTEs sobre Mercados Energéticos Regionales, 1 GTE sobre Instrumentos de Financiamiento, 1 GTE sobre Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones y adicionalmente en el marco de este último PSI, 2 reuniones de GTE sobre Acuerdo de Roaming Suramericano y 1 GTE sobre Exportaciones por Envíos Postales para PyMEs.

Desde luego los tres organismos que integran el Comité de Coordinación Técnica (BID, CAF y FONPLATA), junto con su Secretaría Técnica (INTAL), han brindado permanente apoyo técnico y logístico para el desarrollo de todas estas instancias de trabajo intergubernamental. Asimismo, vale resaltar que el sitio de Internet administrado por la Secretaría del CCT, reúne, organiza y hace pública una información muy relevante para el seguimiento y análisis de las múltiples actividades que ha llevado a cabo IIRSA en sus casi diez años de existencia.

En suma, la organización institucional adoptada para IIRSA ha sido eficaz para construir consensos políticos y definir mandatos, así como para contribuir a reducir las fallas de coordinación entre los gobiernos suramericanos en relación con los temas de la integración física y, en particular, con los proyectos de la infraestructura de transporte. A pesar de que el tema central de la Iniciativa, la integración física de la subregión, ocupó un lugar menos destacado en las Cumbres de América del Sur, cabe también reconocer que ha mantenido activas en el decenio todas las instancias, políticas y técnicas, establecidas. Con ello, se ha ido acumulando un capital institucional de gran potencial pues ha facilitado el conocimiento recíproco, la capacidad de establecer acuerdos y los compromisos nacionales para instrumentarlos. No cabe duda de que, como todo proceso institucional, seguramente presenta falencias a superar y limitaciones que provienen del contexto en que la Iniciativa se ha enmarcado, temas que se examinarán en el Capítulo V. No obstante, parece indiscutible el carácter innovador, la flexibilidad y fortaleza operativa de la dimensión institucional de IIRSA, cuando se la mira desde la perspectiva del conjunto de la región suramericana.

A partir de 2009 y con la consolidación creciente de UNASUR se abre un nuevo capítulo institucional. El principal elemento es que la integración física regional queda ahora enmarcada en una agenda más amplia que, necesariamente, habrá de interactuar y tomar contacto con los otros frentes del proceso, tanto en el orden político como social, económico y comercial. UNASUR ha asignado estas tareas y responsabilidades a los respectivos Consejos siendo uno de ellos, COSIPLAN, el que habrá de asumir la labor de “implementar la integración de la infraestructura regional de los países Miembros de la UNASUR”.

CAPÍTULO 6
IIRSA: DESAFÍOS DE
CARA AL FUTURO

CAPÍTULO 4
LOS RESULTADOS
ALCANZADOS

CAPÍTULO 5
LA ADAPTACIÓN AL
CONTEXTO Y A SU
PROPIO DESARROLLO

CAPÍTULO 3
LAS APROXIMACIONES
CONCEPTUAL Y
METODOLÓGICA



●●● La estructura institucional adoptada para IIRSA, que se acaba de reseñar, permitió encarar una de las dificultades que planteaba la puesta en marcha de la Iniciativa. En efecto, las interacciones de los representantes de los doce gobiernos suramericanos, con el apoyo técnico y logístico de los organismos regionales, permitieron enfrentar con bastante éxito la coordinación entre los múltiples actores intervinientes en el proceso. Gracias al diseño institucional, estas interacciones tuvieron lugar en ámbitos apropiados para el intercambio de visiones, conocimiento y experiencias, así como para la adopción de decisiones colectivas y su seguimiento.

Además de estos ámbitos y procedimientos de interacción, fue necesario acordar enfoques, conceptos y metodologías que facilitasen las conversaciones y los entendimientos sobre una agenda que era compleja desde un punto de vista sustantivo. Esta complejidad derivaba del carácter multinacional, multisectorial y multidisciplinario de la Iniciativa. El Plan de Acción de Montevideo preveía que su desarrollo se llevaría a cabo empleando el enfoque de Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs), complementado con Procesos Sectoriales de Integración (PSIs) como sus dos pilares principales. A su vez, este enfoque sería instrumentado mediante una serie de orientaciones básicas las que, en conjunto, permiten apreciar el planteo inicial del PAM (véase el Recuadro III.1).

Recuadro III.1 **Orientaciones básicas del Plan de Acción de Montevideo**

- Diseñar una visión integral de la infraestructura
- Encuadrar los proyectos dentro de una planificación regional estratégica
- Modernizar los sistemas regulatorios e institucionales en cada país
- Armonizar políticas, planes y marcos regulatorios entre los estados
- Valorizar la dimensión ambiental y social de los proyectos
- Mejorar oportunidades y calidad de vida en las poblaciones locales
- Incorporar mecanismos de participación y consulta
- Instrumentar la gestión y el financiamiento compartido de proyectos
- Estructurar esquemas financieros adaptados a los riesgos de cada proyecto

De tal manera, al igual que en el caso de la organización institucional, los elementos fundamentales del enfoque de IIRSA estuvieron planteados desde el inicio, aunque, por un lado, experimentaron perfeccionamientos sucesivos a medida que la Iniciativa fue prosperando y, por otro, las condiciones imperantes a lo largo de su aplicación determinaron ritmos y alcances diferentes en sus componentes. Este segundo tema será analizado más adelante, pero en esencia se trata de importantes diferenciales en el avance de los sectores involucrados (transporte, energía y comunicaciones) y, también, entre los progresos de los Ejes de Integración y Desarrollo respecto de los Procesos Sectoriales de Integración.

En relación con los perfeccionamientos sucesivos de la visión de IIRSA, vale destacar tres etapas bastante bien definidas. La primera que se extendió desde fines de 2000 hasta fines de 2003 estuvo concentrada en la propuesta y discusión de Ejes y Procesos Sectoriales, así como en la preparación de Visiones de Negocios de cada EID y el planteamiento inicial de sus proyectos. Este período fue muy especial pues hizo posible el reconocimiento recíproco de las sensibilidades nacionales. Entre fines de 2003 y 2004 se puso en marcha un esfuerzo de

planificación territorial indicativa basado en una metodología esencialmente cualitativa y apoyada en la opinión de expertos conocedores de la realidad de los proyectos, zonas y países involucrados. Esta metodología permitió alcanzar el objetivo de construir consensos entre los países en torno a una cartera común de proyectos con las debidas prioridades. Sobre la base de los resultados y la experiencia acumulada en los desarrollos metodológicos y en su aplicación, a partir de 2005 se definió una segunda fase cuyo objetivo fue producir un salto de calidad en la planificación territorial indicativa. Esta segunda fase apuntó a articular la infraestructura con otras dimensiones del desarrollo territorial como son las oportunidades productivas y logísticas y el desarrollo sostenible y la conservación del patrimonio natural, incluyendo sus impactos sociales. Asimismo, se buscó mejorar el proceso de formulación, preparación y evaluación de los proyectos mediante un sistema de información con base geográfica, un banco de datos estandarizados sobre el ciclo de vida de los proyectos incluidos en la cartera y el tratamiento especial que requerían las iniciativas de infraestructura transnacional.

Independientemente de este perfeccionamiento metodológico, los pilares del proceso han sido siempre los conceptos de Eje de Integración y Desarrollo y de Proceso Sectorial de Integración. En consecuencia, vale la pena examinar con algún detalle ambos conceptos ya que reconocen algunos antecedentes, pero a la vez difieren significativamente de ellos. Un EID es una franja multinacional de territorio que incluye una cierta dotación de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y de servicios logísticos. Esta franja es articulada por la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que facilita el flujo de bienes y servicios, de personas y de información tanto dentro de su propio territorio como hacia y desde el resto del mundo. En consecuencia, el concepto de EID es superador de otros conceptos utilizados previamente tales como corredores de transporte o redes de infraestructura. En la medida que la infraestructura pasa a ser concebida como un elemento de integración física que cataliza el desarrollo económico, social y ambiental de las áreas que atraviesa, el EID constituye una herramienta de primer orden para vertebrar la organización del territorio (BID, 2000). Esta ruta conceptual elegida por IIRSA desde su inicio es innovadora a la luz de la experiencia previa en la materia, y original en cuanto a su enfoque. Efectivamente, los esfuerzos previos de integración física en Suramérica se habían limitado mayormente al ámbito bilateral y estuvieron focalizados en la conectividad de la infraestructura. Al ubicar en el centro de atención al EID el análisis se desplazó al territorio y a su dinámica, trascendiendo la mirada más estrecha de los eslabones de infraestructura y el enlace de redes. IIRSA también ha sido original desde el punto de vista conceptual. En rigor, el ejercicio de planificación territorial que disparó los EIDs puede ser vinculado analíticamente con desarrollos de la Nueva Geografía Económica. En uno y otro caso, los factores de localización en el territorio se relacionan directamente con los costos del desplazamiento en el espacio, sea en razón de los costos de transporte y la calidad de la infraestructura o por las barreras de diverso orden que obstaculizan el desplazamiento de personas y bienes a lo largo y ancho del territorio.

A su vez, un PSI tiene por objeto identificar los obstáculos de tipo normativo e institucional que impiden el desarrollo y la operación de la infraestructura básica en la región y proponer acciones que permitan superarlos. Cada uno de ellos abarca servicios clave en el proceso de integración, que a veces pueden ser comunes a varios Ejes de Integración y Desarrollo. Algunos son específicos a determinado tipo de infraestructura, pero muchos son multisectoriales y, en este sentido, también difieren de algunos antecedentes con objetivos parecidos como es la gestión de redes. En todos los casos requieren de acciones coordinadas entre los países para remover dichos obstáculos al desarrollo y promover el uso eficiente de la infraestructura par a la integración física.

1. LAS APROXIMACIONES INICIALES

El Plan de Acción de Montevideo propuso 12 Ejes de Integración y Desarrollo y 6 Procesos Sectoriales de Integración, junto con un cronograma para la conformación progresiva de los Grupos Técnicos Ejecutivos que debían abocarse a su análisis y perfeccionamiento para incorporarlos a la Iniciativa. Asimismo, sugirió algunos criterios para seleccionar y priorizar los Ejes de Integración y Desarrollo y los Procesos Sectoriales de Integración.

- **Cobertura geográfica de países y regiones**

La idea fue agrupar territorios que permitiesen la participación de los doce países suramericanos en el proceso de integración física, al igual que la inclusión de las regiones con las principales concentraciones de población.

- **Reconocimiento de los flujos existentes**

La decisión fue agrupar los territorios que registrasen los principales flujos comerciales intrarregionales, según los patrones históricos de comercio y tomando en cuenta las redes de infraestructura existentes.

- **Identificación de los flujos potenciales**

Debían incorporarse aquellos territorios con potencial productivo o logístico en atención a su dotación de recursos, capacidades empresarial y laboral y localización estratégica en el espacio regional.

- **Inversiones en las áreas de influencia de los EIDs**

La intención fue tomar en consideración el volumen de las inversiones recientes, de aquellas en ejecución y también de las que se proyectaban en el corto plazo dentro del área de influencia de cada EID.

- **Interés y posible participación del sector privado**

Debería prestarse especial atención a aquellos territorios que ya concitaban el interés del sector privado tanto en el ámbito de los proyectos productivos y logísticos como en lo referente al desarrollo de la propia infraestructura.

- **Sostenibilidad social y ambiental**

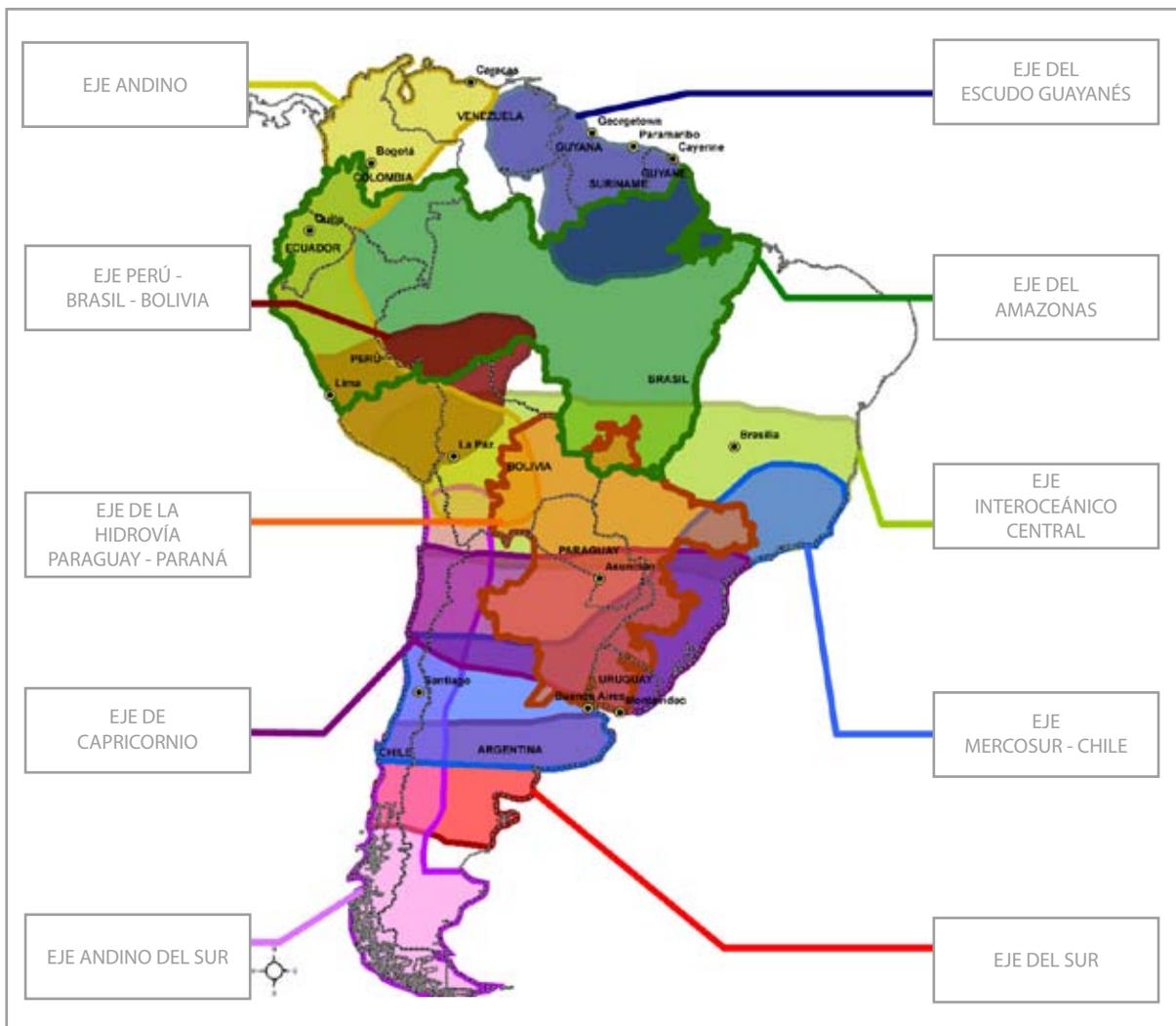
Se buscaba brindar adecuado tratamiento a la megadiversidad de la región, respetando áreas protegidas, reservas forestales y zonas de fragilidad ecológica y también, los derechos y oportunidades de las poblaciones locales.

La aplicación de estos criterios condujo a una primera definición de 12 Ejes de Integración y Desarrollo (Montevideo, diciembre de 2000). Este fue el punto de partida para un trabajo de validación a través de la generación de información, de visitas a terreno y de discusiones técnicas multilaterales. Estos trabajos condujeron a la fusión de algunos de los Ejes propuestos y a la redefinición de otros. El resultado del proceso fueron los 10

Ejes de Integración y Desarrollo que se adoptaron en la V Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (Santiago de Chile, diciembre de 2003) para los cuales se formularon las Visiones de Negocios de cada uno de ellos, y se identificó el portafolio básico de los proyectos de integración física regional²³.

Los 10 Ejes de Integración y Desarrollo se muestran en el Gráfico III.1 y a continuación se presenta una descripción de cada uno de ellos.

Gráfico III.1
IIRSA: Ejes de Integración y Desarrollo



23- A pesar de algunas actividades iniciales en el Eje Andino del Sur, como la Visión de Negocios, los países que lo integran están a la espera del resultado del estudio de conectividad entre Argentina y Chile para definir su agenda de trabajo.

a) Los Ejes de Integración y Desarrollo

• Eje del Amazonas



El área de influencia de este Eje se extiende a lo largo del sistema multimodal de transportes que vincula determinados puertos del Pacífico (como ser Buenaventura en Colombia, Esmeraldas en Ecuador y Paita en Perú) con los puertos brasileños de Manaus, Belem y Macapá. El Eje representa un mercado de más de 61,5 millones de habitantes en un área de influencia extendida de aproximadamente 5,7 millones de km², con un PIB de aproximadamente US\$ 150.534,9 millones²⁴ (concentrados en un 67,9% considerando el aporte sumado de las áreas de influencia de Perú y Brasil).

Como puede constatarse, además de su extensión, el área se caracteriza por su diversidad topográfica y baja densidad poblacional y está surcada por el río Amazonas y sus afluentes.

Desde el área de influencia del Eje del Amazonas se realizaron exportaciones por un valor total de US\$ 65.949,6

millones para el año 2008 que comparadas con el valor estimado de las exportaciones para el año 2000 (US\$ 15.532,4 millones) realizadas desde la misma región, han alcanzado una variación positiva del 324,6% en ocho años.

Para 2008, el 95,4% de las exportaciones en valor desde los países que integran el Eje del Amazonas son extra zona, mientras que el 4,6% (US\$ 13.102,7 millones) corresponden a exportaciones entre los países del EID (intra-regionales). Por su parte, entre 2000 y 2008 las exportaciones en volumen desde los países que integran el Eje han alcanzado una variación positiva del 79,4%.

Los principales productos exportados son petróleo crudo, mineral de hierro, porotos de soja, mineral de cobre y derivados del petróleo. En conjunto, estas exportaciones representan el 34% del valor total exportado de los cuatro países y el 95,5% de ellas se trasladaron por vía marítima, el 0,1% por el modo ferroviario, el 1,4% por el modo carretero, el 0,4% por el modo aéreo, siendo el restante 2,6% mediante "otros modos".

24- El PBI indicado para este Eje así como en el análisis de los Ejes restantes corresponde a precios constantes de mercado del año 2000 sobre la base de los valores de las estadísticas de CEPAL para cada país del año 2008.

El territorio de este Eje es el más sensible de todos por el eventual avance de la frontera agrícola y la consecuente deforestación, por los conflictos en el uso del suelo y por la integración de comunidades aisladas.

En este contexto, la región se ve abocada a la necesidad de implementar estrategias de mediano y largo plazo que por una parte, garanticen la sostenibilidad del medio ambiente y por otra, aprovechen las potencialidades existentes para alcanzar un mayor nivel de actividad económica.

- **Eje Andino**



Este Eje abarca los principales nodos de articulación de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela e incorpora a los dos grandes corredores viales norte-sur que vinculan las principales ciudades de los cinco países. El EID representa un mercado de cerca de 103,5 millones de habitantes en un área de influencia extendida de 2,6 millones de km², con un PBI de US\$ 361.824,2 millones (concentrados en un 91,7% entre Colombia, Perú y Venezuela).

Cabe resaltar que el Eje Andino está institucionalmente enmarcado en un proceso de integración que ya cuenta con 40 años de tradición (CAN) y que ha establecido un claro patrón de convergencia normativa gradual y de coordinación de inversiones en infraestructura de interconexión en transportes, energía y telecomunicaciones.

Desde el área de influencia del Eje Andino se realizaron exportaciones por un valor anual de US\$ 169.746,7 millones en el año 2008, que comparado con el valor

anual de las exportaciones para el año 2000 (US\$ 47.202,6 millones) desde la misma región se ha logrado una variación positiva del 259,1% en ocho años. Para el año 2008, el 90,6% de las exportaciones en valor desde los países que integran el Eje Andino son extra zona, mientras que el 9,4% (US\$ 18.271,7 millones) corresponden a exportaciones entre los países del EID (intrarregionales), este último porcentaje alcanzaba al 9,1% del total de las exportaciones en el año 2000 (US\$ 57.329,7 millones).

El EID se caracteriza por poseer redes horizontales de producción y comercialización, especialmente de productos homogéneos (*commodities*) basados en el procesamiento de recursos naturales. Casi el 80% de las exportaciones corresponde a petróleo crudo, mineral de cobre, derivados de petróleo, oro y carbón. El 84,5% se exporta por el modo marítimo, el 0,5% mediante el modo ferroviario, el 3,3% mediante el modo carretero, el 0,7% mediante el modo aéreo y el 11% mediante "otros modos".

El Eje tiene un gran potencial productivo asociado a la biodiversidad (biotecnología, industria farmacéutica y cosmética, bosques de alto valor) y también turístico (histórico, ecológico y de aventura), además de su riqueza minera.

- **Eje Andino del Sur**



Como ya se ha mencionado, a la fecha, este EID ha tenido un desarrollo considerablemente menor al de los otros. Inicialmente, se concibió como una franja de territorio que abarca algunas regiones de Argentina y de Chile. La frontera entre ambos países, separados por la Cordillera de los Andes, es una de las más largas del mundo con más de 5.000 kilómetros de extensión. No obstante, existe un número muy limitado de conexiones viales pavimentadas entre ambos países y, por lo tanto, la estrategia del EID apuntaría a mejorar estas conexiones con el objeto de alentar la articulación económica y comercial de las regiones situadas a uno y otro lado de la frontera. Este EID se articula, en el límite Norte, con el Eje Andino y, transversalmente, tiene áreas de superposición con los Ejes de Capricornio, del Sur, Interoceánico Central y MERCOSUR-Chile, conformando todos ellos un espacio bioceánico.

Como se verá en el capítulo IV, los resultados del estudio de conectividad entre Argentina y Chile sumados a la Visión de Negocios del Eje servirán de base para la definición de la agenda de trabajo de este Eje.

- **Eje de Capricornio**



El área de influencia de este EID se ubica en torno al trópico del mismo nombre, involucra a cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay) y tiene en sus extremos importantes instalaciones portuarias tanto en el océano Pacífico como en el Atlántico que dan cuenta de su carácter bioceánico.

El Eje de Capricornio representa un mercado de más de 49,9 millones de habitantes en un área de influencia extendida de 2,8 millones de km² que implican un nivel medio-bajo de densidad poblacional y con un PIB de aproximadamente US\$ 228.939,9 millones (concentrados en un 88,3% entre el aporte de Argentina y Brasil).

Este Eje está institucionalmente enmarcado en un proceso de integración que ya cuenta con 19 años de tradición (MERCOSUR) y que ha establecido un patrón claro de convergencia normativa gradual y coordinación de inversio-

nes en infraestructura de interconexión en transportes, energía y telecomunicaciones. Desde el área de influencia del Eje de Capricornio se realizaron exportaciones por un valor anual aproximado de US\$ 93.146,2 millones para el año 2008 que comparadas con el valor de las exportaciones para el año 2000 (US\$ 23.883,0 millones) realizadas desde la misma región, han alcanzado una variación positiva del 290% en ocho años.

Para el año 2008, el 83,3% de las exportaciones en valor desde los países que integran el EID de Capricornio son extra zona, mientras que el 16,4% (US\$ 57.100,9 millones) corresponden a exportaciones entre los países del EID (intra-regionales), este último porcentaje alcanzaba al 21,4% del total de las exportaciones del año 2000 (US\$ 21.784,4 millones/US\$ 101.984,8 millones).

Las exportaciones principales son cobre refinado, porotos de soja, petróleo crudo, mineral de cobre y mineral de hierro y sus concentrados. Estas cinco exportaciones representan el 34% del total exportado por los cinco países. En 2007, el 87,4% de las exportaciones se despacharon por modo marítimo, el 3,2% por modo ferroviario, el 3,8% por carreteras, el 0,3% por modo aéreo y el 5,3% mediante "otros modos".

La región cuenta con grandes cantidades de recursos mineros (cobre, hierro, plata y piedras preciosas, entre otros) y tiene gran aptitud para la agricultura y posee también importantes excedentes energéticos (hidroelectricidad y gas natural).

- **Eje del Escudo Guayanés**



El área de influencia de este Eje articula los principales nodos de Brasil, Guyana, Suriname y Venezuela. Representa un mercado de más de 24,5 millones de habitantes en un área de influencia extendida de 4 millones de km², con un PBI aproximado de US\$ 199.904,2 millones (concentrados en un 99,1% entre Brasil y Venezuela).

Desde el área de influencia del Eje del Escudo Guayanés se realizaron exportaciones por un valor anual de US\$ 114.833,7 millones para el año 2008, que comparado con el valor anual de las exportaciones para el año 2000 (US\$ 35.228,4 millones) desde la misma región, se constata una variación positiva del 226% en ocho años.

Para el año 2008, el 97,9% de las exportaciones en valor desde los países que integran el Eje del Escudo Guayanés son extra zona, mientras que el 2,1% (US\$ 6.241,6 millones) corresponden a exportaciones entre los países del EID (intra-regionales).

Las exportaciones más importantes son petróleo crudo, mineral de hierro no aglomerado y sus concentrados, porotos de soja, mineral de hierro aglomerado y sus concentrados y aviones/vehículos aéreos. El conjunto da cuenta del 48% de las exportaciones del grupo de países. Por su parte, el 92,6% de ellas se despacharon por vía marítima y el 7,4% por modo fluvial.

El EID atraviesa varias regiones con muy baja densidad poblacional e importantes poblaciones indígenas. Debido a esta situación, las obras de infraestructura, así como el uso del suelo pueden generar impactos bio-geofísicos y socio económicos sobre el área de influencia de las mismas. Por otro lado, la inexistente o baja calidad de la infraestructura física, propicia que exista un escaso aprovechamiento de la vecindad. En líneas generales y como puede verse del ratio de las exportaciones entre los países del Eje, con excepción del comercio entre Brasil y Venezuela, el resto de posibilidades comerciales no se concreta o es muy poco significativo. Finalmente, es importante señalar que aparte de los recursos de petróleo y minerales, el EID ofrece buenas perspectivas para el sector pesquero y el turismo.

• Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná



Este EID ha sido definido con un área de influencia que incorpora territorios de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, todos ellos vinculados de manera directa a los ríos Paraguay, Paraná, Tieté y Uruguay. Asimismo, está intersecada por distintos corredores transversales (viales y ferroviarios) que la vinculan con los Ejes Interoceánico Central, de Capricornio y MERCOSUR-Chile.

El Eje representa un mercado de más de 73,2 millones de habitantes en un área de influencia extendida de 3,8 millones de km², con un PIB de aproximadamente US\$ 419.341,1 millones (concentrados en un 93,4% entre el aporte de las áreas de influencia de Argentina y Brasil).

Este EID está institucionalmente enmarcado en un proceso de integración que ya cuenta con 19 años de tradición (MERCOSUR) y que cuenta también con el Tratado Transporte Fluvial de la Hidrovía Paraguay-Paraná desde 1992 y donde, además, ha sido establecido, entre los cinco países, el Comité Intergubernamental de la Hidrovía (CIH) con el objeto de determinar acciones e identificar proyectos y obras para mejorar la navegabilidad y facilitar el transporte en la Hidrovía.

Desde el área de influencia del Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná se realizaron exportaciones por un valor anual de US\$ 114.969,9 millones para el año 2008, que comparado con el valor anual de las exportaciones para el año 2000 (US\$ 33.939,8 millones) desde la misma región se ha logrado una variación positiva del 238,7% en ocho años.

Desde el área de influencia del Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná se realizaron exportaciones por un valor anual de US\$ 114.969,9 millones para el año 2008, que comparado con el valor anual de las exportaciones para el año 2000 (US\$ 33.939,8 millones) desde la misma región se ha logrado una variación positiva del 238,7% en ocho años.

Para el año 2008, el 83,5% de las exportaciones en valor desde los países que integran el EID son extra zona, mientras que el 16,4% (US\$ 46.998,5 millones) corresponden a exportaciones entre los países del EID (intra-regionales).

Las principales exportaciones son poroto de soja, petróleo crudo, minerales de hierro no aglomerados, tortas y harinas de semillas oleaginosas y otros residuos de aceite vegetal y los minerales de hierro aglomerados y

sus concentrados. Estos productos dan cuenta del 28% de las exportaciones totales de los países del EID. Por su parte, el 85,5% de las mismas se despachan por vía marítima, el 3,7% por vía ferroviaria, el 5,4% por modo carretero, el 2,3% por modo fluvial, el 0,2% por modo aéreo y el 2,9% mediante “otros modos”.

La región cuenta con grandes cantidades de recursos de minerales de hierro (las minas de Urucúm y Mutún cercanas al pantanal entre Bolivia y Brasil) y dispone de importantes excedentes de energía hidroeléctrica (aquí están ubicadas las mayores represas hidroeléctricas de Suramérica) y de gas natural, así como capacidades para la producción agropecuaria, agroindustrial e industrial.

- **Eje Interoceánico Central**



El área de influencia de este EID atraviesa Suramérica e incorpora la vinculación de los principales puertos en el Pacífico y el Atlántico sobre ese territorio y articula diversos nodos en Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. Este Eje representa un mercado de más de 92,6 millones de habitantes en un área de influencia extendida de 3,5 millones de km², con un valor agregado de aproximadamente US\$ 485.842,1 millones (concentrados en un 94,6% en el aporte de Brasil).

Desde el área de influencia del Eje Interoceánico Central se realizaron exportaciones por un valor anual aproximado de US\$ 137.912,7 millones para el año 2008. Si se compara la suma de las exportaciones totales de dicho año desde los países que conforman el EID con la suma de las mismas exportaciones para el año 2000 se constata que las mismas han variado positivamente en un 275,1%.

Por su parte, para el año 2008, el 92% de las exportaciones en valor desde los cinco países que integran el Eje Interoceánico Central son extra zona, mientras que el 8% (US\$ 24.751,7 millones) corresponden a exportaciones entre los países del EID (intrarregionales).

Las principales exportaciones son cobre refinado, mineral de cobre y concentrados, aceites crudos de petróleo, porotos de soja y concentrados de hierro. La suma de las exportaciones de estos productos alcanza el 37% de las exportaciones totales de los cinco países. Hacia el año 2007, el 88,6% era despachado por vía marítima, el 1,4% por modo ferroviario, el 3,6% por modo carretero, el 2,2% por modo fluvial, el 0,3% por modo aéreo y el 3,9% a través de “otros modos”.

El crecimiento alcanzado por la producción de los principales bienes que se generan en el área de influencia del Eje muestra que se han logrado importantes avances tecnológicos conducentes al aumento de la produc-

tividad y a la apertura de nuevos mercados. Como el precio de la tierra en las regiones menos desarrolladas es todavía relativamente bajo, existen ventajas competitivas para el desarrollo de nuevas inversiones en el sector agropecuario, así como en diversas actividades mineras.

- **Eje MERCOSUR-Chile**



Este EID tiene un área de influencia que atraviesa Suramérica e incorpora la vinculación de los principales centros económicos, ciudades y puertos del territorio que cubre partes de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Representa un mercado de más de 137,3 millones de habitantes en un área de influencia extendida de 3,2 millones de km², con un PIB de aproximadamente US\$ 852.404,2 millones (concentrados en un 88,3% entre el aporte de las áreas de influencia de Argentina y Brasil). Este Eje está institucionalmente enmarcado en un proceso de integración que ya cuenta con 19 años de tradición (MERCOSUR).

Desde el área de influencia del Eje MERCOSUR-Chile se realizaron exportaciones por un valor anual de US\$ 220.670,1 millones para el año 2008, que comparado con el valor de las exportaciones para el año 2000 (US\$ 62.974,9 millones), desde la misma región, se ha logrado una variación positiva del 224,6% en ocho años.

Para el año 2008, el 83,6% de las exportaciones en valor desde los países que integran el Eje MERCOSUR-Chile son extra zona, mientras que el 16,4% (US\$ 57.183,4 millones) corresponden a exportaciones entre los países del EID (intrarregionales).

Las mayores exportaciones son cobre, porotos de soja, aceites crudos de petróleo, minerales de hierro y tortas y harinas de semillas oleaginosas y otros residuos de aceite vegetal. El conjunto de estas exportaciones representa el 34% de las exportaciones totales, hecho indicativo de la mayor diversificación productiva de algunas economías del EID.

Con respecto al modo de transporte de los productos exportados, el 88,7% es por vía marítima, el 3,2% por modo ferroviario, el 3,9% por modo carretero, el 2,5% por modo fluvial, el 0,3% por modo aéreo y el 1,4% mediante "otros modos".

Hacia el futuro se prevé la continuación del esquema de desarrollo basado en una combinación de alta producción agropecuaria, agroindustria, industria de transformación y prestación de servicios diversos. La alta producción agropecuaria por su parte, creará nuevas presiones sobre la infraestructura existente. Espacial-

mente se prevé el crecimiento de las ciudades intermedias con lo cual también se generarán o incrementarán poco a poco, nuevos flujos de transporte y nuevas necesidades de integración.

- **Eje Perú-Brasil-Bolivia**



Este EID tiene un área de influencia que vincula los nodos localizados en la zona de la triple frontera de Bolivia, Brasil y Perú. Representa un mercado de más de 10,2 millones de habitantes en un área de influencia extendida de 1,1 millones de km², con un valor agregado de aproximadamente US\$ 20.448,3 millones (donde el aporte desde las áreas de influencia de los países es el más equilibrado entre los nueve EIDs, un 51,9% desde los siete departamentos peruanos, un 32,6% desde los dos estados brasileños y un 15,5% desde los tres departamentos bolivianos).

Desde el área de influencia del Eje Perú-Brasil-Bolivia se realizaron exportaciones por un valor anual de US\$ 6.845,7 millones para el año 2008, que comparado con el valor de las exportaciones totales de los países que conforman el Eje Perú-Brasil-Bolivia del mismo año, se constata que las primeras alcanzan al 2,9% de las segundas (US\$ 235.941,6 millones).

Para el año 2008, el 96,6% de las exportaciones en valor desde los países que integran el Eje Perú-Brasil-Bolivia son extra zona, mientras que el 3,4% (US\$ 7.974,1 millones) corresponden a exportaciones entre los países del EID (intrarregionales), este último porcentaje alcanzaba al 2% del total de las exportaciones del año 2000 (US\$ 1.262,3 millones/US\$ 63.424,9 millones).

Las principales exportaciones son petróleo crudo, mineral de hierro, porotos de soja, mineral de cobre y oro. La suma de las exportaciones de estos cinco productos alcanzó el 29% de las exportaciones totales de los tres países y el modo preferente de despacho fue el marítimo representando el 90,7%, seguido del carretero 2,5%, el fluvial, 2,2%, el ferroviario y el aéreo con el 0,3% cada uno y el restante 4% a través de "otros modos". También es interesante destacar la evolución del tránsito fronterizo entre los países de la región como ser el caso del paso Guajará-Mirim entre el Estado de Rondônia de Brasil y el Departamento de Beni en Bolivia.

Las mejoras tecnológicas incorporadas en los sectores agropecuarios, mineros y de servicios han inducido significativos aumentos de productividad que (combinadas con la apertura de nuevos y amplios mercados de consumo, con la incorporación inminente de nuevos vínculos viales que son críticos y con los bajos precios de la tierra) colocan al área del EID en una situación promisoriosa para el desarrollo de inversiones en los sectores agropecuario, forestal y en diversas actividades mineras.

- **Eje del Sur**



El área de influencia de este EID, que abarca territorios de Argentina y Chile, tiene en sus extremos importantes instalaciones portuarias en los océanos Atlántico y Pacífico que dan cuenta de su carácter bioceánico. El Eje representa un mercado de más de 5,8 millones de habitantes en un área de influencia extendida de 0,5 millones de km², con un PIB de aproximadamente US\$ 34.541,3 millones (con un aporte bastante similar desde ambos países para su constitución 52,3% y 47,7% respectivamente).

Su área de influencia forma parte del proceso de integración (MERCOSUR) que ya ha alcanzado 19 años desde su implementación y desde donde se ha establecido una convergencia normativa gradual y la coordinación de inversiones en infraestructura de interconexión en transportes, energía y telecomunicaciones.

Desde el área de influencia del Eje del Sur se realizaron exportaciones por un valor anual aproximado de US\$

15.585,3 millones para 2008, que comparado con el valor anual de las exportaciones para el año 2000 (US\$ 5.940,9 millones) desde la misma región, se constata una variación positiva del 145,5% en ocho años.

Para el año 2008, el 95,8% de las exportaciones en valor desde los dos países que integran el Eje del Sur son extra zona, mientras que el 4,2% (US\$ 5.840,9 millones) corresponden a exportaciones entre los dos países del EID (intrarregionales).

Los principales productos exportados son cobre refinado, mineral de cobre y sus concentrados, tortas y harinas de semillas oleaginosas, aceite de soja y derivados del petróleo. Estas exportaciones dan cuenta del 46% del total de exportaciones de ambos países. Por su parte, el 82% de las mismas se despacharon por vía marítima, el 0,2% por vía ferroviaria, el 5,3% por vía carretera, el 0,5% por vía aérea, el 2% por vía de ductos y el 10% restante a través de "otros medios".

En el área de influencia del EID existen regiones consolidadas, otras con muy baja densidad ocupacional y áreas extensas destinadas a la conservación ambiental (parques y reservas nacionales). El área también se caracteriza por la presencia de agroindustrias e industrias manufactureras, generación de energía eléctrica, petróleo y gas, explotaciones agropecuarias, silvícolas y pesqueras y la prestación de servicios, especialmente turísticos.

A modo de resumen, las dimensiones geográficas, de población y de producto interno bruto de cada una de las áreas de influencia de los Ejes de Integración y Desarrollo se presentan en el Cuadro III.1. Como puede ob-

servarse, las situaciones son muy variadas según las tres dimensiones. En términos de superficie, el rango va desde el Eje del Sur (0,5 millones de km²) hasta el Eje del Amazonas (5,7 millones de km²); los mayores contingentes de población corresponden al Eje MERCOSUR-Chile y al Eje Andino (137,3 y 103,5 millones de habitantes respectivamente); y los de mayor poderío económico son el Eje MERCOSUR-Chile (852,4 miles de millones de dólares) y el Eje Interoceánico Central (485,8 miles de millones de dólares) seguidos por el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná (419,3 miles de millones de dólares) y el Eje Andino (361,8 miles de millones de dólares).

Cuadro III.1 Ejes de Integración y Desarrollo: algunos datos básicos

(Superficie en millones de km², Población en millones de habitantes y PIB en miles de millones de dólares a precios de mercado constantes de 2000 sobre la base de valores de 2008 y porcentajes ^{a/})

Eje de Integración y Desarrollo	Superficie		Población		PIB	
	valor	%	valor	%	valor	%
Amazonas	5,7	50,5	61,5	22,2	150,5	13,7
Andino	2,6	54,4	103,5	82,8	361,8	86,4
Capricornio	2,8	20,6	49,9	19,0	228,9	16,7
Escudo Guayanés	4,0	40,8	24,5	11,2	199,9	19,6
Hidrovía Paraguay-Paraná	3,8	29,6	73,2	29,4	419,3	32,3
Interoceánico Central	3,5	28,7	92,6	36,8	485,8	45,7
MERCOSUR-Chile	3,2	25,5	137,3	53,7	852,4	61,3
Perú-Brasil-Bolivia	1,1	10,5	10,2	4,5	20,4	2,1
Sur	0,5	13,4	5,8	13,4	34,5	6,9
Andino del Sur	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d

Notas:

a/ Valor consignado como porcentaje de la suma del total de la variable respectiva de los países que conforman el EID.

n/d Información no disponible

Fuente: IIRSA, Cartera de Proyectos 2010

Cabe anotar también que los Ejes de Integración y Desarrollo abarcan territorios en distinta etapa de desarrollo, pudiéndose distinguir los territorios consolidados, de aquellos con potencial de crecimiento y de otros emergentes. Los primeros se caracterizan por su alta intensidad de comercio y sus estructuras de producción y consumo diversificadas, mientras que los segundos registran intercambios en consolidación aunados a buenas perspectivas de crecimiento. A su vez, los territorios emergentes muestran actividades comerciales incipientes al tiempo que van incorporando nuevas áreas a la producción y al consumo. Al ser diferenciados, estos territorios requieren también estrategias de integración física distintas. Por ejemplo, los emergentes demandan más infraestructura básica y la inversión simultánea en actividades productivas y también requieren de una mayor atención de las políticas públicas. Por el contrario, los territorios consolidados necesitan sistemas logísticos y mayores avances institucionales, pero son capaces de atraer más fácilmente las inversiones privadas. Más detalles acerca de la orientación estratégica de los diferentes Ejes, de los grupos de proyectos identificados en cada uno de ellos y de su caracterización según diversas dimensiones se presentarán más adelante (véase el Capítulo IV).

b) Los Procesos Sectoriales de Integración

La definición de los Procesos Sectoriales de Integración también fue experimentando cambios, a veces vinculados con la redefinición de los Ejes de Integración y Desarrollo, a medida que progresó la Iniciativa. El Plan de Acción de Montevideo estableció seis de ellos. En la III Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (Brasilia, mayo de 2002) se decidió consolidar dos de los Ejes de Integración y Desarrollo propuestos y transformar la fusión en un Proceso Sectorial de Integración (Sistemas operativos de Transporte Marítimo). En otras ocasiones (Buenos Aires, junio de 2003 y Lima, noviembre de 2004) se decidieron cambios de nombre y foco como fueron los casos de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones y de Integración Energética.

Para cada PSI, el Comité de Coordinación Técnica preparó estudios de diagnóstico que incluyeron planes de trabajo para la consideración de los gobiernos suramericanos. El Comité de Dirección Ejecutiva decidió en su IV Reunión (Caracas, julio de 2003) conformar Grupos Técnicos Ejecutivos para revisar los diagnósticos y definir los planes de trabajo. Sin embargo, estos grupos se constituyeron sólo en cuatro de los siete Procesos Sectoriales de Integración. A continuación se reseñan sus objetivos.

• Instrumentos de Financiamiento de Proyectos de Integración Física Regional

El objetivo ha sido generar alternativas dirigidas a superar factores adversos que dificultan el financiamiento de los proyectos transnacionales de infraestructura. Las restricciones fiscales de los países en los primeros años de la Iniciativa constituyeron el principal cuello de botella a resolver (BID, 2004)²⁵. Por otro lado, el financiamiento de los proyectos de infraestructura requiere de mecanismos novedosos, más allá de las formas tradicionales de concesión²⁶. Por ello, atraer capital privado y fomentar las formas de asociación público-privadas es esencial y esto tiene, como condición necesaria, el diseño de sistemas adecuados y eficientes para la administración de los riesgos con el apoyo de los Estados y de los organismos multilaterales.

• Integración Energética

El objetivo ha sido promover acciones para crear las condiciones necesarias a fin de que se desarrollen interconexiones energéticas regionales eficientes y bajo un marco regulatorio que promueva la competencia. Existe un amplio conjunto de beneficios potenciales asociados al avance de la integración energética en Suramérica. Vale destacar, entre ellos, la optimización en el uso de los diferentes recursos, la disminución de los costos marginales de producción de largo plazo, las mejoras en la calidad y seguridad del suministro, la reducción de los impactos sobre el medio ambiente y la mayor dimensión de los mercados. Este último factor muy probablemente aumentaría el atractivo para los inversores privados.

25- El ámbito de IIRSA permitió articular posiciones comunes respecto de la metodología para contabilizar el gasto de infraestructura en las metas de deuda pública (Carta de Lima, BID, 2004). Estas posturas impulsaron al FMI a revisar sus programas y, en definitiva, permitieron un mayor gasto de capital en infraestructura, véase Carciofi (2008).

26- En el marco de este PSI los organismos del CCT desarrollaron facilidades de financiamiento de pre-inversión de proyectos.

• Facilitación de Pasos de Frontera

El objetivo ha sido desarrollar acciones dirigidas a convertir a las fronteras en espacios de mayor y mejor integración, facilitando la movilidad de bienes y personas en la región. Los trabajos realizados han abordado el tema con un enfoque multidimensional, que atiende a los aspectos económicos, legales, logísticos e informáticos del transporte carretero. En 2004, se acordó dar prioridad a cinco pasos fronterizos para generar experiencias piloto: el paso Desaguadero (Bolivia y Perú), el paso Cúcuta-San Antonio (Colombia y Venezuela), el paso Foz de Iguazú-Ciudad del Este (Argentina, Brasil y Paraguay), el Paso Fray Bentos-Puerto Unzué (Argentina y Uruguay) y el Sistema Cristo Redentor (Argentina y Chile). En el capítulo IV se detallan los avances posteriores a 2004 relativos a este Proceso Sectorial.

• Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

El objetivo ha sido promover un mayor y mejor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en Suramérica, considerando el potencial y los retos que su utilización suponen en la actualidad. Por cierto, estas tecnologías se han ido transformando en una clave para la competitividad y, además, generan numerosas externalidades al mejorar la conectividad. A través de este Proceso Sectorial se apunta a proponer soluciones integrales que no sólo resulten en mejoras de la infraestructura, sino que también vayan acompañadas de un aumento en el contenido disponible de las redes, de mejoras en la provisión de los servicios y de un mayor acceso a las tecnologías por parte de las poblaciones de escasos recursos.

Por distintas razones en los siguientes tres Procesos Sectoriales de Integración no lograron conformarse los Grupos Técnicos Ejecutivos y, por lo tanto, se ha avanzado muy poco en relación con los estudios y propuestas iniciales.

• Sistemas Operativos de Transporte Aéreo

Su objetivo es proponer acciones dirigidas a la consolidación e integración del sector a nivel regional, como condición fundamental para la viabilidad de su operación comercial. Estos sistemas operativos tienen una incidencia creciente en el traslado de carga y un papel decisivo en el transporte de pasajeros por negocios y turismo. En esencia, se apunta a lograr mayor cobertura y frecuencias, así como menores precios para el transporte de cargas y pasajeros.

• Sistemas Operativos de Transporte Marítimo

Su objetivo es promover acciones para la reducción de costos y para lograr una mayor frecuencia y confiabilidad del transporte por este medio de enorme importancia para el comercio regional y su competitividad. En un mercado en el que predominan los actores privados, las normas regulatorias que adopten los países pueden facilitar esos objetivos, evitando la separación entre el tráfico regional y el internacional que suele impedir el uso eficiente del equipamiento instalado.

• Sistemas Operativos de Transporte Multimodal

Su objetivo es proponer acciones para alcanzar una mayor y más adecuada complementariedad entre diferentes modos de transporte, configurando una red multimodal que contribuya al desarrollo sustentable y mejore la competitividad de la región. El comercio requiere cada vez más operaciones integradas que combinen modos de transporte y empresas. Esto demanda disponer de infraestructura adecuada y, también, desarrollar la normativa jurídica y los operadores regionales.

Como se verá más adelante (Capítulo IV), en algunos PSI se ha logrado avanzar significativamente. En otros, los avances registrados no se corresponden con las expectativas iniciales.

2. LA PRIMERA FASE DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INDICATIVA

Después de la etapa fundacional, la Iniciativa pasó a la fase del Ordenamiento de la Cartera de Proyectos, con base en una Metodología de Planificación Territorial Indicativa que básicamente incluyó la estructuración de cada EID por grupos de proyectos, la evaluación comparativa de los grupos y la selección de los proyectos prioritarios para la integración física regional. Asimismo, se identificaron los aspectos de los Procesos Sectoriales de Integración más relevantes para cada grupo de proyectos en el EID.

El desarrollo de la Metodología de Planificación Territorial Indicativa se inspiró en la convicción de que las inversiones en el marco de IIRSA tienen un impacto sustancial en la economía y medio ambiente de la región y coadyuvan a acrecentar la competitividad y el desarrollo social, a la vez que crean nuevas oportunidades para la población local. En efecto, hay tres grandes dimensiones interrelacionadas con la infraestructura física en dicha visión. En primer lugar, la infraestructura física sirve como plataforma para el crecimiento y la competitividad del área inmediata de influencia, del mercado doméstico y, en definitiva, amplía las ventajas competitivas de las economías suramericanas para participar en la economía regional y global. Segundo, el objetivo fundamental de mejorar la infraestructura física tiene importantes implicaciones sociales, pues constituye una herramienta de gran importancia para generar nuevas oportunidades para las poblaciones en las áreas más pobres y aisladas y facilitar su integración en la economía regional y un acceso igualitario a los mercados. Por último, la Iniciativa hace hincapié en la sostenibilidad ecológica como se refleja en su estructurado proceso de selección, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos y en la consideración del efecto combinado de toda la cartera y sus repercusiones territoriales en Suramérica.

El ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA tuvo lugar entre los años 2003 y 2004 y se realizó bajo un esquema de trabajo participativo de los doce países organizados en diversos Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE). Dicho ordenamiento ha perseguido tres objetivos principales.

- la comprensión más amplia de la contribución de cada grupo de proyectos al desarrollo sostenible, mediante la integración física;
- la vinculación más concreta entre la estrategia de integración física y los proyectos de infraestructura en sus espacios territoriales; y
- la identificación de los impactos de los grupos de proyectos y la mejor funcionalidad logística del conjunto de las inversiones.

De esta forma, se han construido consensos con respecto a la importancia relativa de los grupos de proyectos, dando al proceso una visión de geografía económica con enfoque compartido. Un logro resultante es la vinculación directa de las necesidades de infraestructura con las características productivas, sociales y ambientales, presentes y potenciales, de los territorios involucrados.

Posteriormente, entre 2005 y 2010, fueron realizados varios GTEs de los Ejes que permitieron actualizar la Cartera de Proyectos IIRSA y completar el esfuerzo de ordenamiento de los proyectos, y en del Eje de la Hidrovía Paraguay –Paraná, en particular, se realizó recién en el año 2007 la primera etapa de planificación.

Vale destacar los principales componentes de la metodología como son la definición de los grupos de proyectos en cada EID, los factores de análisis para trazar sus impactos en diversas dimensiones y el esquema utilizado para la evaluación comparativa de los mismos²⁷.

a) Definición de los grupos de proyectos

Un grupo es un conjunto de proyectos interdependientes en un determinado espacio de la geografía económica que tiene efectos sinérgicos sobre el desarrollo sostenible. Es decir, el proceso de agrupamiento está basado en la posibilidad de explotar los beneficios de un conjunto de inversiones, los cuales son mayores que la suma de los efectos de los proyectos individuales que lo componen. El proceso tiene por base el territorio y toma en cuenta la localización de los proyectos, sus relaciones con las actividades económicas dominantes o potenciales y los aspectos ambientales y sociales asociados. La sinergia es vertical cuando el agrupamiento se da en virtud de las relaciones de insumo-producto en una cadena sistémica funcional (por ejemplo, puerto-carretera). Es horizontal cuando se refiere a la utilización de recursos comunes o a la facilidad de instrumentación u operación (hidroeléctrica-hidrovía). En consecuencia, la identificación de sinergias para la conformación de los grupos de proyectos optimiza sus beneficios y favorece la promoción de las inversiones.

Los efectos del grupo de proyectos se resumen en su función estratégica, es decir, el objetivo común y beneficios principales tanto para la integración como para el desarrollo regional de los territorios involucrados. La función estratégica se refiere a la vinculación directa del grupo de proyectos con los aspectos territoriales propios de su área de influencia y con la Visión de Negocios del EID correspondiente.

En cada grupo de proyectos, se identifica a un proyecto especial, denominado proyecto ancla, que confiere sentido a la formación del grupo y viabiliza las sinergias. Este proyecto no es necesariamente el de mayor tamaño, sino el que constituye el cuello de botella o eslabón faltante de la red de infraestructura que, por ende, impide el aprovechamiento óptimo de los efectos combinados del grupo en beneficio del desarrollo económico y social. Cada grupo, entonces, se conforma en torno a un proyecto ancla que puede ser nuevo o preexistente. Otro tipo de proyectos que cumple funciones especiales en los grupos de cada EID es el denominado proyecto rótula. Como su nombre indica, estos articulan dos o más grupos de proyectos del mismo o de distintos Ejes de Integración y Desarrollo.

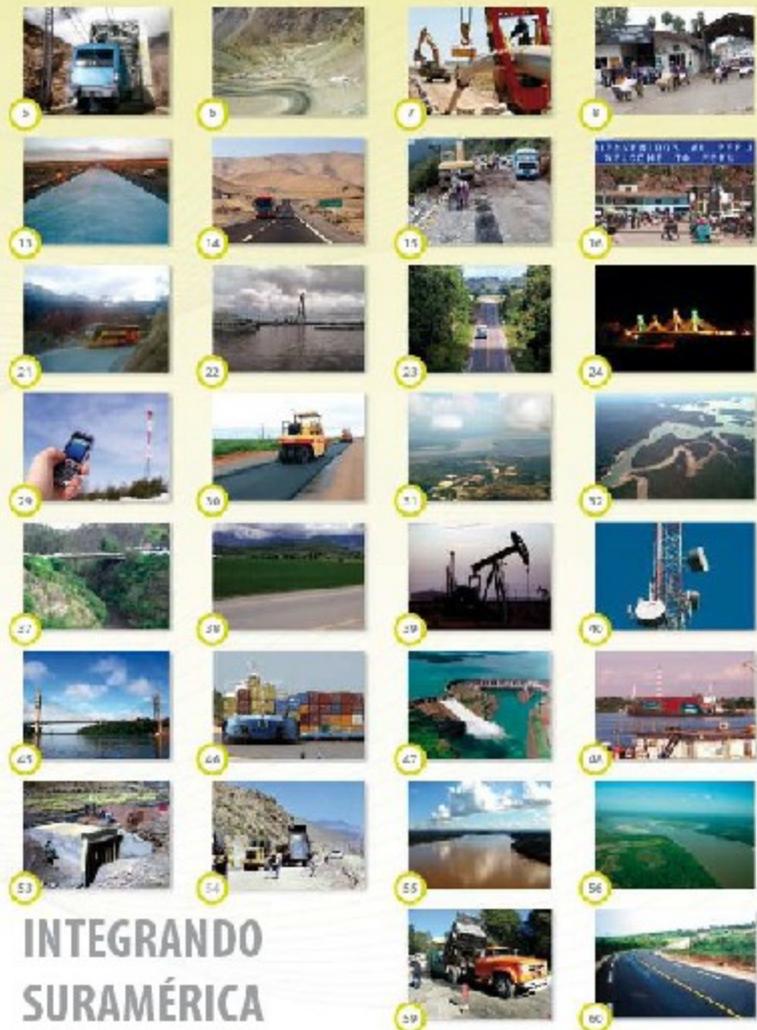
27- Para un análisis detallado de la Metodología de Planificación Territorial Indicativa y de sus aplicaciones, véase IIRSA, Cartera de Proyectos 2010, en www.iirsa.org/Documentos.

PROYECTOS

- 1 Duplicación de la Ruta 14 entre Paso de los Libres y Gualeguaychú (AR)
- 2 Adecuación del Corredor Río Branco-Montevideo-Colonia- Nueva Palmira (UY)
- 3 Construcción del Puente Internacional Jaguarão-Río Branco (BR-UY)
- 4 Duplicación del Tramo Palhoça-Osorio (*Rodovia Mercosur*) (BR)
- 5 Proyecto Ferroviario Los Andes-Mendoza (Ferrocarril Trasandino Central) (AR-CH)
- 6 Ruta Internacional 60-CH (sector Valparaíso-Los Andes) (CH)
- 7 Gasoducto del Noreste Argentino (AR)
- 8 Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza-Yacuiba y Centro de Frontera (AR-BO)
- 9 Nuevo Puente Presidente Franco-Porto Meira, con Centro de Frontera Paraguay-Brasil (BR-PY) (maqueta)
- 10 Construcción de la Carretera Pailón-San José-Puerto Suárez (BO)
- 11 Anillo Ferroviario de San Pablo (Tramo Norte y Sur) (BR)
- 12 Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (BO)
- 13 Carretera Toledo-Pisiga (BO)
- 14 Pavimentación y Mejoramiento de la Carretera Iquique-Colchane (CH)
- 15 Rehabilitación del Tramo El Sillar (BO)
- 16 Centro Binacional de Atención de Frontera Desaguadero (BO-PE)
- 17 Paso de Frontera Cúcuta-San Antonio del Táchira (CO-VE)
- 18 Recuperación de la Navegabilidad del Río Meta (CO-VE)
- 19 Corredor vial Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís (CO)
- 20 Carretera Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Puertos y Centros Logísticos (PE)
- 21 Carretera Lima-Tingo María-Pucallpa, Puertos y Centros Logísticos (PE)
- 22 Puerto Francisco de Orellana (EC)
- 23 Pavimentación Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca/Inambari-Cusco (PE)
- 24 Puente sobre el Río Acre (BR-PE)
- 25 Carretera Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown (BR-GU)
- 26 Puente sobre el Río Takutu (BR-GY)
- 27 Mejorías en la Vía Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina y Cruce Internacional sobre el Río Marowijne (GY-SU)
- 28 Exportación por Envíos Postales para PyMEs (Regional)
- 29 Implementación de Acuerdo de Roaming en América del Sur (Regional)
- 30 Carretera Cuiabá - Santarém (BR)
- 31 Mejoramiento de la navegabilidad del sistema Solimões - Amazonas (BR)



10 AÑOS 



INTEGRANDO
SURAMÉRICA

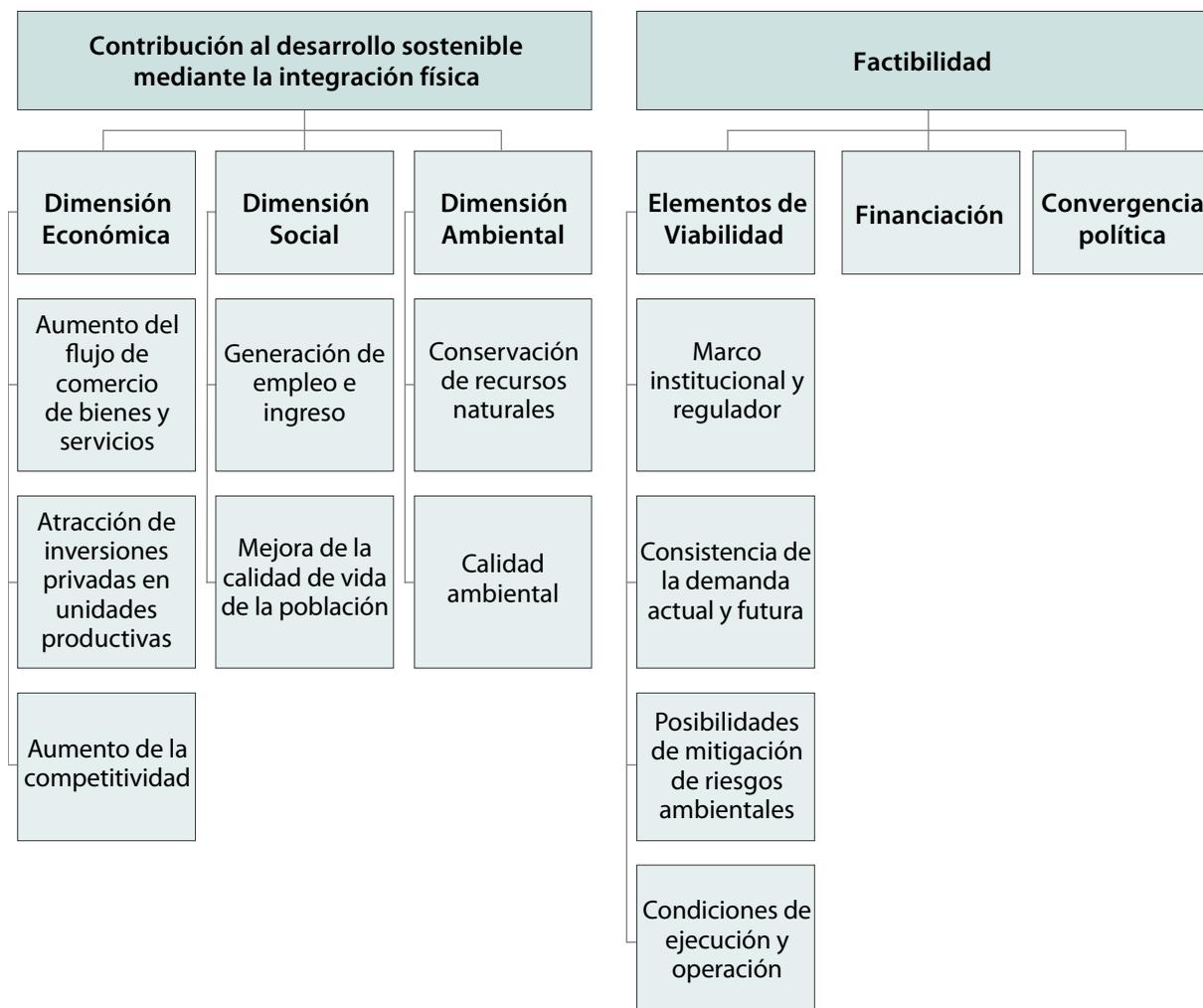
PROYECTOS

- 32 Aspectos ambientales y sociales de las cuencas altas de los ríos amazónicos (CO-EC-PE)
- 33 Puerto de transferencia de carga Morona (EC)
- 34 Corredor vial Santa Marta - Paraguachón - Maracaibo - Barquisimeto - Acarigua (Existente) (CO-VE)
- 35 Implementación del Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) en el Paso de Frontera Tulcán - Ipiales (Rumichaca) (CO-EC)
- 36 Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) Huaquillas - Aguas Verdes (EC-PE)
- 37 Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) San Miguel y sus accesos (CO-EC)
- 38 Pavimentación Vilcabamba - Puente de Integración – Jaén (EC-PE)
- 39 Armonización regulatoria: eléctrica, gasífera y petrolera (BO - CO - EC - PE – VE)
- 40 Aprovechamiento de la infraestructura existente y de las nuevas conexiones para aumentar la infraestructura de comunicaciones (BO - CO - EC - PE – VE)
- 41 Accesos al Paso de Jama (Ruta Nacional N° 52 - Empalme Ruta Nacional N° 9 - Límite con Chile) (AR)
- 42 Optimización del nodo Puente Ñeembucú - Río Bermejo (AR-PY)
- 43 Centro de Transferencia Multimodal Tucumán (AR)
- 44 Rehabilitación de carretera Caracas - Manaus (BR-VE)
- 45 Mejoramiento de la carretera Georgetown - Albina; carretera de Macapa a Oyapock: tramo Ferreira Gomes - Oyapock (BR - GU - SU)
- 46 Mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay (Asunción - Apa) (PY)
- 47 Proyecto binacional transposición de Itaipú (BR - PY)
- 48 Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad de los Ríos Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción (AR-PY)
- 49 Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Alto Paraná (AR-PY)
- 50 Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Río Uruguay (AR-UY)
- 51 Reconstrucción y ampliación de la Ruta Nacional N° 168: túnel subfluvial entre Paraná y Santa Fe (AR)
- 52 Sistema de Itaipú (Existente) (BR-PY)
- 53 Pavimentación de la Ruta Nacional N° 145: empalme Ruta Nacional N° 40 Sur - acceso al Paso Pehuenche (AR)
- 54 Pavimentación del tramo Puente Armerillo - Paso Pehuenche (Ruta CH-115) (CH)
- 55 Puente binacional sobre el Río Mamoré entre Guayaramerín y Guajará-Mirim (BO-BR)
- 56 Navegación del Río Madeira entre Porto Velho y Guajará-Mirim (BR)
- 57 Implementación del control integrado de frontera en Pino Hachado (AR-CH)
- 58 Adecuación y mantenimiento de la Ruta Interlagos en Chile (CH)
- 59 Adecuación y mantenimiento de la Ruta Interlagos en Argentina (AR)
- 60 Carretera Concepción - Frontera con Brasil (San Matías) (BO)

b) Factores de análisis

A efectos de avanzar en la evaluación comparativa de los grupos de proyectos se definió una estructura de factores que permitiesen medir los impactos de cada grupo de proyectos sobre la integración y el desarrollo regional y, también, apreciar las condiciones de factibilidad para su instrumentación (véase el Gráfico III.2).

Gráfico III.2
Factores de análisis aplicados en los grupos de proyectos



El primer grupo de factores de análisis apunta a medir los impactos del grupo de proyectos sobre el desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental. En la dimensión económica se analiza, primero, la contribución del grupo de proyectos a la remoción de restricciones al aumento del flujo de comercio de bienes y servicios en los sectores identificados, así como la capacidad de integrar nuevas zonas al comercio regional e internacional. Segundo, el aporte a la atracción de inversiones privadas en unidades productivas en

el área de influencia del grupo de proyectos y, también, la contribución al desarrollo de sistemas productivos locales (*clusters*) y a las oportunidades de localización de unidades productivas en dos o más países en el espacio del EID que permitan la formación de cadenas productivas regionales, o el aumento de la eficiencia de las cadenas existentes. Por último, la capacidad de reducir costos de transporte, energía o comunicaciones para aumentar la competitividad de los bienes y servicios producidos en el área de influencia y, complementariamente, satisfacer los requerimientos de infraestructura de la producción actual o futura, teniendo en cuenta el valor agregado de la producción conforme a los conceptos establecidos en la visión estratégica.

En la dimensión social se examina, primero, el aporte del grupo de proyectos a la generación de empleo e ingreso de las personas en unidades productivas, actuales o futuras, atendidas por la nueva infraestructura. En segundo lugar, se analiza su capacidad para promover el desarrollo humano de los segmentos sociales de ingresos más bajos, así como su incidencia en la generación de oportunidades de acceso a los servicios de salud, educación, conocimiento y movilidad para las poblaciones del área de influencia del grupo.

A su vez, en la dimensión ambiental, se revisa la contribución del grupo de proyectos al uso más racional de los recursos naturales y su compatibilidad con las características de los ecosistemas del área de influencia. Asimismo, se estudia la capacidad del grupo de proyectos para mejorar (o mantener) la calidad ambiental, con respecto a recursos hídricos, suelo y aire, en su área de influencia.

El segundo grupo de factores de análisis tiene como finalidad examinar la factibilidad para la instrumentación del grupo de proyectos, que se deriva de su viabilidad técnica y ambiental, de su capacidad de acceso a financiamiento de fuentes diversas y de la convergencia política. En relación con los elementos de viabilidad técnica y ambiental cabe revisar, en primer lugar, si existe un marco institucional y de regulación adecuado y, además cuáles son los riesgos relacionados con ellos para los sectores y países donde se localiza el grupo de proyectos. Segundo, es preciso estimar si existe una demanda, actual o futura, que justifique el grupo de proyectos y realizar un análisis de sensibilidad de la misma ante distintos factores de riesgo. En tercer término, es necesario establecer los niveles de riesgo en cuanto a los impactos ambientales del grupo de proyectos, así como las posibilidades de mitigarlos en comparación con otras alternativas para atender la misma demanda de infraestructura. Asimismo, se busca examinar la mitigación de los impactos indirectos sobre la diversidad biológica, vegetación, recursos hídricos, presión sobre tierras indígenas o poblaciones tradicionales, áreas de preservación o ecosistemas frágiles. Factores todos que pueden generar riesgos para la aprobación de los proyectos por las autoridades ambientales. Por último, corresponde analizar las condiciones de ejecución y operación, en particular los riesgos asociados a tecnología, equipos, procesos constructivos y demás condiciones vinculadas con la implantación y operación del grupo de proyectos.

En relación con el financiamiento interesa determinar la capacidad de atraer inversionistas privados, públicos y asociaciones público-privadas para financiar los proyectos de infraestructura del grupo, en virtud de su rentabilidad esperada y los riesgos asociados.

Respecto de la convergencia política es necesario establecer su grado y simetría entre los países comprometidos con el grupo de proyectos de características transnacionales; examinar la vinculación de dicho grupo con

las políticas públicas, bancos de proyectos y prioridades nacionales y subnacionales de inversión; estimar las posibilidades de superar la eventual oposición a los proyectos por razones políticas, sociales o ambientales; y finalmente, apreciar de manera fundada y realista el compromiso y la capacidad de los gobiernos para sostener las prioridades en el tiempo.

Todos estos factores vinculados, por un lado, con la contribución del grupo de proyectos al desarrollo sostenible mediante la integración física y, por otro, con su factibilidad componen una estructura analítica integrada. Esta estructura ha permitido profundizar el análisis de cada grupo de proyectos y realizar una evaluación comparativa, entre ellos, en cada Eje de Integración y Desarrollo. La estructura de factores fue ponderada, habiéndose determinado los pesos relativos mediante un trabajo en grupo con los participantes en los Grupos Técnicos Ejecutivos, con base en la convergencia de opiniones. Se establecieron dos condiciones para permitir la comparación de resultados: una, utilizar la misma estructura de factores de análisis para todos los Ejes y grupos de proyectos y, dos, aplicar la misma ponderación o peso relativo de los componentes de cada factor de análisis a todos los grupos de proyectos en un mismo EID.

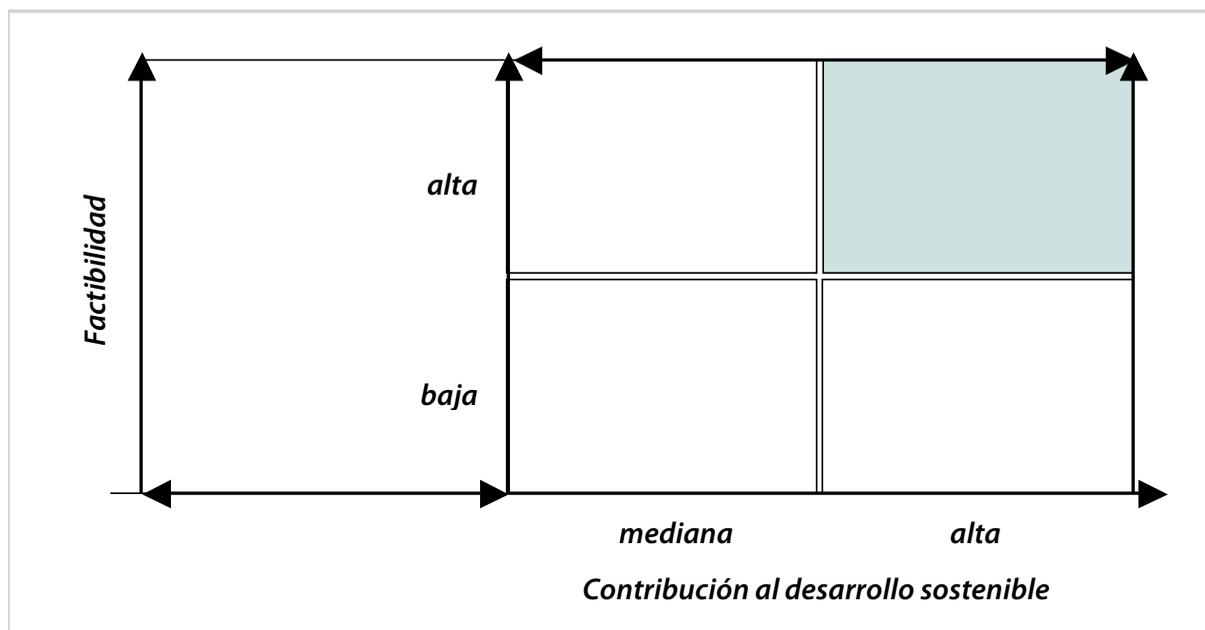
c) Evaluación comparativa

La evaluación comparativa de los grupos de proyectos ha demostrado que su importancia trasciende el propio resultado. En efecto, el proceso de análisis ha sido muy relevante para construir una visión común de la integración física regional por parte de los países suramericanos. El enfoque adoptado permite una evaluación cualitativa de los grupos de proyectos que, sustentada en elementos de naturaleza técnica, promueve la búsqueda de consensos entre los representantes nacionales a efectos de determinar los impactos esperados y diferenciar unos grupos de proyectos de otros. Se ha destacado la fuerte participación de los gobiernos, representada en la mayor parte de los casos por delegaciones nacionales multi-sectoriales. Estos representantes interactuaron de manera activa en el proceso de evaluación, aportando información y elementos técnicos que permitieron realizar un análisis comparativo consensuado entre los distintos grupos de proyectos de cada EID²⁸.

El proceso de evaluación generó dos productos principales: por un lado, una estructura ponderada de los factores de análisis y, por otro, la clasificación de los grupos de proyectos de cada Eje de Integración y Desarrollo, según sus impactos sobre el desarrollo sostenible y las condiciones de factibilidad de su instrumentación. A estos efectos, se utilizó una guía de preguntas para cada componente de ambos factores de análisis. Los participantes debían responder a dichas preguntas en el curso de la evaluación de los grupos de proyectos de cada EID sobre la base de un esquema de calificación cualitativa aplicado a dichas preguntas. La calificación cualitativa otorgada por los expertos a cada grupo de proyectos del EID representó un par ordenado que permitía determinar gráficamente el impacto esperado de su instrumentación, en un marco comparativo, y establecer un orden relativo entre los grupos a nivel de cada componente de los factores de análisis (véase el Gráfico III.3).

28- La evaluación de los grupos se desarrolló con el apoyo permanente del *software Expert Choice*, el cual permitía sustentar el proceso sobre una base lógica, racional y transparente, posibilitando su monitoreo simultáneo, un rápido procesamiento de los resultados y el desarrollo de análisis de sensibilidad a satisfacción de los participantes.

Gráfico III.3
Par de evaluación de las dimensiones estratégicas



El proceso de agrupamiento y evaluación de la Cartera de Proyectos ha permitido ordenar y priorizar la inversión en infraestructura de integración física suramericana. Asimismo, la dinámica de trabajo en los Grupos Técnicos Ejecutivos hizo posible generar un espacio de discusión técnica fundamental para crear una visión común entre los expertos de los países. A partir de dicho ordenamiento la Iniciativa ha podido dar mayor énfasis a la ejecución de los proyectos de integración que pasaron a formar parte de la Cartera de IIRSA y, al mismo tiempo, seleccionar de entre ellos un conjunto menor de proyectos de importancia estratégica para la integración para conformar la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. De esta manera, los gobiernos y los organismos regionales han podido focalizar sus esfuerzos para acelerar la ejecución de estos proyectos estratégicos (véase el Capítulo IV).

3. LA SEGUNDA FASE DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INDICATIVA

Cumplidos los primeros cinco años de IIRSA, los países suramericanos aprobaron en la VII Reunión del CDE (Asunción, diciembre de 2005), objetivos estratégicos para la Iniciativa para el período 2006-2010. Estas orientaciones se estructuraron en cuatro líneas de acción principales: i) Implementación: asegurar la implantación de los proyectos de la Agenda de Implementación Consensuada y apoyar la preparación y el financiamiento de proyectos de la Cartera IIRSA (véase el capítulo IV); ii) Planificación Etapa II: promover un salto de calidad en los procesos de planificación territorial y toma de decisiones de inversión en infraestructuras de integración (tema a ser abordado en detalle a continuación); iii) Procesos Sectoriales de Integración – Un nuevo enfoque: focalizar las acciones y el conocimiento acumulado en la Iniciativa en los PSI para apoyar proyectos específicos de infraestructura de integración (véase el capítulo IV); y iv) Difusión amplia de la Iniciativa: fortalecer el proceso de difusión para ampliar el conocimiento de la sociedad suramericana sobre los avances y realizaciones de la Iniciativa IIRSA (véase el capítulo IV).

Con la aprobación de estos objetivos, y siendo precisamente uno de ellos la segunda etapa de la planificación, comenzó esta nueva fase que tuvo como objetivos ampliar el alcance estratégico de la Cartera de Proyectos y generar oportunidades de desarrollo sostenible mediante la integración física, a través de la incorporación de nuevas herramientas de análisis y planificación territorial para los grupos de proyectos.

Esta decisión se basó en la convicción, que fue acentuando la experiencia, de que la integración física regional debe considerar también la posibilidad de articular la infraestructura con otras iniciativas que componen el proceso de desarrollo tales como proyectos productivos y logísticos, programas de uso sostenible y conservación del patrimonio natural y políticas de facilitación de comercio y de las inversiones, entre otros. Estos proyectos y programas, al articularse con los grupos de proyectos, podrían arrojar mayores beneficios para el desarrollo armónico de los territorios donde se localicen dichas inversiones.

Para iniciar este salto de calidad en el proceso de planificación territorial se debatió en torno a la utilización de mecanismos de planificación que ayuden a mejorar la calidad de las decisiones de inversión en IIRSA, con base en un examen de las experiencias de varios países de Suramérica y de Europa y en un diagnóstico de los avances y las limitaciones comprobadas durante la primera etapa de la planificación territorial indicativa²⁹.

Así, en la Reunión del CDE de Asunción ya mencionada, y con el propósito de impulsar este salto de calidad en el proceso de planificación territorial y en la Cartera de Proyectos, se decidió acometer acciones específicas en los campos de la evaluación estratégica ambiental, la integración productiva y las cadenas logísticas, la evaluación de proyectos transnacionales de infraestructura, la consolidación de la base de información con base geográfica y el banco de datos sobre el ciclo de vida de los proyectos de IIRSA. Estas nuevas herramientas de análisis para la planificación territorial que se desarrollaron desde entonces fueron puestas a disposición de los países y acrecentaron el acervo que, en estas materias, fue acumulando la Iniciativa. A continuación se presenta una breve descripción de cada una de ellas.

a) Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE)

La EASE-IIRSA es una herramienta de evaluación ambiental que permite identificar, caracterizar y evaluar las consecuencias ambientales y sociales, los riesgos y oportunidades de desarrollo sostenible asociadas al territorio, orientando así el proceso de toma de decisiones en el marco de la planificación de los grupos de proyectos de IIRSA. Consta de un marco metodológico y de lineamientos prácticos que, a través de un proceso rápido y de bajo costo, sirve para orientar a los organismos y entidades responsables de la toma de decisiones a nivel nacional y regional. Se basa en los principios de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y es aplicable a diferentes escalas y niveles de análisis, utilizando fundamentalmente información secundaria y el juicio de expertos y actores clave.

La metodología asume un conjunto de premisas que constituyen el marco dentro del cual ella se desenvuelve: i) debe generar resultados en el corto plazo, oportunos y de alta calidad técnica, destinados a mejorar el

29- Véase el Taller sobre Experiencias de Planificación que se llevó a cabo en Asunción, Paraguay en noviembre de 2005, en www.iirsa.org

proceso de planificación e implementación de la Cartera de Proyectos IIRSA; ii) requiere el liderazgo de especialistas de gran experiencia en áreas relacionadas con la evaluación ambiental y social; iii) emplea información secundaria, y considera de alto valor los aportes de los diferentes actores clave que se involucran en sus diversas fases de aplicación; y iv) incluye la participación y compromiso pleno de los gobiernos nacionales y sub-nacionales los cuales designan contrapartes para integrar el equipo de trabajo.

Los alcances de la metodología EASE-IIRSA son los siguientes: i) se aplica a grupos de proyectos los cuales responden a una estrategia de integración de la infraestructura regional en el marco de IIRSA; ii) permite el análisis de las implicancias ambientales y sociales sobre el territorio en el cual se planifica ejecutar una cartera de proyectos multisectoriales; iii) el resultado esperado de la evaluación se ubica en un punto intermedio entre la EAE y la EIA (Evaluación de Impacto Ambiental), pues identifica estrategias y líneas de acción orientadas a actuar preventivamente a nivel de las políticas, planes o programas, y propone recomendaciones dirigidas a mejorar la sostenibilidad del grupo de proyectos; iv) se basa en la identificación de los principales factores estratégicos de carácter ambiental y social, que pueden constituirse en limitantes, restricciones, factores de riesgos, potencialidades y oportunidades para alcanzar el desarrollo sostenible del territorio involucrado y los objetivos de integración de IIRSA; v) se pregunta acerca de cuáles son las opciones para alcanzar intervenciones de desarrollo territorial y sectorial, ambiental y socialmente más sostenibles; vi) se basa en la identificación y análisis de un escenario actual específico, y en la construcción de un escenario deseado con las intervenciones previstas; vii) se desarrolla a escala regional, considerando factores estratégicos para homologar o compatibilizar información de diferentes países y regiones, mediante análisis cualitativos integrados; viii) se desarrolla bajo la responsabilidad de expertos temáticos y la participación y diálogo propositivo de “actores clave” públicos, privados y sociales del nivel local, regional o nacional, que son estratégicos para las instancias de planeación o decisión; ix) define, como resultado de la evaluación, un conjunto de estrategias y líneas de acción ambientales y sociales dirigidas a contribuir al desarrollo integral sostenible del territorio, así como a la sostenibilidad del grupo de proyectos; y x) integra diferentes herramientas metodológicas, enfoques y visiones, así como tiempos limitados y diversidad de análisis simultáneos, lo cual le da un carácter multifase e iterativo.

Un elemento muy importante que la EASE-IIRSA busca generar es el diálogo constructivo entre los Gobiernos de los países involucrados en la aplicación de la metodología, y entre éstos y los actores clave del área de influencia de los grupos de proyectos. Es por ello, que a lo largo de la aplicación de la metodología se contemplan numerosos espacios de encuentro, consulta y retroalimentación, todos los cuales van contribuyendo a generar un ambiente de confianza que resulta en un diálogo muy fructífero.

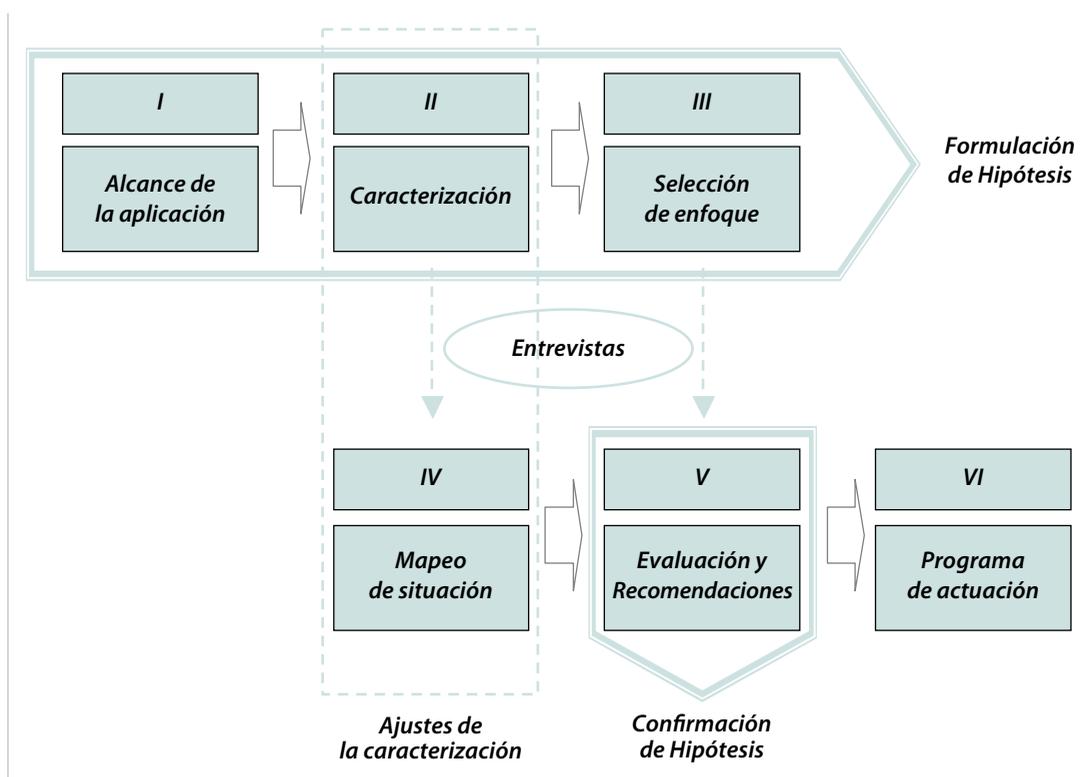
b) Metodología de Integración Productiva y Logística (IPrLg)

La integración productiva regional se da por medio de la creación y el fortalecimiento de vínculos productivos hacia atrás y hacia adelante en cadenas de valor cuyos eslabones están situados en dos o más países de la región. La implantación de infraestructuras que aumenten o faciliten el contacto entre los países puede estimular la integración productiva porque aproxima espacios económicos, reduce barreras físicas al comercio y amplía la dimensión de los mercados. A su vez, los servicios logísticos de valor agregado contribuyen al valor comercial, sin modificar la naturaleza del producto, pero van más allá del transporte y almacenaje (por ejemplo, consolidado de cargas, etiquetado, clasificación, control de calidad y ensamblaje). Estos servicios pueden corresponder a logística

especializada que tiene un tratamiento dedicado, con pocos actores y escasos vínculos con otras cadenas (por ejemplo, para movilizar materias primas, productos semielaborados y algunos productos finales muy estandarizados). La logística diversificada, a su vez, se caracteriza por su independencia de la producción y por el interés que despierta en operadores especializados, quienes pueden vincularse con diferentes cadenas de valor.

A partir de algunas experiencias iniciales, en 2007 se desarrolló una metodología para evaluar el potencial de integración productiva y de desarrollo de servicios logísticos de valor agregado en el área de influencia de grupos de proyectos pertenecientes a los Ejes de Integración y Desarrollo³⁰. Una versión revisada de la misma se publicó en 2009 (Barceló Koser y Barcia Fonseca, 2009). Esta metodología se fundamentó en tres pilares que marcan las etapas de su aplicación. En primer lugar, el relevamiento de la información secundaria sobre cuya base se pueden formular hipótesis acerca del potencial de un grupo de proyectos para contribuir a la integración productiva y al desarrollo de servicios logísticos. En segundo término, la validación o adecuación de las hipótesis mediante las consultas a los actores relevantes (por ejemplo, instituciones públicas, privadas y mixtas, asociaciones gremiales y empresas). Por último, el análisis de la información relevada y la articulación de los proyectos de infraestructura, la solución de trabas y la realización de las oportunidades de negocios siguiendo una metodología que consulta varios pasos (véase el Gráfico III.4)

Gráfico III.4
Pasos de la Metodología IprLg



30- Metodología de Evaluación del Potencial de Integración Productiva de los Ejes de Integración y Desarrollo de la Iniciativa IIRSA (Pacheco y López, 2006) y Metodología para la promoción del desarrollo de servicios logísticos de valor agregado en los EIDs IIRSA (Advanced Logistics Group, 2006). La metodología consolidada fue coordinada por Martínez Rivas (2007) y aplicada inicialmente en los Ejes Capricornio e Interoceánico Central.

Como resultado final, se les brinda a los gobiernos los instrumentos que les permiten mejorar el proceso de planificación territorial de infraestructura a través de la utilización de nuevas herramientas metodológicas, que incorporan los requerimientos de las cadenas logísticas usuarias de la infraestructura y aquellos derivados de la incidencia de los proyectos de transportes, energía y comunicaciones en la integración productiva del área de influencia de los grupos de proyectos.

Finalmente, es importante resaltar que a diferencia de las aplicaciones metodológicas clásicas, tanto en la Metodología IIRSA de IPrLg como en la de EASE se optó por un procedimiento denominado proceso de aplicación/capacitación. En ese sentido, se ha seguido un proceso de enseñanza/aprendizaje mediante el cual equipos de expertos de los países (funcionarios públicos especialistas en la materia) son primero entrenados en la metodología y luego, trabajan en conjunto la aplicación guiados por un equipo consultor y facilitador.

c) Metodología de Evaluación de Proyectos Transnacionales

La cada vez mayor integración entre los países a nivel financiero, económico y físico, ha generado una demanda creciente de proyectos de infraestructura transnacional. Por sus dimensiones, o porque son emprendimientos conjuntos entre países, estos proyectos generan efectos en más de un país, inclusive en algunos no limítrofes. Dichos efectos son distintos para los países involucrados: pueden traer beneficios para unos y producir perjuicios a otros, es decir, estos proyectos generan externalidades en distintos países. Muchos de ellos tienen efectos de red (lo que sucede en un nodo afecta a otro, o incluso a toda la red, como en el caso de las interconexiones eléctricas) y producen efectos en horizontes largos de tiempo que puede involucrar décadas y que, por lo tanto, pueden afectar a más de una generación de diferentes países.

En atención a esta situación se consideró conveniente, primero, analizar metodologías de evaluación de proyectos de infraestructura transnacional que logren establecer una discriminación de costos y beneficios entre los países participantes, con criterios de objetividad, transparencia, replicabilidad y relación costo-efectividad de la evaluación; segundo, construir un menú de herramientas aplicable a las distintas realidades de disponibilidad estadística en los países; y, tercero, alcanzar conclusiones objetivas para facilitar las negociaciones operativas y financieras entre los países participantes en el proyecto.

Con estos propósitos se elaboró una propuesta metodológica para la evaluación de los proyectos de infraestructura transnacional (véase [www.iirsa.org /documentos](http://www.iirsa.org/documentos)). El objetivo específico ha sido desarrollar una aplicación rápida (*rapid appraisal*) del análisis costo-beneficio aplicado a los proyectos de infraestructura transnacional. Esta metodología permite, con relativo bajo costo, obtener datos significativos sobre el problema en cuestión. La respuesta ensayada es una aplicación metodológica factible que puede llegar a resultados razonables dada la restricción habitual de información. Así, no se discute sólo la pertinencia del proyecto, sino cómo distribuir sus costos y beneficios.

La propuesta metodológica se ha aplicado para analizar los efectos de un proyecto de infraestructura transnacional para el transporte de pasajeros y de carga, incluyendo su distribución entre dos países³¹. Los resultados obtenidos fueron evaluados como objetivos y consistentes, la aplicación ha sido rápida una vez asegurada la calidad de algunos datos básicos y fue posible definir los bordes del espacio de negociación entre los países involucrados.

31- La metodología se aplicó en el corredor Santa Cruz-Cuiabá, más precisamente en el tramo Concepción-San Matías.

d) Red Geoespacial de Suramérica (GeoSUR)

Una de las conclusiones a las que se llegó al momento de promover el salto de calidad en la planificación territorial fue que IIRSA requiere la consolidación de una base de información con base geográfica. Se parte de la premisa de que la información regional integrada (desarrollada bajo estándares comunes, a distintas resoluciones y con calidad homogénea) facilita la toma de decisiones. En contraposición, la información espacial en Suramérica actualmente adolece de ciertas fallas: existen importantes lagunas, la integración no siempre es factible en las fronteras, los estándares regionales son pocos y deficientes, existen dificultades de acceso y localización y es común la duplicidad de esfuerzos en la generación de datos.

GeoSUR es una respuesta para superar estas carencias, pues tiene como objetivo establecer una red descentralizada para diseminar información geográfica en Suramérica, utilizando las más avanzadas tecnologías de información con base geográfica disponibles³². El Programa coloca a disposición de funcionarios y expertos mapas digitales, nacionales y multinacionales, que apoyan la planificación de la infraestructura física y del desarrollo regional. Asimismo, facilita y promueve la colaboración entre instituciones generadoras de información geográfica de la región para actualizar, compartir y trabajar de manera integrada la información con base geográfica.

Participan en el Programa los institutos geográficos nacionales de la región, así como varios ministerios, institutos de investigación, organismos no gubernamentales, empresas públicas y privadas y demás instituciones que poseen información geográfica útil para la toma de decisiones. El Programa promueve el desarrollo de diversos mecanismos de consulta.

- Servidores geográficos que proporcionan servicios de mapas digitales operados por las instituciones participantes, es decir, ofrecen una puerta a la información geográfica producida en cada país.
- Portal geográfico como un instrumento de alcance regional que ofrece acceso a los mapas y a los datos disponibles en múltiples servidores de instituciones nacionales y regionales.
- Servidor geográfico regional que pone a disposición un servicio de mapas regionales de Suramérica con información de los proyectos de la Iniciativa IIRSA y mapas de datos de infraestructura.
- Catálogo de mapas que brinda un servicio análogo al de un catálogo de biblioteca, pues permite localizar y consultar las características básicas de cualquier mapa o imagen espacial disponible en la red del Programa.

Vale destacar el desarrollo del servicio geográfico regional que brinda acceso a mapas digitales regionales de Suramérica en diversos temas como, por ejemplo, centros poblados, infraestructura, vialidad, relieve, puertos,

32- El Programa cuenta con la colaboración del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH) y con la participación de más de 30 instituciones generadoras de información geográfica en Suramérica y Panamá.

aeropuertos y territorios indígenas. También se puede acceder, a través de un vínculo automático, a la Base de Datos de la Cartera de Proyectos IIRSA, con información detallada de cada proyecto. La aplicación permite al usuario visualizar tanto mapas regionales como mapas nacionales o locales, acceder a sus bases de datos asociadas, realizar acercamientos a áreas de interés, programar búsquedas detalladas y revisar fichas descriptivas de los mapas. Actualmente ofrece acceso a más de 50 mapas regionales y a 65 mapas pre-impresos de proyectos IIRSA.

e) Base de Datos de la Cartera de Proyectos IIRSA

Esta base de datos es un sistema de información disponible en el sitio de la Iniciativa que consolida los datos asociados a los proyectos de la Cartera IIRSA. A través de esta herramienta se puede acceder a la ficha de cada uno de los proyectos con información general sobre el mismo (objetivo, solución, estado de situación, etapa del proyecto, financiamiento y otras) y generar informes de acuerdo a la búsqueda realizada. Cada una de las fichas de proyectos es actualizada por un responsable por país o países dependiendo del ámbito del proyecto.

La primera versión de la base de datos se construyó en 2004 a partir de la conformación de la Cartera IIRSA, con el objetivo de consolidar en un único instrumento la información básica de los proyectos. Después de la realización de sucesivas rondas para la revisión y actualización de la Cartera IIRSA, en 2007 los gobiernos acordaron la creación de una nueva herramienta para actualizar en línea la información de los proyectos directamente por parte de los países. Además de este objetivo principal, la nueva versión incorporó motores de búsqueda adicionales, más campos de información, y un diseño de uso fácil e intuitivo. La creación de esta nueva herramienta requirió instrumentar un proceso de capacitación de los usuarios a fin de cumplir con el propósito de contar con información completa y actualizada. Este esquema de capacitación incluyó a los doce países de Suramérica y se desarrolló en 2007 y 2008.

En 2009 se incorporaron nuevas e importantes mejoras operativas a la base de datos. Estas incluyeron la revisión y depuración interna del sistema tanto para el administrador como para el usuario que la consulta con el objetivo de agilizar las búsquedas y la administración. También se ampliaron los criterios de búsqueda y la articulación con otras aplicaciones, se incluyó más información de ayuda en línea y se mejoró la presentación de los contenidos.

Por último, entre 2009 y 2010 se revisó la consistencia de la información de las fichas de proyectos y se mejoró el contenido técnico de la información reflejada en ellas, trabajo que implicó un valioso esfuerzo de los gobiernos acompañado por el CCT. A junio de 2010, la Base de Datos de Proyectos presenta información actualizada y fichas de proyectos con información completa y de calidad, con lo cual se constituye en una herramienta relevante en la región, disponible en el sitio web de la Iniciativa, para la realización de consultas y análisis sobre proyectos de infraestructura de integración física en Suramérica.

4. COMENTARIOS FINALES

Retomando el panorama global de este capítulo, vale insistir en varios aspectos conceptuales y de procedimiento que merecen ser destacados. Primero, cómo se pasó de una visión y postulados generales, a la defi-

nición de conceptos para organizar la visión y la acción, proceso que demandó el desarrollo de instrumentos específicos para mirar el territorio. De tal manera, aquello que comenzó como un enfoque sectorial con visión de redes, evolucionó hacia una visión de redes con enfoque de desarrollo territorial, más parecido en este sentido a la aproximación de la Unión Europea.

Entre los aspectos de procedimiento, cabe enfatizar la decisión de reunir a los doce países para cooperar juntos y acordar los factores comunes de análisis sobre la base de una metodología de diálogo que fue validando los propios desarrollos técnicos. Por otra parte, vale hacer hincapié en el aprendizaje acumulado en ambas fases de la Metodología de Planificación Territorial Indicativa bajo una modalidad de aprender haciendo, lo cual permitió la maduración progresiva de las metodologías y herramientas utilizadas en el proceso.

Los resultados de la aplicación de este amplio bagaje de nuevos conceptos y metodologías para manejar una agenda compleja y enfrentar las fallas de coordinación entre múltiples actores que son consustanciales a una iniciativa como IIRSA, se examinarán en el capítulo siguiente. Vale destacar aquí el arsenal de instrumentos metodológicos acumulados, su aplicación a distintas realidades regionales y la apropiación y comando de los mismos por parte de funcionarios gubernamentales de los doce países que conforman IIRSA.

CAPÍTULO 5
LA ADAPTACIÓN AL
CONTEXTO Y A SU
PROPIO DESARROLLO

CAPÍTULO 6
IIRSA: DESAFÍOS DE
CARA AL FUTURO

CAPÍTULO 4
LOS RESULTADOS
ALCANZADOS



●●● Como ha sido discutido, la organización institucional adoptada en IIRSA probó ser eficaz para construir consensos políticos y definir mandatos, así como para mejorar la coordinación entre los gobiernos suramericanos en relación con los temas de la integración física. Un complemento esencial fue acordar enfoques, conceptos y metodologías que facilitasen los entendimientos y acuerdos sobre una agenda compleja de alcance multinacional, multisectorial y multidisciplinario. Si bien ambas dimensiones tienen valor en sí mismas, adquieren mayor relevancia cuando se las aprecia en relación con el logro de resultados.

En términos generales, los resultados alcanzados se componen de tangibles e intangibles. Entre los primeros destacan, sin duda, las iniciativas que conforman la Cartera de Proyectos IIRSA y las prioridades que se establecieron desde una óptica regional en la Agenda de Implementación Consensuada (AIC), así como el resto de las acciones tendientes a facilitar la operación de cada uno de los EIDs y PSIs. Entre los resultados intangibles, cabe mencionar el conocimiento acumulado acerca de las restricciones y oportunidades de la región, la cooperación entre países, los desarrollos metodológicos y capacitación, el capital institucional que se ha movilizado y formado tanto en los gobiernos como en los organismos regionales y la considerable movilización de recursos de la cooperación técnica regional.

Antes de pasar a describir cada uno de estos resultados, vale la pena mencionar que a lo largo de estos años se han desarrollado diversos mecanismos de difusión justamente con el fin de ampliar el conocimiento de la comunidad suramericana en torno a los avances en el proceso de integración en el marco de las actividades de IIRSA arriba mencionados y que serán objeto de análisis en el presente capítulo. En este sentido, la página web de la Iniciativa ofrece información integral y de calidad sobre los eventos y trabajos realizados en IIRSA. También la ya mencionada base de datos de proyectos constituye otra útil herramienta disponible en el sitio web de la Iniciativa que provee información actualizada por cada uno de los países sobre los proyectos de la Cartera. También, en el campo de la difusión, y en el marco de la X Reunión del CDE (Cartagena de Indias, diciembre de 2008), Colombia que ejercía la Presidencia del CDE en dicho año propuso la realización por primera vez en IIRSA, de un foro de liderazgo para dar la oportunidad a los países de Suramérica de promocionar proyectos de la Cartera IIRSA a inversionistas suramericanos e internacionales, y a las empresas de ingeniería. Así, en esta ocasión siete países presentaron treinta proyectos abarcando las áreas de carreteras, puertos, aeropuertos y servicios logísticos, electricidad, petróleo y gas. Además, y en entre otros varios eventos internacionales, IIRSA estuvo presente con un stand en la Feria Expodesarrollo 2009 llevada a cabo en Medellín, Colombia, en el marco de la Quincuagésima Reunión Anual del BID. Adicionalmente, se han diseñado diversos folletos sobre la Iniciativa y sus logros y se han preparado publicaciones relativas a la Cartera 2004, 2009 y 2010. Finalmente, otro valioso mecanismo de difusión de la Iniciativa en este período para resaltar fue la elaboración de diez videos documentales sobre proyectos de IIRSA que dan a conocer los avances experimentados y los beneficios económicos y sociales derivados de su ejecución.

1. LOS RESULTADOS TANGIBLES

Un resultado significativo de IIRSA fue la constitución, en 2003-2004, de la primera Cartera de Proyectos de la Iniciativa. Dicha Cartera fue experimentando sucesivos cambios, que se analizarán más adelante, para desembocar finalmente en la actual Cartera de Proyectos 2010. Asimismo, en 2004 los gobiernos aprobaron la Agen-

da de Implementación Consensuada 2005-2010, que apunta a concentrar los esfuerzos de todos los actores en la ejecución de 31 proyectos considerados estratégicos desde una perspectiva regional.

a) La Cartera de Proyectos IIRSA 2010

La Cartera 2010 incluye 524 proyectos por un total de 96.119,2 millones de dólares. Estos proyectos se distribuyen en 47 grupos pertenecientes a los 9 Ejes de Integración y Desarrollo que han mostrado avances a la fecha (véase el Cuadro IV.1)³³.

Cuadro IV.1
Cartera de Proyectos IIRSA 2010, por EID
(En unidades y millones de US\$ corrientes)

Eje de Integración y Desarrollo	Número de Grupos	Número de Proyectos ^{a/}	Inversión estimada ^{b/}
Eje del Amazonas	7	58	5.400,9
Eje Andino	10	64	7.478,0
Eje de Capricornio	5	72	9.421,4
Eje del Escudo Guayanés	4	25	1.694,9
Eje de la Hidrovía Paraguay -Paraná	5	95	6.677,4
Eje Interoceánico Central	5	55	5.525,1
Eje MERCOSUR-Chile	6	107	35.836,2
Eje Perú -Brasil -Bolivia	3	23	21.402,3
Eje del Sur	2	27	2.713,0
TOTALES	47	524	96.119,2

Notas:

^{a/} Los totales de Nº de Proyectos e Inversión Estimada indicados no se corresponden con la suma aritmética de los totales por EID debido a la existencia de dos proyectos rótula: (i) Paso de Frontera Pircas Negras perteneciente a los Ejes de Capricornio y MERCOSUR-Chile; y (ii) Construcción de la Ferrovía Cascavel - Foz do Iguaçu perteneciente a los Ejes de Capricornio y de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Ver definición de Proyecto Rótula en la Sección III.2.a)

^{b/} No están consideradas las inversiones de dos proyectos existentes cuyas inversiones se realizaron principalmente antes del inicio de la Iniciativa IIRSA. Estos proyectos son el Corredor vial Santa Marta - Paraguachón - Maracaibo - Barquisimeto - Acarigua del Eje Andino; y el Sistema de Itaipú del Eje MERCOSUR-Chile.

Fuente: IIRSA, Cartera de Proyectos 2010

Adicionalmente a los 524 proyectos indicados anteriormente, es importante mencionar que existen 2 proyectos de PSIs incorporados en la AIC 2005-2010: Exportación por Envíos Postales para PyMEs y Acuerdo de Roaming en América del Sur, cuyas inversiones se estiman en un total de US\$ 6,3 millones.

33- El Eje Andino del Sur, aunque incluido en el conjunto de los diez EIDs originalmente aprobados por los gobiernos, todavía no registra actividades. A pesar de algunas actividades iniciales como la Visión de Negocios del Eje, los países que lo integran están a la espera del resultado del estudio de conectividad entre Argentina y Chile para definir su agenda de trabajo.

Como se puede apreciar en el cuadro de arriba, el mayor monto de inversión y el más elevado número de proyectos de la Cartera corresponden al Eje MERCOSUR-Chile (37,3 y 20,3% respectivamente), siendo éste uno de los dos EIDs consolidados (véase el Capítulo III). A su vez, el mayor número de grupos de proyectos corresponde al Eje Andino, el otro EID consolidado. En todo caso, la variación entre EIDs es muy importante: el promedio de grupos por EID es 5, con un máximo de 10 (Andino) y un mínimo de 2 (Del Sur), el promedio de proyectos por EID es 58, con valores extremos de 107 (MERCOSUR-Chile) y 23 (Perú-Brasil-Bolivia), y los montos de inversión por EID van desde 1.695 millones de dólares (Escudo Guayanés) hasta 35.836 millones de dólares (MERCOSUR-Chile), con un promedio de 10.680 millones de dólares por EID.

La Base de Datos de Proyectos que está disponible en el sitio de IIRSA (www.iirsa.org) permite analizar la composición de la Cartera según una variedad de criterios, algunos de los cuales son presentados a continuación. En primer lugar, interesa destacar la composición de la Cartera según el sector y subsector de adscripción de los proyectos (véase el Cuadro IV.2)

Cuadro IV.2
Composición sectorial/subsectorial de la Cartera IIRSA

(Número de proyectos y monto de inversión en millones de US\$)

SECTOR Y SUBSECTOR	Transporte		Energía		Comunicaciones	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
Aéreo	24	2.690,3				
Carretero	207	32.991,1				
Ferroviario	61	12.746,9				
Fluvial	74	2.837,4				
Marítimo	31	3.391,2				
Multimodal	15	439,7				
Pasos de frontera	39	293,5				
Armonización regulatoria energética			1	380,4		
Generación energética			27	28.433,3		
Interconexión energética			36	11.870,7		
Interconexión de comunicaciones					9	44,7
TOTALES	451	55.390,1	64	40.684,4	9	44,7

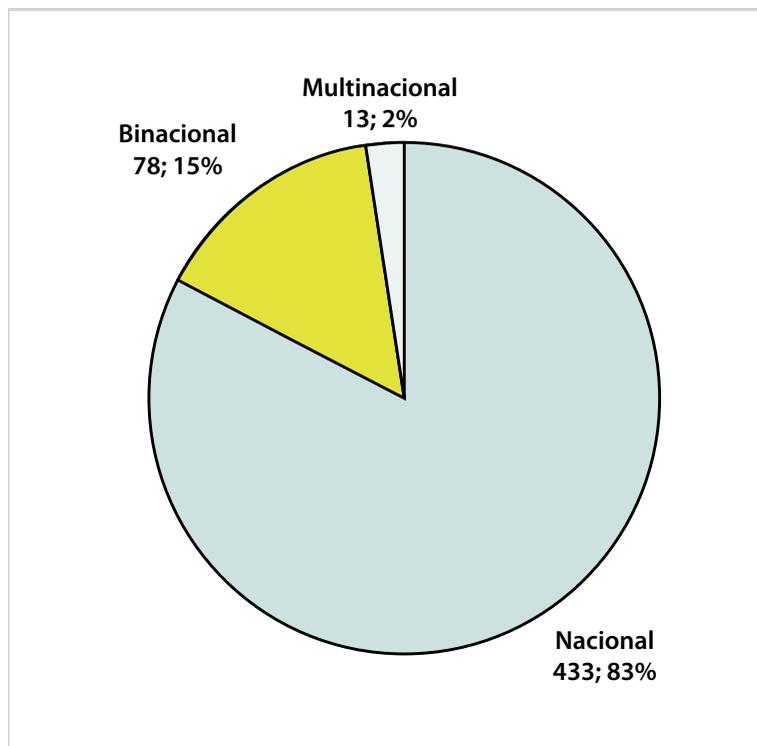
Fuente: IIRSA, Cartera de Proyectos 2010

Según muestra el cuadro, un elevado número de proyectos corresponde al sector transporte y, dentro de éste, al subsector carretero que dan cuenta del 86% y del 46% del número total respectivamente, preponderando este tipo de proyectos en todos los EIDs. Por su parte, si bien en número de proyectos, los de energía representan el 12% del total, por el tipo de obras, éstos implican una inversión elevada del orden del 42% de la Cartera IIRSA. Dentro de este sector sobresale el subsector de generación energética con casi un 30% del total de la inversión de la Cartera; concentrándose estas inversiones en los Ejes MERCOSUR-Chile y Perú-Brasil-Bolivia. En

relación al sector comunicaciones, éste congrega un reducido número de proyectos y también bajos montos de inversión que están destinados básicamente a la interconexión de redes.

Segundo, cabe mencionar que en la Cartera IIRSA preponderan los proyectos que corresponden al ámbito nacional por sobre aquellos de carácter binacional o multinacional, como se aprecia en el Gráfico IV.1. Asimismo, es importante señalar que estos proyectos nacionales, en su mayoría, están ligados al completamiento, mejoramiento o readecuación de infraestructura para la integración entre los países. Adicionalmente y en esta misma línea de análisis, es interesante destacar que la mayoría de los grupos de proyectos en los 9 Ejes de Integración y Desarrollo son, como mínimo, de carácter binacional.

Gráfico IV.1
Cartera IIRSA según Ámbito
(En número de proyectos y porcentajes)



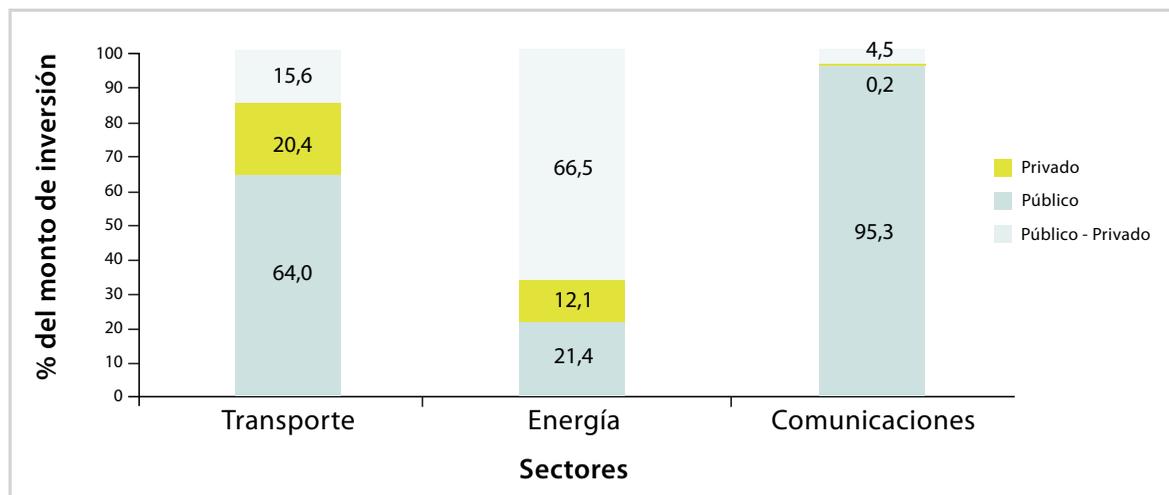
Fuente: IIRSA, Cartera de Proyectos 2010

Así, tomando en cuenta el número de proyectos, el 83% de la Cartera pertenece al ámbito nacional. La situación varía poco si se consideran los montos de la inversión estimada pues los proyectos de ámbito nacional representan el 75%, los binacionales 21% y los multinacionales 4%. Sin embargo, estas diferencias entre una y otra variable, son indicativas de que, en promedio, los proyectos bi o multinacionales son más grandes o costosos que los nacionales.

En tercer término, cuando se toma en consideración el tipo de financiamiento se aprecia que, para el total de la inversión, la principal fuente son los sectores públicos de los países (46%), seguido de los emprendimientos público-privados (37%) y, en último término, del sector privado (17%).

Esta distribución muestra, sin embargo, algunas particularidades según los sectores: las fuentes públicas financian casi la totalidad de las reducidas inversiones del sector comunicaciones (95%), las fuentes privadas contribuyen mayormente en el sector del transporte (20%) y las fuentes público-privadas en el sector de la energía (67%) (véase el Gráfico IV.2).

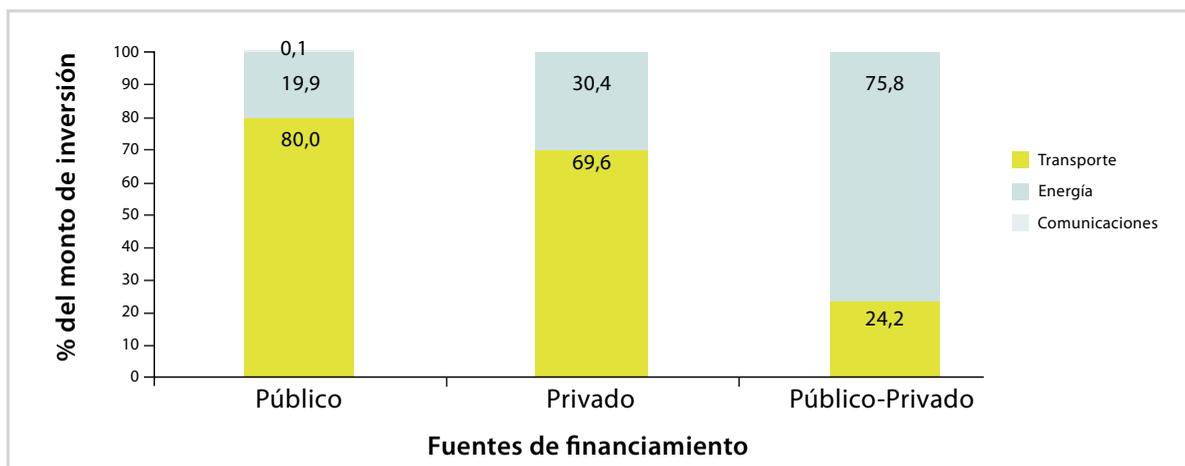
Gráfico IV.2
Tipo de financiamiento de la Cartera IIRSA
 (En porcentajes del monto de inversión por sector)



Fuente: Base de datos de IIRSA al 18/06/2010

Una mirada complementaria de la anterior es la distribución relativa de las distintas fuentes en cada uno de los tres sectores. Así, el financiamiento público se concentra en el sector del transporte (80%), mientras que el sector privado financia proyectos del sector de la energía (30%) y del sector del transporte (70%). A su vez, el financiamiento público-privado se orienta principalmente al sector de la energía (76%) y, en menor proporción, al sector del transporte (24%) (Véase gráfico IV.3).

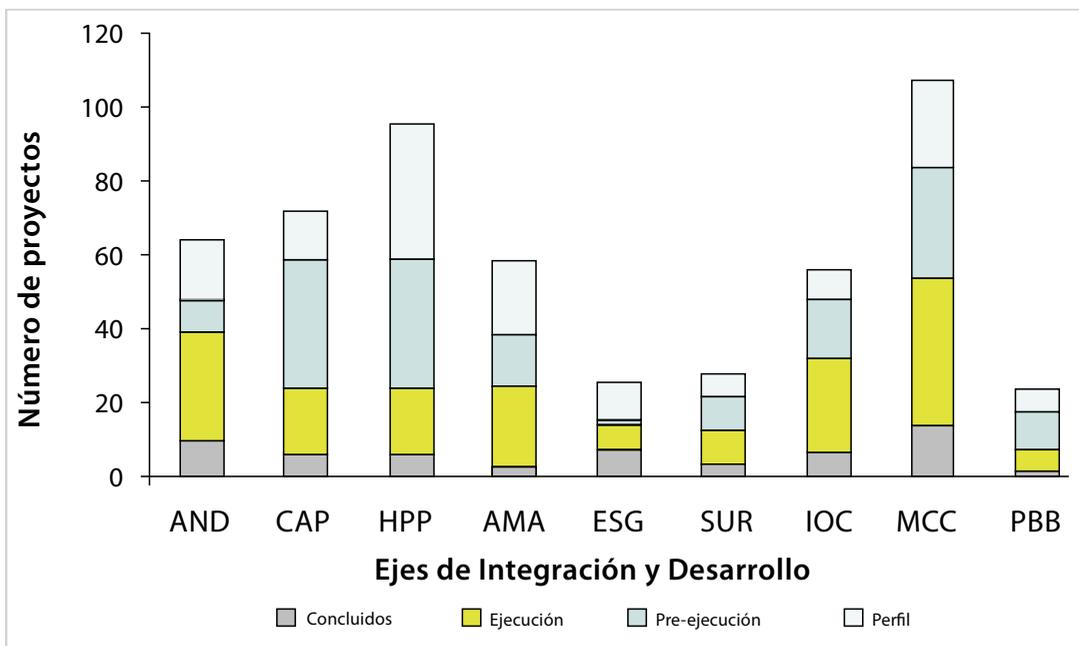
Gráfico IV.3
Tipo de financiamiento de la Cartera IIRSA
 (En porcentajes del monto de inversión por fuente de financiamiento)



Fuente: Base de datos de IIRSA al 18/06/2010

Cuarto, la clasificación de los proyectos según la ubicación en su ciclo de vida también entrega información relevante. En efecto, se comprueba que un 43,5% de los proyectos se encuentran concluidos (53 proyectos) o en etapa de ejecución (175 proyectos). A su vez, los 158 proyectos en etapa de pre-ejecución agregan otro 30,2% y resta un 26,3% de los proyectos que se encuentra en etapa de perfil (138 proyectos). La distribución por Ejes de Integración y Desarrollo se muestra en el Gráfico IV.4.

Gráfico IV.4
Número de proyectos por etapa de ejecución y EID
 (En unidades)



Notas:

En la etapa de perfil se incluyen a los proyectos que se encuentran en una fase muy preliminar o en idea.

En la etapa de pre-ejecución se incluyen a los proyectos en fase de pre-factibilidad, factibilidad e inversión.

Fuente: Base de datos de IIRSA al 18/06/2010

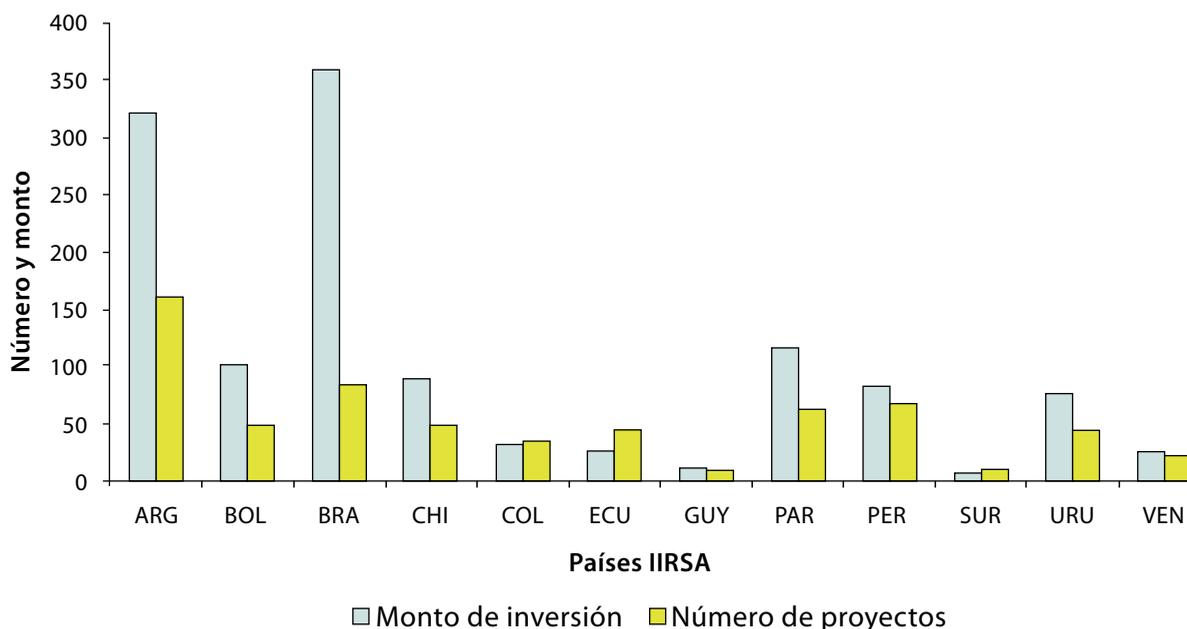
Según se aprecia en el gráfico, 4 Ejes de Integración y Desarrollo tienen concluidos o en etapa de ejecución la mitad o más de la mitad de sus proyectos (Andino, 61%; Interoceánico Central y Escudo Guayanés, 56%; y MERCOSUR-Chile, 50%), en otros dos, la proporción equivalente supera los dos quintos (del Sur, 44%; y Amazonas, 41%) y, en los tres EIDs restantes el porcentaje se ubica entre un tercio y un cuarto (Capricornio, 33%; Perú-Brasil-Bolivia, 30%; e Hidrovía Paraguay-Paraná, 25%). Vale mencionar que la mayor proporción de proyectos en etapas de pre-ejecución y perfil se localizan en este último EID.

Por último, en el Gráfico IV.5 se muestra la distribución por país del número de proyectos y de los montos de inversión correspondientes a la Cartera IIRSA³⁴.

34- Estos números deben interpretarse con cierto cuidado debido al doble o múltiple conteo que se produce como consecuencia de los proyectos binacionales y multinacionales que son atribuidos por entero a cada uno de los países involucrados. No obstante, el error está acotado pues como se vio la gran mayoría de los proyectos de la Cartera IIRSA corresponden al ámbito nacional.

Gráfico IV.5 Número de proyectos y montos de inversión por país

(Número y cientos de millones de US\$)



Fuente: Base de datos de IIRSA al 18/06/2010

Sobre la base de los diferentes cortes de la Cartera de Proyectos IIRSA que se han examinado, es posible caracterizar la distribución modal de sus proyectos y de los montos estimados de inversión. En efecto, un gran número de proyectos corresponde al sector de transporte, especialmente del modo carretero; se trata además, de proyectos cuyo ámbito es nacional y que son principalmente financiados por el sector público; más de la mitad de ellos están concluidos o en etapa de ejecución y una elevada proporción se localiza al sur del trópico de Capricornio. Esta apreciación general cambia en algunas dimensiones cuando se busca caracterizar la Cartera desde la óptica de la inversión estimada, en lugar del número de proyectos.

Así, aunque se mantiene la preeminencia del sector del transporte, el sector de energía se aproxima considerablemente; y si bien se continúa registrando la preponderancia del ámbito nacional de los proyectos, también crece la participación en su financiamiento de las fuentes privadas y público-privadas.

b) El proceso de conformación de la Cartera de Proyectos IIRSA

La Cartera de Proyectos IIRSA 2010 recién presentada se fue conformando de manera paulatina en un proceso que comenzó en 2003-2004 y que fue experimentando algunos cambios a lo largo de los años para culminar en la actual Cartera (véase el Cuadro IV.3).

Cuadro IV.3 Evolución de la Cartera de Proyectos IIRSA

(En unidades y millones de US\$ de cada año)

CARTERA IIRSA	EJE DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO									TOTAL a/b
	AND	CAP	HPP	AMA	ESG	SUR	IOC	MCC	PBB	
2003 - 2004										
N° de Grupos	11	4		6	4	2	5	5	3	40
N° de Proyectos	74	34		44	32	21	44	68	18	335
Inversión Estimada	4.975	2.031		2.011	366	1.072	3.306	12.076	11.588	37.425
2005 - 2006										
N° de Grupos	11	4		7	4	2	5	5	3	41
N° de Proyectos	73	36		54	32	21	44	71	18	349
Inversión Estimada	4.975	2.031		2.382	366	1.071	3.306	12.161	11.588	37.880
2007										
N° de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
N° de Proyectos	65	63	98	57	32	26	49	91	23	504
Inversión Estimada	6.097	6.083	2.829	3.208,4	5.847	2.530	4.651	19.465	17.561	68.271
2008 - 2009										
N° de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
N° de Proyectos ^{a/}	65	69	88	57	25	26	54	105	23	510
Inversión Estimada ^{a/}	7.050	7.945	3.974	5.281	927	2.533	4.576	29.399	12.888	74.542
2010										
N° de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
N° de Proyectos ^{a/}	64	72	95	58	25	27	55	107	23	524
Inversión Estimada ^{a/}	7.478	9.421	6.677	5.401	1.695	2.713	5.525	35.836	21.402	96.119

Notas:

a/ Los totales de N° de Proyectos e Inversión Estimada indicados no se corresponden con la suma aritmética de los totales por EID debido a la existencia de dos proyectos rótula: (i) Paso de Frontera Pirca Negra perteneciente a los Ejes de Capricornio y MERCOSUR-Chile; y (ii) Construcción de la Ferrovia Cascavel - Foz do Iguaçu perteneciente a los Ejes de Capricornio y de la Hidrovía Paraguay-Paraná.

b/ Los valores de N° de Proyectos e Inversión Estimada indicados no incluyen los proyectos del PSI de TICs incorporados a fines de 2004 en la AIC 2005-2010.

Fuentes: IIRSA, Cartera de Proyectos 2004; VII Reunión del CDE - Asunción, 2005-; GTEs 2007: Resultados y Cartera de Proyectos; IIRSA, Cartera de Proyectos 2009 y Cartera de Proyectos 2010

Entre 2003 y 2004, IIRSA logró conformar una Cartera de 335 proyectos de infraestructura para la integración que representó una inversión estimada de 37.425 millones de dólares, principalmente en los sectores de transporte y energía. Esta Cartera inicial no incorporó bajo el proceso de planificación territorial indicativa a los proyectos del sector de comunicaciones, dada la imposibilidad de identificar los impactos territoriales concretos de los mismos³⁵. En cuanto al número de proyectos, esta Cartera se caracterizó por la preeminencia

35- A excepción de los proyectos puntuales de conexión de fibra óptica y banda ancha identificados por los países. Asimismo, las acciones de este sector fueron tratadas en el PSI correspondiente y en la AIC, (véase más adelante en este capítulo la Agenda de Implementación Consensuada y los Procesos Sectoriales de Integración).

de proyectos de transporte: 289, sobre un total de 335 proyectos. En lo relativo al monto de inversión, los proyectos de energía alcanzaron el mayor valor 20,1 frente a los 17,4 mil millones de dólares de los proyectos de transporte. Asimismo, se aprecia un contraste entre la distribución relativamente uniforme en todos los EIDs de las inversiones asociadas al transporte y la concentración que exhiben las inversiones en energía, en 3 de los 8 Ejes evaluados en dicho período: Perú-Brasil-Bolivia (52% del total), MERCOSUR-Chile (33%) y Andino (12%)³⁶.

Como producto del proceso de ordenamiento de la Cartera, los doce países identificaron 40 proyectos que daban sentido a los agrupamientos formulados y viabilizaban el desarrollo económico sostenible de sus áreas de influencia a través de los denominados Proyectos Ancla, que representaron una inversión estimada de más de 4,1 mil millones de dólares. La identificación de estos proyectos serviría de base posteriormente para definir los proyectos prioritarios desde una óptica regional a partir de los cuales se conformó la Agenda de Implementación Consensuada, que será examinada más adelante.

Vale destacar, asimismo, que esta primera Cartera estuvo conformada por proyectos con un grado de formulación técnica heterogéneo, por lo que una proporción importante de los mismos ha requerido completar estudios técnicos, económico-financieros, ambientales e institucionales para poder dar inicio a la etapa de ejecución. Esto implicó, desde luego, un esfuerzo conjunto de los países y de las instituciones financieras regionales a través de los mecanismos institucionales que fueron reseñados en el Capítulo II.

Esta Cartera inicial experimentó una serie de modificaciones menores en 2005 y 2006³⁷. Estos cambios estuvieron concentrados en los Ejes del Amazonas, MERCOSUR-Chile y Capricornio. En el primero, se acordó la incorporación de un nuevo grupo conformado por 10 proyectos con una inversión estimada de 371 millones de dólares y un nuevo Proyecto Ancla que elevó a 41 el número total. En el Eje MERCOSUR-Chile se incorporaron 2 nuevos proyectos a instancias de Paraguay y Uruguay y se ajustó uno de los Proyectos Ancla. En el Eje de Capricornio, se acogió la solicitud de Paraguay para incorporar 2 nuevos proyectos a los grupos existentes. Así, y en este período, quedó conformada una Cartera consensuada de 349 proyectos de infraestructura, agrupados en 41 grupos de proyectos y con una inversión estimada de 37.880 millones de dólares (véase nuevamente el Cuadro IV.3)³⁸.

Asimismo, en 2005 se realizó la primera reunión de GTE del Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Los gobiernos miembros evaluaron el estudio de la Visión de Negocios del EID, definieron una cartera preliminar de proyectos y delimitaron su área de influencia. Además, solicitaron la realización de una serie de estudios complementarios y de revisión. Por su parte, en 2007 se realizó una nueva ronda de reuniones de los grupos técnicos ejecutivos correspondientes a cada Eje, en el marco de las actividades previstas después de la definición de los Objetivos Estratégicos 2006-2010 señalados en el capítulo anterior. Cabe destacar, el inicio del proceso de aplicación de la metodología de planificación al Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná mediante la cual se definieron los grupos de

36- Para mayores detalles de esta primera etapa, véase Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004, diciembre de 2004. Este documento es conocido en el ámbito de la Iniciativa como el Libro IIRSA 2004.

37- Las modificaciones que tuvieron lugar en 2005 se reseñan en el documento Avances de la Gestión 2005, también conocido como Addendum 2005 (VII Reunión del CDE; Asunción, 2005). Los cambios introducidos en 2006 están recogidos en el Acta de la VIII Reunión del CDE; Quito, 2006).

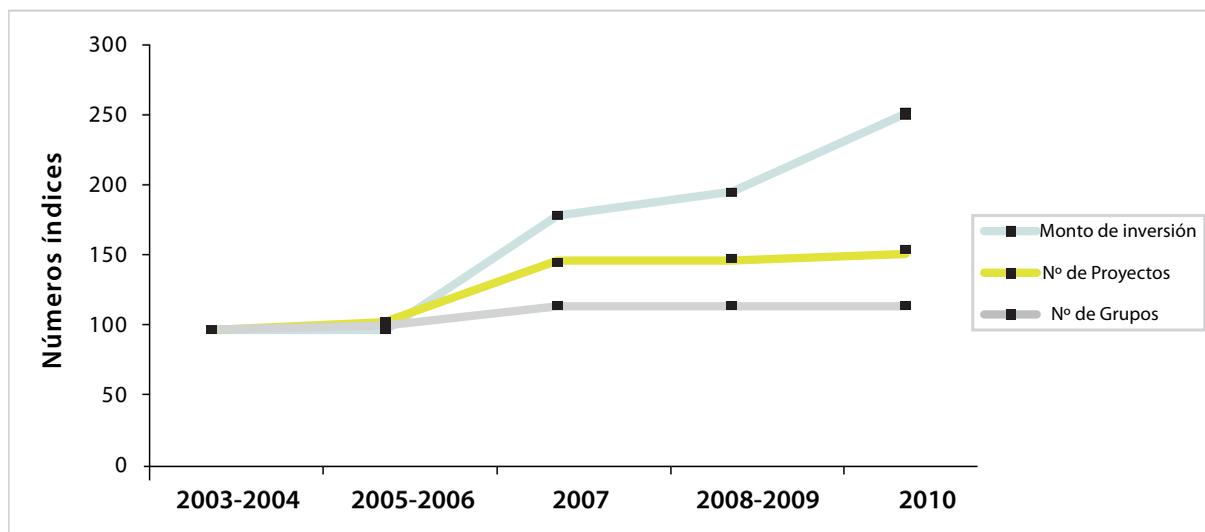
38- Para mayor información, véase Planificación Territorial Indicativa. Grupos Técnicos Ejecutivos, 2007. Resultados y Cartera de Proyectos 2007.

proyectos del EID, con sus respectivas funciones estratégicas y Proyectos Ancla, se identificaron los proyectos y los aspectos de los Procesos Sectoriales de Integración relevantes para cada grupo de proyectos.

A fin de completar esta ronda de reuniones iniciada en 2007, en el año siguiente se continuó con el trabajo de conformación de la Cartera de proyectos del Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná y se realizaron sendas actualizaciones en los Ejes de Capricornio, MERCOSUR-Chile y Escudo Guayanés³⁹. En 2009 se llevaron a cabo nuevas reuniones de los Grupos Técnicos Ejecutivos de 8 EID, con excepción del Eje del Escudo Guayanés, para ajustar su respectiva Cartera de proyectos, tomando en consideración los cambios ocurridos desde la constitución de la misma, los planes de desarrollo de cada país y el objetivo común de integración y desarrollo de Suramérica. Como resultado de este proceso, la Cartera de Proyectos IIRSA en diciembre de 2009 quedó conformada por 510 proyectos, organizados en 47 grupos y con una inversión estimada de 74.542 millones de dólares (véase otra vez el Cuadro IV.3)⁴⁰.

En 2010, y considerando la culminación de la primera etapa del trabajo de la Iniciativa 2000-2010, se han realizado nuevas reuniones de los Grupos Técnicos Ejecutivos en cada uno de los Ejes de Integración y Desarrollo⁴¹. El objetivo de estas reuniones ha sido permitir el intercambio de ideas e información entre los países acerca del estado de situación de los proyectos de cada grupo y la eventual incorporación de nuevos proyectos a la Cartera. Así, como ya ha sido visto, la Cartera 2010 está compuesta por 524 proyectos organizados en 47 grupos y con una inversión estimada de 96.119 millones de dólares (véase una vez más el Cuadro IV.3)⁴². La evolución resumida de la Cartera de Proyectos de IIRSA a lo largo de todos esos años se presenta en el Gráfico IV.6.

Gráfico IV.6
Evolución de la Cartera de Proyectos IIRSA
 (En números índices 2003-2004=100)



Fuentes: IIRSA, Cartera de Proyectos 2004; Acta CDE 2005 y Addendum 2005; GTEs 2007: Resultados y Cartera de Proyectos; IIRSA, Cartera de Proyectos 2009 y Cartera de Proyectos 2010

39- Un resumen de los cambios introducidos se presenta en el documento titulado: Cartera de Proyectos IIRSA 2009.

40- La publicación Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos 2009, conocida como Libro IIRSA 2009, da cuenta de los trabajos realizados durante ese año y actualiza la Cartera.

41- Excepto para el Eje del Escudo Guayanés.

42- La nueva Cartera se presenta en el documento titulado Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos 2010.

Como puede apreciarse en el gráfico, el número de proyectos en la Cartera se incrementó un 56% entre 2003-2004 y 2010 y la inversión estimada aumentó un 157% en términos nominales en igual período. En realidad, se aprecia un salto muy significativo entre 2005-2006 y 2007 tanto en el número de proyectos como en la inversión estimada. La razón más importante fue la incorporación en 2007 de 98 proyectos en el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná, organizados en 5 grupos con una inversión estimada de casi 3 mil millones de dólares⁴³.

También entre 2005-2006 y 2007 influyeron los cambios introducidos en el Eje de MERCOSUR-Chile (donde los proyectos aumentaron en un 28% aproximadamente y la inversión estimada en un 60%) y en el Eje de Capricornio (el número de proyectos aumentó en un 75% aproximadamente y la inversión estimada en un 200%).

En otros EIDs ocurrieron cambios menores, aumentando levemente el número de proyectos en unos y reduciéndose en otros; la inversión estimada en términos nominales creció en todos los EIDs, con la excepción del Escudo Guayanés donde se redujo significativamente (desde 5,8 en 2007 a 1,7 mil millones de dólares en 2010) habiéndose eliminado 7 proyectos previamente incluidos en el EID. Asimismo, cabe mencionar que si bien de 2009 a 2010 hubo un crecimiento de tan sólo del 2,7% en el número de proyectos, la inversión estimada aumentó de manera más que proporcional (29%). En relación a este punto, un aspecto no menos importante de señalar es el valioso trabajo de actualización de la base de datos de proyectos IIRSA realizado por los países en este período que permitió aumentar y mejorar la calidad de la información de los mismos, influenciando así los montos de inversión y su comparación en el tiempo.

c) La Agenda de Implementación Consensuada

La Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 está constituida por un conjunto de 31 proyectos prioritarios, que por sus características, tienen un alto impacto en la integración física de Suramérica (Véase Gráfico IV.7). Estos proyectos fueron acordados por los países en la VI Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA (Lima, noviembre de 2004). La Agenda y la situación general de IIRSA se presentaron a la consideración de la III Cumbre de Presidentes de Suramérica (Cusco, diciembre 2004), en la que se dio un respaldo explícito a los avances registrados en la Iniciativa y, en particular, a la AIC 2005-2010.

43- Es importante mencionar que en el 2007 no se contaba con información sobre la inversión estimada de un elevado número de proyectos del Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná, por lo que el valor indicado no corresponde a la totalidad de los 98 proyectos incluidos en dicho entonces en este EID.

Gráfico IV.7
Los Proyectos de la Agenda de Implementación Consensuada



La idea básica fue focalizar la atención en un conjunto acotado de proyectos estratégicos para ampliar la posibilidad de su ejecución, ya que de esa manera se podía facilitar el establecimiento de prioridades por parte de los gobiernos en atención a sus restricciones fiscales, a la limitada capacidad de endeudamiento público y a la necesidad de fortalecer la participación del sector privado.

La AIC ha surgido en un contexto en el que IIRSA ya tenía cuatro años de existencia y se había consolidado como un espacio de diálogo y consenso regional para los países suramericanos. Fue un período en el que se consideró oportuno hacer un giro y establecer un punto de inflexión entre planificación e implementación, permitiendo que la Iniciativa ingresara así en una etapa de ejecución con visión de conjunto, construyendo sobre el capital institucional y el ejercicio de planificación consensuado que se había llevado a cabo.

El principio general que guió la selección de los proyectos de la AIC fue la consistencia con los avances logrados en la fase de ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA, considerando los siguientes criterios rectores:

- Proyectos de la Cartera con respaldo político de los países involucrados, incluyendo el compromiso del área económico-financiera de sus gobiernos.
- Proyectos Ancla o asociados a Proyectos-Ancla, es decir, privilegiar aquellos proyectos de mayor impacto y visibilidad.

- Proyectos avanzados en su nivel de preparación y con buenas perspectivas de financiamiento y ejecución a corto plazo.
- Proyectos de los grupos de los EIDs mejor evaluados en las reuniones realizadas para el ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA.

Adicionalmente, para apoyar la AIC 2005-2010 se buscó adoptar un nuevo paradigma de gestión intensiva orientada a resultados y se diseñó para ello una herramienta de monitoreo asociada, el Sistema de Información para la Gestión Estratégica (SIGE). Este sistema fue concebido con el propósito de generar mecanismos de información, cooperación y monitoreo de cada uno de los proyectos en las más altas instancias gubernamentales correspondientes. La información básica de los proyectos incluidos en la AIC se presenta en el Cuadro IV.4.

Cuadro IV.4
Proyectos de la AIC 2005-2010
(En millones de US\$)

N° Proyectos	Eje/Procesos	Millones de US\$	Países ⁽¹⁾
1 Duplicación de la Ruta 14 entre Paso de los Libres y Gualeguaychú	MERCOSUR-Chile	780,0	AR (BR)
2 Adecuación del Corredor Río Branco-Montevideo-Colonia- Nueva Palmira	MERCOSUR-Chile	234,0	UY (AR-BR)
3 Construcción del Puente Internacional Jaguarão-Río Branco	MERCOSUR-Chile	35,0	BR-UY
4 Duplicación del Tramo Palhoça-Osorio (<i>Rodovia Mercosur</i>)	MERCOSUR-Chile	700,0	BR (AR-UY)
5 Proyecto Ferroviario Los Andes-Mendoza (Ferrocarril Trasandino Central)	MERCOSUR-Chile	5.100,0	AR-CH
6 Ruta Internacional 60-CH (sector Valparaíso-Los Andes)	MERCOSUR-Chile	286,0	CH (AR)
7 Gasoducto del Noreste Argentino	MERCOSUR-Chile	1.000,0	AR (BO)
8 Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza-Yacuiba y Centro de Frontera	Capricornio	23,0	AR-BO
9 Nuevo Puente Presidente Franco-Porto Meira, con Centro de Frontera Paraguay-Brasil	Capricornio	80,0	PY-BR
10 Construcción de la Carretera Pailón-San José-Puerto Suárez	Interoceánico Central	477,0	BO (BR-CH-PE)
11 Anillo Ferroviario de San Pablo (Tramo Norte y Sur)	Interoceánico Central	850,0	BR
12 Paso de Frontera Infante Rivarola-Cañada Oruro	Interoceánico Central	2,0	BO-PY
13 Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (1° Etapa)	Interoceánico Central	49,0	BO (PY)

Nº Proyectos	Eje/Procesos	Millones de US\$	Países ⁽¹⁾
14 Carretera Toledo-Pisiga	<i>Interoceánico Central</i>	95,0	BO (CH)
15 Pavimentación y Mejoramiento de la Carretera Iquique-Colchane	<i>Interoceánico Central</i>	42,0	CH (BO)
16 Rehabilitación del Tramo El Sillar	<i>Interoceánico Central</i>	120,0	BO (CH-PE)
17 Centro Binacional de Atención de Frontera Desaguadero	<i>Andino</i>	7,5	BO-PE
18 Paso de Frontera Cúcuta-San Antonio del Táchira	<i>Andino</i>	2,0	CO-VE
19 Recuperación de la Navegabilidad del Río Meta	<i>Andino</i>	108,0	CO-VE
20 Corredor vial Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís	<i>Amazonas</i>	373,0	CO
21 Carretera Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Puertos y Centros Logísticos	<i>Amazonas</i>	681,2	PE (BR)
22 Carretera Lima-Tingo María-Pucallpa, Puertos y Centros Logísticos	<i>Amazonas</i>	1.351,3	PE (BR)
23 Puerto Francisco de Orellana	<i>Amazonas</i>	105,3	EC
24 Pavimentación Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca/Inambari-Cusco	<i>Perú-Brasil-Bolivia</i>	1.384,3	PE (BR)
25 Puente sobre el Río Acre	<i>Perú-Brasil-Bolivia</i>	12,0	BR-PE
26 Carretera Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown (1º Etapa: Estudios) ⁽²⁾	<i>Escudo Guayanés</i>	3,3	GY-BR
27 Puente sobre el Río Takutu	<i>Escudo Guayanés</i>	10,0	GY-BR
28 Carretera Venezuela (Ciudad Guayana)-Guyana (Georgetown)-Suriname (Paramaribo) (1º Etapa)	<i>Escudo Guayanés</i>	0,8	VE-GY-SU
29 Mejorías en la Vía Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina y Cruce Internacional sobre el Río Marowijne	<i>Escudo Guayanés</i>	105,0	SU-GY
30 Exportación por Envíos Postales para PyMEs	<i>TICs</i>	5,0	Regional
31 Implementación de Acuerdo de Roaming en América del Sur	<i>TICs</i>	1,3	Regional
TOTAL		14.023,0	

■ Perfil
 ■ Pre-ejecución
 ■ Ejecución
 ■ Concluido

Notas:

Para la realización del presente informe se han considerado las etapas de los proyectos de acuerdo a la clasificación utilizada para la Cartera IIRSA en la Base de Datos de Proyectos.

(1) Se identifica entre paréntesis el país o países vecino(s) influenciado(s) por el proyecto.

(2) Dado que la 1ª etapa de proyecto incluida en la AIC sólo comprende los estudios, y éstos ya han sido iniciados, su etapa correspondiente es ejecución.

Fuente: VI Informe de la AIC. Julio de 2010.

Como puede observarse en el cuadro IV.4, los 31 proyectos que componen la Agenda implican una inversión total estimada de 14.023 millones de dólares en los sectores de transporte, energía y comunicaciones. 15 de ellos, requieren inversiones procedentes de más de un país. Los otros 16 son proyectos nacionales con un vigoroso “efecto puente” entre fronteras nacionales, y por lo general incrementan la rentabilidad de inversiones previas en el mismo país o en un país vecino.

El avance de los mismos (a julio de 2010) se resume de la siguiente manera:

- 2 proyectos concluidos que representan una inversión estimada de US\$ 22 millones.
- 19 proyectos en etapa de ejecución que representan una inversión estimada de US\$ 7.677,4 millones.
- 8 proyectos en etapa de pre-ejecución que representan una inversión estimada de US\$ 6.320,8 millones.
- 2 proyectos en etapa de perfil que representan una inversión estimada de US\$ 2,8 millones.

En cuanto a los plazos de ejecución y de acuerdo a la estimación vigente en el VI Informe de la AIC de 2010, se desprende que en 2014 el 77% de los proyectos de la Agenda estarían concluidos. Ello corresponde a lograr 14 proyectos finalizados a fines de 2011 (sobre un total de 31), 19 a fines de 2012, 21 a fines de 2013 y 24 a fines de 2014.

En suma, si se observa que el 61% de los proyectos de la Agenda se encuentran en ejecución comparado con el 32% que estaba en 2005 y el 6,5% ya está concluido, se pone de manifiesto que la agenda de integración de los países, si bien con distinto ritmo según el caso, se está concretando. En este marco, la AIC ha permitido potenciar los avances ya logrados e impulsar la agenda de IIRSA en su conjunto. Su establecimiento, además de convertirla en un marco simbólico y político de una nueva etapa de la Iniciativa con foco en la implementación, ha acelerado la obtención de resultados concretos en proyectos de alto impacto, que están convirtiendo en realidad la visión regional de integración física, económica, social y cultural del subcontinente suramericano⁴⁴.

2. LOS RESULTADOS INTANGIBLES DE IIRSA

En principio y como se anticipó, estos resultados se clasifican en al menos cinco grupos: nuevos conocimientos de las oportunidades y obstáculos para la integración de la infraestructura regional; la cooperación entre los países suramericanos; metodologías desarrolladas para la planificación territorial y la armonización normativa, incluyendo la capacitación de funcionarios gubernamentales; el capital institucional creado a partir de la interacción promovida por IIRSA, y la movilización de importantes recursos de la cooperación técnica regional.

a) Mayor conocimiento de la región

Los numerosos estudios realizados en torno a cada uno de los Ejes de Integración y Desarrollo y de cada Proceso Sectorial de Integración han aportado conocimientos específicos acerca de las potencialidades de determi-

44- Para mayor información sobre la AIC y sus proyectos ver documento: “Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Informe de Evaluación”. Julio de 2010.

nadas inversiones en infraestructura, así como de los obstáculos a vencer para poder llevarlas a cabo. A su vez, los diagnósticos constantes de las áreas de influencia plasmados en las Visiones de Negocios correspondientes a cada EID han aportado informaciones y elementos de juicio que conducen a un mejor conocimiento de la realidad regional y de sus potencialidades actuales y futuras. Un tercer aporte han sido, sin duda, los ejercicios prospectivos realizados que permitieron intercambiar ideas acerca, no sólo de las realidades actuales, sino también de los posibles escenarios a futuro en los que deberá desenvolverse la región. Todos estos esfuerzos han implicado movilizar recursos humanos y financieros en aras de la generación de conocimiento y, han sido posibles, gracias a la existencia de la Iniciativa.

Aquí también amerita hacer una breve reflexión sobre el progreso de los PSI. Como ya ha sido mencionado en el capítulo II, para cada uno de ellos fueron preparados con el apoyo del CCT valiosos estudios y diagnósticos tal como de detallan a continuación (véase cuadro IV.5).

Cuadro IV.5
Estudios/Diagnósticos apoyados por el CCT en los
Procesos Sectoriales de Integración

PSI	NOMBRE DEL ESTUDIO
Instrumentos para el Financiamiento de Proyectos de Integración Física Regional	Evaluación de proyectos de infraestructura para la integración regional Financiación de proyectos transnacionales de infraestructura en América del Sur <i>Regional Clearance and Settlement Facility</i>
Integración Energética	Integración Energética en el MERCOSUR Ampliado La Integración Energética en el Pacto Andino La situación energética en América Latina
Facilitación de los Pasos de Frontera/ Integración fronteriza	Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica. Programa de Pasos Piloto Estudio para Optimización del funcionamiento del Paso de Frontera "Sistema Cristo Redentor" Estudio de Conectividad entre Chile y Argentina Pasos de Frontera Colombia-Ecuador Pasos de Frontera Bolivia Pasos de Frontera fluviales Ecuador - Perú Nodo Clorinda - Área metropolitana de Asunción Nodo Ñeembucú - Río Bermejo Conectividad Argentina - Chile

<p>(cont.) Facilitación de los Pasos de Frontera/ Integración fronteriza</p>	<p>Plan Desarrollo Fronterizo Argentina - Bolivia Estudio Binacional de Navegabilidad del Río Napo (Perú - Ecuador) Diagnóstico integral de los pasos de Frontera en Perú</p>
<p>Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones</p>	<p>Tecnologías de información y comunicaciones al servicio de la competitividad y la integración suramericana Estudio Regional del Mercado Suramericano de Servicios de Roaming Exportación por envíos postales para PyMES</p>
<p>Sistemas Operativos de Transporte Aéreo</p>	<p>Integración del transporte aéreo en Sudamérica</p>
<p>Sistemas Operativos de Transporte Marítimo</p>	<p>Evaluación de los principales puertos de América del Sur Protección Marítima y Portuaria en América del Sur</p>
<p>Sistemas Operativos de Transporte Multimodal</p>	<p>Transporte multimodal en Sudamérica: Hacia una articulación normativa de carácter regional</p>

Fuente: elaboración propia en base a información de la página web de IIRSA y de las Instituciones del CCT

En este campo, IIRSA ha avanzado especialmente en aquellos Procesos Sectoriales asociados a proyectos o necesidades específicas como ser pasos de frontera e integración fronteriza y los dos proyectos pertenecientes al PSI de Comunicaciones e incluidos en la Agenda de Implementación Consensuada: Acuerdo de Roaming Suramericano y Exportaciones por Envíos Postales para PyMEs. En el primer caso, y tal como se desprende del cuadro anterior, se ha avanzado en la materia a través de varios estudios de diagnóstico y/o identificación de acciones para el mejoramiento de los pasos de frontera y desarrollo de integración fronteriza. En cuanto al proyecto de Acuerdo de Roaming Suramericano se está aprovechando el espacio regional de coordinación inter-gubernamental de la Iniciativa IIRSA para definir acciones que permitan armonizar y estimular el mercado suramericano de servicios de roaming fomentando así la integración regional a través de las telecomunicaciones móviles y ofreciendo mejores servicios a los usuarios y mayores oportunidades de negocio al sector privado. En este contexto y gracias al impulso de IIRSA hoy este tema se encuentra en la agenda de los reguladores y del sector privado. Por su parte, y como se verá más adelante (véase apartado b), el proyecto de Exportaciones por Envíos Postales para PyMEs ha presentado significativos avances desde su inclusión en la agenda consensuada de IIRSA. En la actualidad, el proyecto se encuentra en distinto nivel de desarrollo en diez de los doce países miembros de IIRSA (considerando a Brasil que ha sido el pionero).

Con excepción de los casos mencionados anteriormente y a pesar de los trabajos realizados que ampliaron sin duda el cúmulo de conocimientos en esta materia, los resultados alcanzados hasta la fecha en los PSI son modestos respecto a las expectativas iniciales reflejadas en el Plan de Acción de la Iniciativa. El espacio ofrecido

por IIRSA no fue suficiente para avanzar en los temas regulatorios y normativos para mejorar la integración, especialmente en las áreas de energía y transportes aéreo, marítimo y multimodal. Esto pone de manifiesto que esta agenda seguirá requiriendo de un esfuerzo mayor por parte de los países suramericanos para potencializar el uso de las infraestructuras de integración, para atraer al sector privado hacia los proyectos, reducir los costos de transporte y promover el fortalecimiento de mercados y de producción regionales.

Continuando con el análisis de este apartado, vale destacar también la progresiva generación de conocimientos compartidos acerca de la realidad y potencialidades regionales, pues es muy posible que previamente cada uno supiera muy poco de los demás, aún acerca de los desarrollos en los territorios inmediatos a cada frontera nacional. Las modalidades adoptadas por IIRSA de aprender haciendo en contextos plurinacionales y, sobre todo, impulsando visiones regionales de los problemas y de las oportunidades, contribuyeron decisivamente a la configuración de este acervo de conocimientos compartidos entre los países suramericanos en materia de procesos económicos, sociales y ambientales, sobre todo de aquellos que se van expresando en el territorio.

En suma, aún en aquellos casos en los que no lograron materializarse avances significativos, los procesos de aprendizaje asociados a IIRSA sin duda han arrojado lecciones acerca de los obstáculos y restricciones que deben superarse, incluyendo los propios enfoques y metodologías utilizados para abordar ciertos problemas y realidades. Así, por ejemplo, las dificultades encontradas para una participación más activa y efectiva de la sociedad civil puede haberse originado en la ausencia de espacios de interacción estructurados para ello. En el mismo sentido, el insuficiente involucramiento del sector privado podría deberse a carencias en las modalidades de promoción de las oportunidades de negocios ofrecidas. Es muy posible que los diferentes actores tengan opiniones formadas sobre estos temas, a la luz de los conocimientos y experiencias adquiridos en el proceso y éste es otro aporte indudable de la Iniciativa.

b) La Cooperación entre los países

El espacio regional de coordinación creado por IIRSA ha fomentado, sin duda, la cooperación entre países. Uno de los ejemplos destacados es el proyecto de la AIC: “Exportaciones por Envíos Postales para Pequeñas y Medianas Empresas”. El objetivo de este proyecto es promover la inserción de las MIPyMEs en el mercado internacional a través de un proceso simplificado de exportaciones y de reducción de costos utilizando la plataforma logística del correo, mediante la adaptación de la experiencia exitosa del “Sistema de Exportaciones por Envíos Postales” implementado por el Gobierno brasileño y conocido bajo la marca “Exporta Fácil”, el servicio de la Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos.

Desde su lanzamiento en Brasil, a finales de 1999, hubo un aumento del 15% de la base exportadora y cerca de 25 mil empresas ya han utilizado el servicio de exportaciones a través del servicio postal, exportando para más de 190 países y más de 800 tipos distintos de productos.

Esta tendencia y la posibilidad de reproducirla a nivel regional, ha motivado el interés de los países miembros de IIRSA quienes lo han seleccionado como uno de los 31 proyectos prioritarios de la Iniciativa.

La disponibilidad y el apoyo de los técnicos brasileños y a la que luego se le ha sumado la de los peruanos para la transferencia de conocimientos y experiencias en la adaptación del modelo a la realidad de cada uno de

los países, ha sido un insumo primordial para lograr los resultados alcanzados. A la fecha, se cuenta con el proyecto en pleno funcionamiento en Brasil, que es el pionero, en Perú, en Uruguay y en Colombia, además de Ecuador (con funcionamiento en fase piloto) y actividades desarrolladas o a desarrollarse en pos de su implementación en otros cinco países de IIRSA. Para ello, en la actualidad ya se cuenta con un equipo regional de trabajo y con una red de técnicos de varios países capacitados para apoyar estas tareas.

La incorporación de este proyecto en la AIC ha tenido un alto impacto para la región y lo ha convertido en un proyecto emblemático en el marco de los países miembros de IIRSA por el mecanismo de cooperación horizontal generado y que dada su visibilidad y resultados le está permitiendo trascender más allá del subcontinente suramericano.

Otro ejemplo ilustrativo del esquema cooperativo generado a partir de la Iniciativa IIRSA ha sido el programa “Apoyo a la creación de una red regional IIRSA de intercambio de casos exitosos en la provisión de servicios de infraestructuras”. En 2008, la Presidencia del CDE de IIRSA, ejercida en dicho año por Colombia, lideró la realización del “Taller de Casos Exitosos”. A raíz de ese evento, el BID aprobó el programa regional mencionado, a través del cual se prestó asistencia técnica y financiera a la cooperación entre los países fomentando la creación de esta red de intercambio de mejores prácticas.

Con esta operación se realizaron 7 visitas de acercamiento de 47 funcionarios técnicos de países interesados a los países que implementaron el modelo exitoso. Los casos que motivaron estos intercambios entre los países fueron el Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) implementado por Colombia en sus principales ciudades, la exportación por envíos postales para pequeñas y medianas empresas (Exporta Fácil) visto anteriormente, la seguridad vial y la metodología del Programa Internacional de Evaluación de Carreteras (iRAP), presente en forma piloto en algunos de los países de la Iniciativa, y la provisión de servicios logísticos multimodales del Puerto del Canal de Panamá. Este programa ha involucrado a Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay, miembros de IIRSA y a Panamá, país miembro del Proyecto Mesoamérica.

Sin duda y como puede constatarse, IIRSA ha sido una plataforma exitosa para el emprendimiento cooperativo y de mutuo aprendizaje entre países que implica fuerte interés y compromiso por parte de los Gobiernos participantes.

c) Desarrollos metodológicos y capacitación

Como ha sido reseñado en el Capítulo III, en ambas fases del desarrollo metodológico de la Iniciativa se ha producido una gran cantidad de materiales que van desde conceptos más generales hasta instrumentos específicos. En torno a estos materiales se desplegó un intenso esfuerzo de capacitación en el trabajo, a través de la modalidad de aprender haciendo, que queda reflejado en el elevado número de reuniones de Grupos Técnicos Ejecutivos y talleres de capacitación.

Sin embargo, aquí interesa destacar otras dos iniciativas que no han sido mencionadas previamente y que enfatizan la visión regional. La primera, es la capacitación sobre Integración y Desarrollo de la Infraestructura Regional Suramericana. Esta actividad ha tenido como propósito principal fortalecer las capacidades

técnicas de los equipos que colaboran con las Coordinaciones Nacionales de IIRSA. Sus objetivos han sido nivelar los conocimientos de los funcionarios involucrados y orientar la capacitación en una perspectiva de economía política de los problemas generados por el desarrollo de la infraestructura de integración. La actividad provee marcos conceptuales, información empírica, técnicas de evaluación y debates que enriquecen el acervo analítico de los participantes. Con estos fines se han llevado a cabo dos Talleres, uno en 2008 en Chile y otro en 2009 en Argentina⁴⁵.

La segunda iniciativa es conocida como los Talleres VESA (Visión Estratégica Suramericana) cuyo objetivo primordial ha sido la difusión y el desarrollo de ideas-fuerza de la integración física de Suramérica. Los principios orientadores de IIRSA (véase el Capítulo I) fueron la base del documento "Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión Estratégica Suramericana" que fue discutido en la IV Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (Caracas, julio de 2003)⁴⁶. Este documento proponía una serie de innovaciones en técnicas de planificación y gestión territorial que antecedió al proceso de planificación indicativa.

Con la finalidad de involucrar a los distintos actores (gubernamentales, privados y sociales) en la gestión estratégica de la infraestructura suramericana, el Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA decidió en su V Reunión (Santiago, diciembre de 2003) generar un espacio de reflexión en torno a planteamientos e ideas-fuerza de la integración física a partir, entre otros elementos, del documento arriba mencionado. El Comité de Dirección Ejecutiva en su VI Reunión (Lima, Noviembre de 2004) dio el mandato necesario para la realización de talleres nacionales de discusión, orientados a difundir y recoger aportes sobre lineamientos estratégicos de la integración física suramericana.

A lo largo de 2005 los Talleres VESA se llevaron a cabo en cada uno de los países miembros de IIRSA con participación gubernamental y de la sociedad civil. En noviembre de ese año se realizó el Taller Regional VESA en Asunción, oportunidad en que se aportó una síntesis de los aportes recogidos y de la positiva valoración de los Principios Orientadores de la Iniciativa⁴⁷. Con posterioridad a este evento, y dado su carácter estratégico, los países elevaron el análisis del tema a sus Jefas y Jefes de Estado.

También aquí vale la pena volver a hacer mención a la aplicación/capacitación en las metodologías IIRSA de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico e Integración Productiva y Logística reseñadas en el capítulo III y en especial a la contribución y resultados de estos procesos.

En relación a la metodología de EASE, y hasta 2010, se ha aplicado en dos grupos de proyectos: uno en el Eje Andino y otro en el Eje Del Sur, involucrando a funcionarios de los gobiernos de Colombia, Ecuador, Chile y Argentina. Estas aplicaciones han logrado los siguientes resultados: caracterización socio-ambiental y del sistema político – institucional; información consolidada e integrada del área de influencia enfocada en factores

45- Para una mejor comprensión de sus contenidos, véase la publicación: Apuntes sobre Infraestructura e Integración en Suramérica, en www.iirsa.org/Documentos.

46- El documento cuyo título es Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión Estratégica de la Integración Física Suramericana, julio de 2003, se puede bajar de www.iirsa.org/Documentos.

47- Esta síntesis se puede analizar en el documento Ideas-fuerza de la Integración Física de Suramérica, Anexo VI, Recomendaciones recogidas en los Talleres Nacionales VESA, Taller Regional sobre la Visión Estratégica de la Integración Física Suramericana (VESA), Asunción 30 de noviembre, 2005.

estratégicos; conformación de un equipo técnico de los gobiernos entrenado para la aplicación metodológica de EASE a otros casos; un conjunto de actores públicos y privados que han participado del proceso de aplicación de EASE (actores clave) que se apropian de los resultados de la aplicación; recomendaciones para los proyectos, el grupo de proyectos, los países y el CCT, respecto a acciones que permitan abordar la sostenibilidad de los territorios: Estrategia de Sostenibilidad y Plan de Acción; una propuesta de fortalecimiento institucional para implementar las recomendaciones referidas en el resultado anterior; y definición de indicadores de seguimiento del comportamiento territorial y de las acciones vinculadas al grupo de proyectos.

Adicionalmente, se han organizado seis talleres regionales de capacitación en la aplicación de la metodología EASE dirigidos a técnicos calificados de las agencias gubernamentales relacionadas con los temas socio-ambientales de los países miembros de la Iniciativa. Estas actividades han sido realizadas en cinco capitales de la región y han dado cobertura a los doce países de Suramérica. El último de estos talleres regionales se realizó en la ciudad de Lima, Perú en el mes de diciembre de 2010 y con él se ha completado el entrenamiento en la metodología a un total de ciento cinco funcionarios de gobierno.

Por su parte, a partir de 2008 se comenzó con la aplicación y adecuación de la metodología de IPrLg habiéndose ya aplicado en tres grupos de proyectos: uno en el Eje de Capricornio, otro en el Eje Interoceánico Central, y el tercero en el Eje Andino y, a la fecha, está siendo aplicada en un grupo del Eje MERCOSUR-Chile involucrando a los gobiernos de Brasil, Paraguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia, Ecuador, Argentina y Uruguay. Así, hasta el momento, se han capacitado a noventa y cinco funcionarios de treinta y cuatro instituciones públicas de los nueve países mencionados. Adicionalmente, también se ha organizado un taller regional.

En cada uno de los grupos de proyecto analizados fueron seleccionadas algunas cadenas productivas y sobre ellas se hizo un análisis más detenido del potencial de integración, por medio de entrevistas realizadas por los equipos nacionales con representantes de los gobiernos y del sector privado en cada uno de los países. Se analizaron también las perspectivas de desarrollo de servicios logísticos que sirven o pueden servir en el futuro a la circulación de mercaderías en el área de influencia del grupo de proyectos. Como producto final, para cada caso se definió un Plan de Acción Indicativo.

Las aplicaciones ya realizadas y en curso permitieron extraer algunas experiencias valiosas, entre las que sobresalen: i) el trabajo en conjunto de los equipos nacionales que han logrando un destacable grado de cooperación e intercambio de información; ii) la metodología no solamente opera como instrumento de investigación y análisis sino que su aplicación fue concebida como un proceso de capacitación en el que han interactuado funcionarios del sector público de distintos países como así también del sector privado; y iii) la relación infraestructura-integración no necesariamente es directa; es, eventualmente, mediatizada y complicada por la presencia de otros factores y circunstancias que interfieren o interferirán en el futuro en los procesos de construcción y avance de la integración, estimulándolos o entorpecidos. Así, con más y/o mejor infraestructura uniendo los países se espera alimentar un círculo virtuoso que puede conducir a mayor integración productiva. Resumiendo, desarrollo de la infraestructura regional (proyectos en cartera) genera un aumento del comercio conduciendo de esta manera al desarrollo de la integración productiva.

d) Puesta en valor del capital institucional

Emprendimientos como IIRSA corresponden a un modelo de contrato incompleto, debido a que es imposible prever todos los escenarios en los que deberá desenvolverse la Iniciativa, los riesgos involucrados y los comportamientos de los distintos protagonistas. En este sentido las instituciones, y los espacios de construcción de consensos que las mismas proveen, son esenciales para asegurar la sostenibilidad del proceso y la profundización de los resultados. No cabe duda, de que IIRSA ha hecho en este aspecto un aporte muy importante. Las instancias que contempla su organigrama han interactuado con vigor, horizontal y verticalmente, y han tenido la capacidad de generar resultados, mostrándose como un organigrama vivo.

Como se analizó en el Capítulo II, la organización de IIRSA contemplaba desde el Plan de Acción de Montevideo dos instancias: una política y otra técnica. El funcionamiento de la primera se examinó con algún detalle en ese capítulo y ahora corresponde hacer algunos alcances respecto del componente de la instancia técnica, esto es, los Grupos Técnicos Ejecutivos. En todos los Ejes de Integración y Desarrollo la actividad de los Grupos Técnicos Ejecutivos ha sido intensa, como se aprecia en el Cuadro IV.6.

Cuadro IV.6
Reuniones de los Grupos Técnicos Ejecutivos por EID ^{a/}
(En unidades)

EJE DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO	AÑOS		Número de reuniones
	Desde	Hasta	
Andino	2001	2010	8
De Capricornio	2003	2010	6
De la Hidrovía Paraguay-Paraná	2005	2010	5
Del Amazonas	2002	2010	7
Del Escudo Guayanés	2002	2010	4
Del Sur	2003	2010	5
Interoceánico Central	2001	2010	8
MERCOSUR-Chile	2001	2010	9
Perú-Brasil-Bolivia	2002	2010	6

Nota: ^{a/} En reuniones de múltiples EIDs se ha adjudicado a cada uno de ellos

A esto cabe agregar dos reuniones de GTEs sobre la Agenda de Implementación Consensuada, una sobre Metodologías de Cadenas de Valor Agregado y Logístico y siete sobre Procesos Sectoriales de Integración además de varios otros eventos técnicos y talleres sobre algunos de los temas correspondientes a PSI y metodologías de planificación. Todas estas reuniones técnicas estuvieron orientadas a la consecución de resultados y han sido efectivas como lo indica el progreso de la Cartera de Proyectos de IIRSA y la Agenda de Implementación

Consensuada que se examinaron precedentemente. Es decir, se trata de haber puesto en valor un capital institucional orientado a la acción.

e) Movilización de recursos de la cooperación regional

Por último, vale destacar que la puesta en marcha de IIRSA generó una cooperación inédita entre los organismos del Comité de Coordinación Técnica para brindar apoyo a la Iniciativa y que redundó también en un fructífero aprendizaje institucional.

En este sentido, la contribución de las tres instituciones a lo largo de estos diez años ha sido significativa y presenta dos dimensiones relevantes. Por un lado, han apoyado el proceso y plan de trabajo de IIRSA en términos administrativos, financieros y de asistencia técnica (a través de la puesta a disposición de sus funcionarios y de recursos humanos especializados, de recursos no reembolsables para operación y logística de la Iniciativa, de la realización de estudios y el desarrollo de herramientas de trabajo y de aplicaciones metodológicas como ya ha sido visto). Por el otro lado, han financiado importantes proyectos que forman parte de la Cartera IIRSA. Adicionalmente, el BID, la CAF y FONPLATA han creado fondos de preparación de proyectos que se convirtieron en un valioso instrumento para apoyar el proceso de integración de Suramérica mediante la aplicación de fondos “blandos” a la realización de estudios. Con esos fondos se están preparando proyectos de puertos, aeropuertos, carreteras, hidrovías, ferrovías, pasos de frontera e integración fronteriza que están permitiendo avanzar en proyectos complejos como son los de integración (Véase Cuadro IV.7).

Cuadro IV.7
Apoyo a la preinversión de los organismos regionales
(En miles de US\$)

INSTITUCIÓN Y FONDO ESPECÍFICO	COOPERACIONES TÉCNICAS APROBADAS ^{a/}		
	Número de operaciones	Costo total	Monto del fondo
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (FIRII)	15	17.243	12.618
CAF, BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA (PROINFRA -FAT)	15	11.515	4.572
FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA (FONPLATA) (FONDEPRO) ^{b/}	5	4.031	3.327

Notas:

^{a/} A junio de 2010

^{b/} FONDEPRO aún no está operativo como mecanismo financiero. Por lo tanto, el costo y monto indicado en este caso corresponde al financiamiento de estudios de proyectos de la Cartera IIRSA por parte de FONPLATA a través de cooperaciones técnicas reembolsables y de recuperación contingente.

Fuente: IIRSA. Cartera de Proyectos 2010. Planificación Territorial Indicativa.

3. COMENTARIOS FINALES

Recapitulando una vez más, se puede concluir que IIRSA ha probado ser una Iniciativa efectiva en el logro de resultados, produciendo una Cartera de Proyectos con visión regional que ha crecido significativamente y con un aceptable nivel de ejecución. En este último caso, sin duda ha contribuido la decisión de configurar una Agenda de Implementación Consensuada a fin de focalizar los recursos en 31 proyectos de prioridad regional acordados por los doce países. Al mismo tiempo, la Iniciativa produjo una serie de resultados intangibles de alto valor regional.

Cabría preguntarse qué hubiese ocurrido de no existir IIRSA, pero la respuesta no es fácil. Quizás muchos de los resultados tangibles se hubiesen producido igual, aunque desde luego sin una visión regional de la integración física. Pero, con seguridad, no habrían habido mayores progresos en el conocimiento compartido acerca de la región, ni se habrían formado cuadros técnicos para trabajar con una visión regional, ni se habría puesto en valor un importante capital institucional y, tampoco, se habría inducido a la coordinación de los organismos de financiamiento regional. Estos resultados intangibles son indudablemente producto de la Iniciativa, es decir, no se hubiesen desarrollado en ausencia de IIRSA.



CAPÍTULO 5
LA ADAPTACIÓN AL
CONTEXTO Y A SU
PROPIO DESARROLLO

●●● Una iniciativa ambiciosa y compleja como IIRSA está inexorablemente sujeta a diversos avatares. Algunos provienen de los cambios que ocurren en el contexto político y económico en que se inscribe. Otros, responden a la lógica que es propia de su desarrollo, con sus éxitos y también sus frustraciones, las que dan origen a nuevos desafíos. En este capítulo, se examinarán los cambios en el contexto económico y político que han condicionado la dinámica de IIRSA. Después se recapitularán, ahora con una visión de conjunto, sus aportes y las dificultades encontradas para cumplir con algunas de sus expectativas.

1. CAMBIOS EN EL CONTEXTO SURAMERICANO EN LA DÉCADA DE 2000

Después de un inicio poco favorable del nuevo siglo, los países suramericanos vivieron un período de relativo esplendor a partir de 2003 que se mantuvo hasta la crisis financiera y económica global de 2008⁴⁸. No obstante, la crisis para la región fue breve, con mayores efectos en los últimos meses de 2008 y el primer semestre de 2009, iniciándose después una fuerte recuperación que se afianzó en 2010. Así la crisis interrumpió el período más largo e intenso de crecimiento económico de Suramérica en las últimas décadas, el que, a su vez, se inscribió en una fase positiva del ciclo global de desarrollo (Naciones Unidas, 2007). En efecto, entre 2003 y 2008 Suramérica experimentó un ciclo expansivo de casi seis años de duración, con un crecimiento medio anual del producto por habitante de algo más del 3%. Ese sexenio fue el período de mayor y más prolongada expansión desde 1980 y el segundo desde 1950 con tasas de incremento similares⁴⁹.

Dicha fase de crecimiento económico no sólo mostró tasas más altas y estables, sino que también reflejó un manejo macroeconómico responsable y un crecimiento de mejor calidad, por diversas razones (véase CEPAL, 2008). En primer lugar, el sostenido excedente en la cuenta corriente de la balanza de pagos; segundo, el predominio de una política fiscal que apuntó a mantener un superávit primario, lo que redundó en una considerable reducción de la deuda pública como porcentaje del producto; tercero, el persistente descenso de la vulnerabilidad externa como resultado de la marcada retracción de la deuda externa y el aumento de las reservas internacionales; cuarto, la preservación de la estabilidad general de precios y la opción de los gobiernos por sistemas cambiarios flexibles⁵⁰; quinto, el aumento de la participación laboral y la reducción del desempleo, en proporciones que varían según los años y los países; sexto, el incremento del ahorro nacional, que permitió financiar niveles crecientes de inversión; y séptimo, la fuerte demanda internacional, que ha posibilitado un sostenido incremento del volumen físico de las exportaciones de bienes y servicios suramericanos.

La crisis financiera y económica global interrumpió esta fase de crecimiento, con efectos que se manifestaron con mayor fuerza en los últimos meses de 2008 y el primer semestre de 2009. Como se sabe, la crisis tuvo su origen en Estados Unidos y rápidamente se expandió, primero a varios países desarrollados y luego, al resto del mundo⁵¹. La primera gran crisis global después de la Gran Depresión atemorizó al mundo hacia fines de 2008 y motorizó una respuesta masiva de política económica. En esencia, esta respuesta consistió en políticas monetarias y fiscales expansivas a nivel nacional y en varios intentos, no siempre exitosos, de coordinación

48- El inicio de los años 2000 estuvo caracterizado por las serias dificultades que experimentaron algunos países en el ámbito financiero y por la recesión de la economía de Estados Unidos que afectó la dinámica comercial en varios países de la región hasta 2003.

49- Los otros dos períodos de expansión sostenida habían sido 1984-1987 y 1991-1998. Véase una comparación en CEPAL (2007a).

50- Con todo, esto planteó un dilema, en varios casos de difícil manejo, entre el margen de independencia monetaria que es preciso sacrificar y el grado de apreciación cambiaria que se puede tolerar.

51- Para un análisis del origen y los determinantes de la crisis financiera global, véase Machinea (2010) y en relación con sus efectos sobre América Latina, véase Kacef (2010).

internacional de las iniciativas nacionales. A pesar de estas reacciones, la crisis todavía genera una elevada incertidumbre, pues ha sido y continúa siendo una perturbación económica global de gravedad inusual⁵².

Hasta ahora, las consecuencias sobre Suramérica fueron mucho menores que las sufridas ante crisis anteriores, aun de aquellas caracterizadas por una menor amplitud y profundidad. En parte esto se debió al mencionado desempeño económico y manejo macroeconómico durante el sexenio previo, que redujo las tradicionales vulnerabilidades externa y fiscal y brindó holguras para contrarrestar los efectos de la crisis. También fue determinante el dinamismo del comercio internacional desde principios de 2009, como consecuencia de la recuperación de la economía mundial liderada por China, India y otras naciones asiáticas, a la que prontamente se sumaron varios países emergentes. Si bien en 2009 las tasas de crecimiento del producto fueron negativas en algunos países suramericanos o positivas, pero bajas en otros, las cifras preliminares para 2010 registran una tasa promedio de crecimiento del producto de 6%. Estas cifras señalan una fuerte recuperación en varios casos y tasas de crecimiento moderadas en el resto, con la excepción de Venezuela que suma otra caída a la experimentada en 2009 (véase el Cuadro V.1). Estos desarrollos positivos van acompañados, sin embargo, de algunas preocupaciones: por un lado, las fuertes tendencias a la apreciación de los tipos de cambio real y, por otro, la reprimarización de las exportaciones suramericanas.

Cuadro V.1
Suramérica: tasas de crecimiento del producto interno bruto
(tasas anuales promedio período)

	2001 - 2002	2003 - 2008	2009	2010
Argentina	-7,6	8,5	0,9	6,8
Bolivia	2,1	4,5	3,4	4,5
Brasil	2,0	4,2	-0,2	7,5
Chile	2,8	4,7	-1,5	4,3
Colombia	2,1	5,2	0,8	3,7
Ecuador	4,1	5,3	0,4	2,5
Guyana	1,3	2,2	3,3	n/d
Paraguay	1,1	4,6	-3,8	7,0
Perú	3,5	7,0	0,9	6,7
Suriname	4,2	4,6	2,2	n/d
Uruguay	-7,2	7,3	2,9	7,0
Venezuela	-2,7	7,3	-3,3	-3,0
Suramérica	0 , 8	5 , 7	-0 , 2	6 , 0

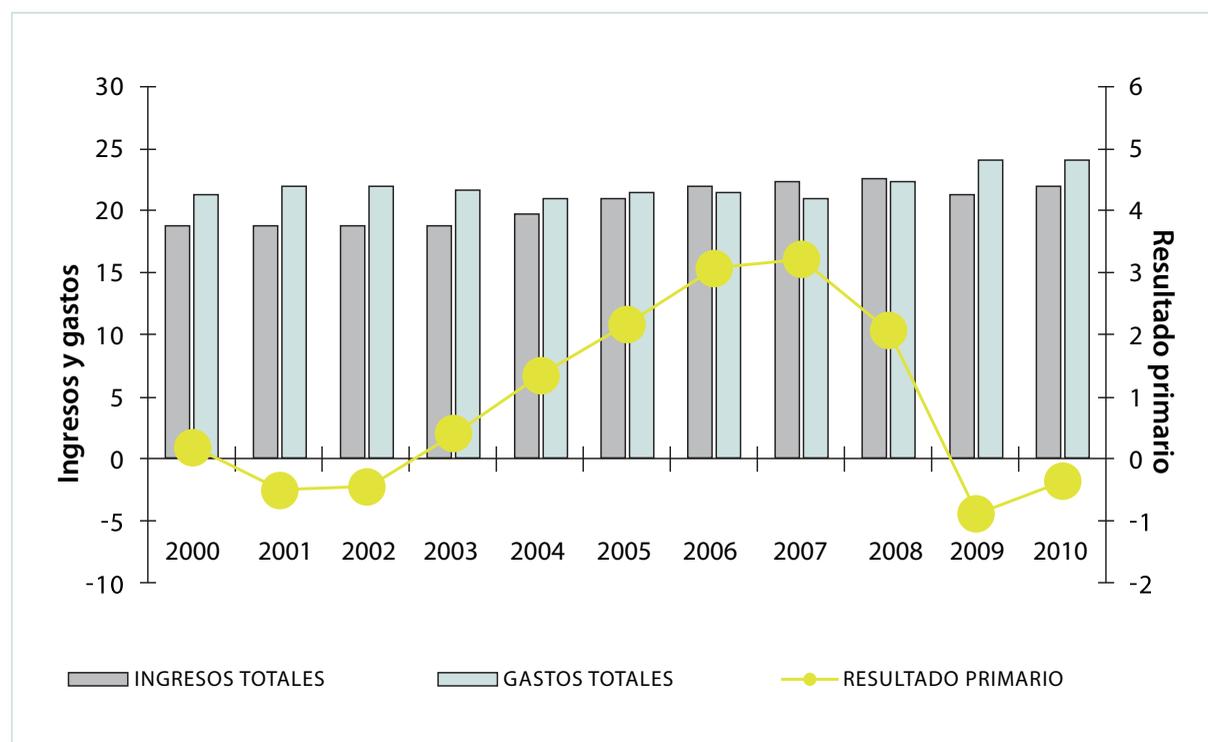
Fuente: sobre la base de datos de CEPAL (2009-2010a)

52- Existen varias fuentes de incertidumbre: una, las dificultades para sostener el crecimiento y resguardar la estabilidad fiscal en las principales economías; dos, la debilidad de la demanda final en los países desarrollados y el posible contagio económico-financiero en la zona del euro; tres, las asimetrías en la normalización monetaria entre las economías emergentes y las desarrolladas, así como las marcadas diferencias en sus tasas de crecimiento económico y tasas de interés; y cuatro, las consecuencias eventuales del desplazamiento de los polos de crecimiento económico, comercial y financiero hacia los países en desarrollo de Asia y los países emergentes en general.

a) La situación fiscal

Ya han sido destacados los rasgos fundamentales de la buena gestión macroeconómica en la fase ascendente del ciclo (2003-2008) que permitieron encarar acciones de políticas públicas para sobrellevar la crisis de 2008-2009⁵³. Por su elevada incidencia en la marcha de las inversiones de IIRSA, vale enfatizar la evolución en la década de los principales agregados fiscales. Estos se presentan, utilizando una periodización similar a la anterior, en el Gráfico V.1.

Gráfico V.1
Suramérica: Principales agregados fiscales 2000-2010



Fuente: Sobre la base de datos de CEPAL (2009-2010a)

Para caracterizar sintéticamente la evolución de los agregados fiscales a lo largo del período, se podría decir que se pasó de una situación de fuerte astringencia fiscal 2000-2002 a otra de bonanza fiscal (2003-2008) para culminar en el uso juicioso de los excedentes fiscales (2009-2010) (Véanse Jiménez y Tromben, 2006; Kacef y López-Monti, 2010). El hecho más destacado es el logro de un superávit primario a partir de 2003 y hasta 2008 en el promedio simple de los diez gobiernos centrales suramericanos. Por detrás de este logro está el fuerte incremento (en promedio, casi 3,5 puntos porcentuales del producto) de los ingresos fiscales desde 2003 y que se ha mantenido hasta 2010 con leves reducciones en los dos últimos años.

53- Para un detalle por país de las acciones encaradas en América Latina y el Caribe frente a la crisis, véase CEPAL (2009b), La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional, CEPAL, Santiago, Chile.

Las razones que explican estos mayores ingresos son principalmente las mejoras en los términos de intercambio y el crecimiento del volumen físico de las exportaciones, los aumentos en la actividad económica y, en pocos países suramericanos, las remesas de los emigrantes. En algunos casos también se realizaron reformas y ajustes en la legislación y administración tributaria que aumentaron los ingresos públicos. Sin embargo, no cabe duda de que en los países suramericanos el aumento de los ingresos públicos se encuentra fuertemente relacionado con los ingresos fiscales provenientes de la explotación de los recursos naturales: en Bolivia, Ecuador y Venezuela ellos representan más del 30% de aquel total y en Argentina, Chile, Colombia y Perú alcanzan casi un 20%.

Respecto de los ingresos fiscales originados en el sector exportador cabe hacer la distinción entre los países que explotan sus recursos naturales a través de empresas públicas y aquellos en que los productores son mayoritariamente privados. El primer caso es característico de los países exportadores de hidrocarburos y de varios minerales, mientras que el segundo es propio de algunos minerales pero sobre todo de la agricultura en sentido amplio (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca). Aparte de las considerables diferencias que esto introduce para la gestión macroeconómica de los respectivos gobiernos, interesa aquí destacar los distintos mecanismos que operan en uno u otro caso para la captación de parte de la renta de los recursos naturales: transferencias desde las empresas públicas al gobierno central en el primer caso e impuestos y regalías al sector privado en el segundo. Tanto en uno como en otro caso los gobiernos suramericanos han sido muy activos en la década para lograr que las respectivas sociedades nacionales se beneficien de la bonanza.

Desde el inicio del ciclo de aumento de precios, uno de los aspectos más controvertidos fue la forma de aprovecharlo desde el punto de vista fiscal. En esencia involucraba una decisión intertemporal pues se trataba de definir un balance entre la generación de un espacio fiscal que permitiese reducir la vulnerabilidad de la economía frente a futuros cambios externos desfavorables y, por otro lado, recuperar niveles de gasto público que permitiesen afrontar la deuda pública social acumulada y los atrasos de la inversión en infraestructura. Casi todos los países suramericanos optaron por reducir el endeudamiento público externo, sus bancos centrales incrementaron las reservas y crearon fondos de distinto tipo en los cuales se acumuló parte del superávit, tanto en el país como el exterior. Casi todos también apuntaron a recuperar niveles de gasto público, pero trataron de controlar los mecanismos procíclicos que median entre ingresos y gastos públicos. Las transferencias y los subsidios fueron la forma más común de enfrentar los efectos sobre el consumo de la población de los aumentos de precios de la energía y los alimentos y, en varios países, se expandió considerablemente la cobertura de los programas de transferencias condicionadas que alcanzaron gran auge en la década.

Otra fuente de incremento del gasto fue la mayor inversión pública, principalmente en infraestructura. Esta política benefició de manera notable a la ejecución de los proyectos de inversión de la Cartera IIRSA. Como se vio en el capítulo IV, el número de proyectos incluidos en la Cartera aumentó más de un 50% entre 2003-2004 y 2010, mientras que la inversión estimada se incrementó en poco más del 150% en igual período. Asimismo, el avance en la ejecución de los proyectos fue también considerable a partir de 2005-2006. En la medida en que las fuentes públicas y público-privadas financian elevadísimas proporciones de la inversión de los proyectos de IIRSA (83%), las holguras fiscales en la década que permitieron recuperar la inversión en infraestructura de los países suramericanos fueron también esenciales para el progreso de la integración física suramericana.

b) El comercio suramericano

Como se mencionó, la reactivación del comercio mundial, y en particular la evolución de los precios, ha sido un factor determinante en la recuperación de las economías suramericanas. Esta reactivación estuvo liderada por los países en desarrollo, sobre todo de Asia, mientras que las naciones desarrolladas mostraron una recuperación más lenta y una menor contribución al crecimiento de las exportaciones mundiales⁵⁴.

Las elevadas tasas de crecimiento del comercio de los países asiáticos reflejan el dinamismo de sus mercados internos, así como su especialización relativa en bienes manufacturados, cuya demanda mundial se recuperó parcialmente. En efecto, China está en el centro de muchas cadenas globales de valor, sobre todo para los productos de mediana y alta tecnología que mostraron mayor dinamismo. A su vez, como buena parte de los eslabones de esas cadenas globales también son asiáticos, el dinamismo en el crecimiento chino ha arrastrado a las exportaciones regionales al alza, incluidas las de Japón.

De manera similar, el dinamismo de los vínculos comerciales de Asia, y en particular de China, con Suramérica impactaron positivamente sobre el comercio exterior de la región. En el Cuadro V.2 se muestra la evolución del comercio exterior suramericano en la década de 2000, utilizando la periodización anterior. Entre 2000 y 2002, las exportaciones crecen levemente, especialmente en términos de valor, mientras que las importaciones sólo aumentan en valor; es decir, se trata de un período en el que se compensan años buenos y malos. Por el contrario, el período 2003-2008 muestra un sostenido e importante crecimiento de las exportaciones y las importaciones sobre todo en valor, como consecuencia de fuertes incrementos de precios en ambos componentes del comercio exterior. La caída generalizada en 2009 es la obvia consecuencia de la crisis global, pero como ya se mencionó, dicha caída prácticamente se recuperó en 2010 gracias al crecimiento de la demanda asiática y de las economías emergentes.

Cuadro V.2
Suramérica: comercio exterior por períodos en la década de 2000
(promedios ponderados en base a índice 2000=100)

	2000 - 2002	2003 - 2008	2009	2010
Exportaciones de bienes y servicios				
Volumen físico	2,6	8,3	-14,1	14,8
Valor	6,2	22,5	-21,2	24,6
Importaciones de bienes y servicios				
Volumen físico	0,1	-0,8	-12,8	14,8
Valor	15,9	24,3	-21,7	22,1

Fuente: sobre la base de datos de CEPAL (2009-2010a)

Tomando una perspectiva de más largo plazo, cabe destacar la fuerte expansión de las exportaciones suramericanas, tanto de bienes como de servicios, en las últimas décadas. En efecto, las tasas promedio de las exportaciones de bienes en los años noventa duplicaron a las de los años ochenta y las de la década de 2000 volvieron

54- Esta rápida recuperación del comercio mundial se vio facilitada por las condiciones financieras prevaletentes en los mercados que otorgan créditos para el comercio, debido a las políticas sin precedentes aplicadas por organismos nacionales, regionales y multilaterales (véase CEPAL, 2009-2010b, Recuadro 2.1).

a duplicar a las del decenio precedente (véase el cuadro V.3). Si bien, y como ha sido destacado (CEPAL, 2008), las exportaciones regionales han crecido menos que las de otras áreas del mundo en desarrollo, no cabe duda que las economías suramericanas han realizado un considerable esfuerzo de adaptación a las condiciones imperantes en el comercio internacional.

Cuadro V.3
Suramérica: crecimiento de las exportaciones de bienes y de servicios
 (tasas promedio anual de cada período sobre la base de dólares corrientes)

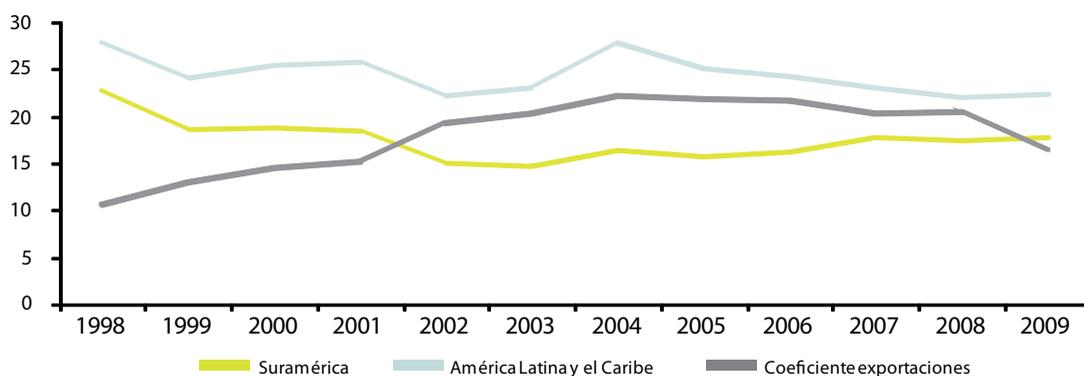
	1980 - 1989	1990 - 1999	2000 - 2009
Exportaciones de bienes	2,4	5,2	10,6
Exportaciones de servicios	3,1	6,6	10,1

Fuente: sobre la base de datos de CEPAL (2009-2010a)

Sin embargo, este buen desempeño del comercio exterior de los países suramericanos, el manejo macroeconómico prudente en la fase ascendente del ciclo económico que antes se mencionó y algunas políticas públicas activas que se instrumentaron en los últimos años, no han sido suficientes para modificar significativamente las modalidades tradicionales de inserción en la economía global. El patrón de crecimiento de las exportaciones suramericanas, que muestra grandes diferencias entre el componente de materias primas y el de manufacturas, fundamenta la idea hoy en boga de una eventual reprimarización de las exportaciones suramericanas (CEPAL, 2009-2010b).

En la década de 2000 las exportaciones suramericanas experimentaron cambios significativos en materia de diversificación de productos y, sobre todo, destinos (véase CEPAL 2009-2010b). A los fines de este trabajo vale destacar especialmente el importante desarrollo del comercio intrarregional en el período. El peso de los flujos de comercio intrarregional (medido por exportaciones) en América Latina y el Caribe en los últimos 12 años fluctuó entre el 22% y el 28% del comercio total. A su vez, el comercio entre los países suramericanos se ha mantenido entre 15 y 23% también del comercio total y, en los últimos años, ha acompañado la evolución del coeficiente de exportaciones suramericano que prácticamente se duplicó en el período (véase el Gráfico V.2).

Gráfico V.2
Suramérica: coeficiente de exportaciones total y exportaciones intrarregionales
 (en porcentajes del producto y de las exportaciones totales)



Fuente: Dataintal, BID/INTAL

Al respecto, cabe destacar algunas peculiaridades de la evolución relativa de estas tres variables. En primer lugar, una elevada proporción de las exportaciones entre países de América Latina y el Caribe ocurren, en verdad, dentro de algunas subregiones y entre ellas sobresalen los dos esquemas de integración suramericanos. En efecto, las exportaciones entre los países suramericanos han representado en el período entre 2/3 y 3/4 de las exportaciones realizadas entre los países de América Latina y el Caribe. Segundo, aunque ambas proporciones del comercio total han evolucionado de manera similar, las fluctuaciones del comercio al interior de Suramérica han sido más atenuadas. Tercero, y quizás lo más importante, la proporción del comercio que se realiza entre los países suramericanos ha ido en progresivo aumento, aun en el contexto de un fuerte crecimiento de las exportaciones totales de la región como proporción de su producto. De hecho, como se aprecia en el Cuadro V.4, las exportaciones entre países suramericanos en el sexenio 2003-2008 han crecido por encima de aquellas dirigidas tanto a otros países de América Latina y el Caribe como al resto del mundo; además, en la crisis las exportaciones dentro de la región se contrajeron menos que las dirigidas a los otros dos destinos. Por último, estos desarrollos son resultado, y a la vez inducen, una creciente integración física en Suramérica.

Cuadro V.4
Suramérica: tasas de crecimiento de sus exportaciones, según destino
 (promedio de tasas anuales calculadas sobre la base de US\$ corrientes)

EXPORTACIONES	2000 - 2002	2003 - 2008	2009	2010
Suramérica a Suramérica	-0,9	24,9	-20,6	...
Suramérica a ALC	1,1	16,9	-26,7	...
Suramérica al mundo	5,3	21,6	-21,9	24,6

Fuente: sobre la base de datos de Dataintal, BID/INTAL

Esta mayor expansión relativa de las exportaciones entre los países suramericanos va acompañada, como ya se mencionó en el Capítulo I, de un comercio de mejor calidad. En aquella oportunidad se mostró que el comercio intrarregional se concentraba en bienes con mayor valor agregado y tecnología incorporada en comparación a las que se dirigían al resto del mundo. Ahora cabe enfatizar otra dimensión significativa cual es la importancia relativa del comercio intrasectorial en los intercambios comerciales bilaterales como indicador de las relaciones de integración productiva. La importancia de estos vínculos intraindustriales reside en que ellos son candidatos naturales para la gestación de cadenas regionales o subregionales de valor y las políticas públicas deberían explorar y estimular este potencial. Una de las maneras de aproximarse a esta medición es mediante el Índice Grubel-Lloyd (IGL), ampliamente utilizado para estos fines⁵⁵. Los valores para el comercio bilateral de los países suramericanos, en 2008, se presentan en el cuadro V.5.

Argentina, Brasil y Colombia mostraron los porcentajes más elevados de comercio intraindustrial como indican los mayores valores del índice. Otros cuatro (Chile, Ecuador, Perú y Uruguay) exhiben relaciones intrain-

55- El índice de Grubel y Lloyd mide la intensidad del comercio intraindustrial entre dos países, entendido como una situación en que ambos intercambian bienes similares. Se define como el cociente entre el valor absoluto de exportaciones e importaciones dividido por la suma de ambas. El valor de este cociente se resta de la unidad y, en consecuencia, el indicador arroja un índice entre 0 y 1. La cercanía a 1 indica una mayor incidencia del comercio recíproco en industrias similares (el valor de las exportaciones y de las importaciones son parecidos). Al respecto, véanse Carrera, Miguel (1997) y Trigo, Aurora (1997).

dustriales en expansión, pero aún no consolidadas (índice entre 0,10 y 0,36). Finalmente, en los tres restantes (Bolivia, Paraguay y Venezuela) todavía predomina el comercio entre sectores (IGL por debajo de 0,10). La relación bilateral intraindustrial más intensa fue la de Argentina y Brasil, que alcanzó un índice de 0,56, siendo también la de mayor crecimiento en la década de 2000⁵⁶. Otras relaciones bilaterales que denotan un comercio intrasectorial importante son Colombia con Ecuador y Perú, así como los casos de Chile y Uruguay con otros países del MERCOSUR y de la CAN.

Cuadro V.5
Suramérica: Intercambio Intra-Industrial, 2008
(Índice de Grubel y Lloyd)

PAÍSES \ SOCIOS	AR	BO	BR	CH	CO	EC	PY	PE	UY	VE
AR										
BO	0,05									
BR	0,56	0,01								
CH	0,19	0,06	0,09							
CO	0,09	0,01	0,14	0,18						
EC	0,03	0,02	0,05	0,07	0,36					
PY	0,10	0,06	0,12	0,03	0,04	0,01				
PE	0,08	0,13	0,03	0,20	0,29	0,08	0,14			
UY	0,25	0,03	0,23	0,19	0,20	0,01	0,02	0,14		
VE	0,02	0,00	0,01	0,02	0,10	0,08	0,05	0,00	0,05	

Nota: el Índice de Grubel-Lloyd (IGL) = 1 - valor absoluto (Xi-Mi)/(Xi+Mi)

IGL = 1, si Xi = Mi

IGL = 0, si Xi = 0, ó Mi=0

Fuente: sobre la base de datos de CEPAL (2009-2010b)

En suma, estos favorables desarrollos del comercio internacional y de las relaciones entre los países suramericanos podrían escalarse si se promovieran mayores niveles de innovación y desarrollo productivo, tanto en los sectores asociados a los recursos naturales como en los de manufacturas y servicios. Las actividades productivas y comerciales ligadas a las ventajas comparativas de mayor intensidad en recursos naturales no constituyen necesariamente una traba para una inserción internacional de mejor calidad y pueden complementar las estrategias de desarrollo de los países de la región. En verdad, el enorme crecimiento mundial de la demanda y la estratificación y diferenciación de los mercados globales, por un lado, y la aceleración de los desarrollos tecnológicos en ámbitos como las ciencias de la vida y las ciencias cognitivas, por otro, ofrecen variadas posibilidades para que las materias primas que la región exporta dejen de ser productos básicos, gracias a una mayor diferenciación e incorporación de valor agregado y conocimiento (véase CEPAL, 2008).

56- A título ilustrativo, cabe destacar que las relaciones intraindustriales entre países desarrollados, medidas por el Índice de Grubel y Lloyd, se ubican en torno a 0,65, indicando la gran similitud existente en las tecnologías y dotaciones relativas de factores.

Esto, a su vez, requiere desarrollar una oferta de servicios especializados tendientes a la mayor generación y captación de valor a lo largo de los diversos eslabones de la cadena (diseño de producto, publicidad, mejora en la gestión de los insumos, logística, transporte, servicios de ingeniería y consultoría, seguros y finanzas, entre otros). De esta manera se pueden reforzar los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, favoreciendo la vinculación de sectores exportadores directos e indirectos con el resto de la economía, especialmente con las pequeñas y medianas empresas productoras de bienes y servicios y que son las principales generadoras de empleo en la región. En definitiva, se trata de impulsar un enfoque de competitividad sistémica, en que la política pública tiene un papel insustituible para aumentar los flujos de exportación, la formación de conglomerados productivos (*clusters*) y el desarrollo de cadenas regionales y globales de valor a la par de una mayor integración física.

c) Las inversiones suramericanas

Las translatinas se han transformado en un fenómeno de importancia cada vez mayor desde mediados de los años noventa acompañando el proceso de globalización y regionalización de la economía mundial, pero han renovado su vigor especialmente en la segunda mitad de la década de 2000 mediante agresivas políticas de internacionalización⁵⁷. Históricamente, los países suramericanos con inversiones en el exterior más cuantiosas fueron Argentina, Brasil y Colombia. Hasta mediados de los años ochenta, la mayoría de estas inversiones tenía como destino países vecinos y se concentraba en la extracción y comercialización de recursos naturales, en servicios de ingeniería y construcción y en actividades manufactureras establecidas para evitar restricciones comerciales en los países receptores. Las estrategias empresariales estuvieron orientadas a la búsqueda de mercados y a la explotación de ventajas competitivas, tales como capacidades de diseño y adaptación de productos y gestión comercial y productiva, en mercados menos sofisticados.

En los años noventa, las políticas de liberalización económica, desregulación y privatización expusieron a las empresas locales al desafío de competir en el mercado local, hasta entonces cautivo, y aprovechar oportunidades para invertir en el exterior. En particular, vale destacar que la mayor parte de estas inversiones fueron intrarregionales ya que solamente algunos pocos actores locales buscaron en ese período un protagonismo global. Debido a la gran volatilidad de estas inversiones, en gran medida a raíz de las sucesivas crisis macroeconómicas del período, los países suramericanos más activos, Argentina, Brasil y Chile, fueron alternando el liderazgo hasta el año 2000. Pese a que se han documentado varios casos exitosos (véase CEPAL, 2005), son más los fracasos o los procesos de internacionalización truncados. En particular, la construcción de redes regionales se transformó en un activo muy valioso para las empresas transnacionales mundiales que deseaban entrar rápidamente y con gran cobertura a los mercados de Suramérica. Este fue el caso de muchas empresas que se expandieron en la región y después fueron absorbidas por empresas transnacionales de Europa y Estados Unidos⁵⁸. Desde

57- Las translatinas son empresas transnacionales latinoamericanas emergentes que han realizado inversiones directas fuera de sus países de origen. De hecho, las inversiones directas en el exterior de las translatinas constituyen una parte cada vez mayor de la inversión extranjera directa que ingresa a América Latina. Al respecto, véase CEPAL, 2005.

58- En este sentido hay varios casos emblemáticos. En Argentina, YPF y Pérez Companc adquiridas a fines de los años noventa por Repsol. En Chile, la fuerte expansión en los servicios eléctricos de varios países suramericanos motivó a Endesa (España) a adquirir la empresa chilena; algo similar ocurrió en el negocio de los fondos previsionales cuando los emprendimientos chilenos en distintos países fueron adquiridos por bancos españoles.

el punto de vista de la integración regional, estos desarrollos continúan siendo importantes pues dan sustento a un funcionamiento en redes regionales de las empresas nacionales de varios países.

Aunque con fuertes variaciones anuales, la expansión en la década de 2000 fue sostenida, como se aprecia en el Cuadro V.6. Si se comparan los promedios del primer lustro de la década y del último, las inversiones de las translatinas en el exterior más que se triplicaron, con Colombia, Argentina y Brasil creciendo por encima del promedio suramericano. Vale destacar, asimismo, el caso de Chile cuyas inversiones en el exterior son las que muestran un crecimiento más sostenido y menor volatilidad, así como la mayor magnitud medida en términos de su producto interno bruto. También merecen mencionarse el caso de Perú que comenzó a invertir en el exterior en la segunda mitad de la década y, por el contrario, el de Venezuela que tendió a estancarse.

Cuadro V.6
Suramérica: corrientes netas de inversión directa en el exterior por país
(en millones de dólares)

PAÍS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	1.730	901	161	-627	774	676	1.311	2.439	1.504	1.391	679
Bolivia	3	3	0	0	0	0	0	3	4	5	-4
Brasil	1.690	2.282	-2.258	2.482	249	9.807	2.517	28.202	7.067	20.457	-9.984
Chile	2.558	3.987	1.610	343	1.606	1.563	2.183	2.171	2.573	7.988	7.983
Colombia	116	325	16	857	938	142	4.662	1.098	913	2.254	3.025
Ecuador	...	...	0	0	0	2	0	0	2	-2	1
Paraguay	6	6	6	-2	6	6	6	4	8	8	...
Perú	...	...	...	...	...	...	...	...	66	736	396
Uruguay	-3	-1	6	14	15	18	36	-1	89	1	13
Venezuela	872	521	204	1.026	1.318	619	1.167	1.524	30	1.273	1.834
SURAMÉRICA	6.972	8.024	-255	4.093	4.906	12.833	11.882	35.440	12.256	34.111	3.943

Fuente: sobre la base de datos de CEPAL, 2009c.

A diferencia de los decenios precedentes, en los años 2000 se produjo una verdadera internacionalización de empresas de países suramericanos y, muy en especial de varias empresas brasileñas. Así al objetivo de articular redes regionales, se agregaron el de alcanzar un mayor control en la producción de cadenas globales de valor y el de penetrar mercados en los países desarrollados y emergentes en otras regiones del mundo, estableciendo redes propias de distribución y comercialización. Estas estrategias difieren de manera significativa según el sector de actuación. Las translatinas de industrias básicas, es decir las empresas que producen insumos para el sector industrial que van desde actividades extractivas (hidrocarburos y minería) hasta operaciones con diferentes grados de transformación (acero, cemento, celulosa y papel), generalmente son competitivas a escala mundial y han usado las inversiones para aumentar su escala y crear espacios para sus productos en los mayores mercados. Muchas de estas industrias pasan actualmente por un intenso proceso de consolidación, por lo que más que una oportunidad, la internacionalización ha sido una obligación para disputar los mercados globales.

En claro contraste con lo ocurrido en las industrias básicas, las empresas translatinas que actúan en el sector de alimentos y bebidas se han visto obligadas históricamente a vincularse con las empresas mundiales que dominan la industria específica. Este tipo de asociaciones dio tres modalidades básicas de relacionamiento. Algunas translatinas han logrado competir con las transnacionales mundiales, especializándose en ámbitos regionales y en determinados nichos de mercado. Otras se han integrado estrechamente a las redes de las transnacionales mundiales, pero han mantenido un control mayoritario del capital social de sus empresas. Por último, numerosas translatinas se han integrado formalmente a las redes de las transnacionales mundiales, con papeles claramente subordinados. Más recientemente, debido a la expansión y diversificación del consumo han aparecido nuevas oportunidades. En algunos mercados, sobre todo donde se han manifestado características propias en los patrones de consumo, han aparecido nichos aprovechados por las translatinas como es el caso de algunas translatinas argentinas y peruanas. En otros, las translatinas tienen ventajas competitivas sobre la base de los recursos naturales de la región y de las capacidades productivas y de gestión desarrolladas a lo largo de su historia u otros activos. Por ejemplo, en la industria de las carnes, se han ido consolidando grupos empresarios brasileños con una clara vocación de articulación productiva regional y proyección global (Véase CEPAL, 2007b).

Las translatinas en el sector de los servicios pueden clasificarse en cuatro grandes grupos. El más tradicional corresponde a las empresas de ingeniería y construcción, sobre todo de Brasil y Argentina, que se expandieron al ámbito regional y, en varios casos, al internacional. Entre las ventajas competitivas de este grupo de translatinas se encuentra una combinación de capacidad tecnológica, flexibilidad operativa y bajos costos. Además, su capacidad de operar en ambientes regulatorios, jurídicos y económicos complejos les ha proporcionado ventajas sobre competidores mundiales en algunos mercados, especialmente de regiones en desarrollo o transición. El comercio minorista, segundo grupo, muestra una presencia sumamente dinámica de empresas translatinas de origen chileno que operan en Argentina, Colombia y Perú y, más recientemente, en Brasil. Estas empresas han logrado establecer sólidas ventajas competitivas sustentadas en un modelo comercial basado en la sinergia resultante de actividades relacionadas, fuertemente orientado hacia el cliente y con una poderosa dimensión financiera. Este modelo de negocio se complementa con esfuerzos para aumentar la sintonía con los clientes: incorporación de socios locales, establecimiento de relaciones de largo plazo con sus proveedores y el empleo de personal de cada país para facilitar las relaciones personales. El tercer grupo corresponde al transporte aéreo en el que han destacado Chile y Brasil, cuyas dos principales empresas actuales (LAN y TAM) están en proceso de fusión. La estrategia ha sido la expansión regional mediante una red de empresas con sede en diversos países que, además de los vuelos internacionales, atienden los vuelos domésticos de pasajeros y carga. Con la fusión en curso LATAM cubrirá la casi totalidad del transporte aéreo en Suramérica. El último grupo, de gran expansión reciente, es algo más heterogéneo e incluye servicios informáticos, así como la industria de entretenimiento y medios de comunicación. Estas empresas, tecnológicamente más sofisticadas, han tenido que enfrentarse con las transnacionales mundiales en los sectores en que desempeñan sus actividades. Si bien algunas han buscado asociarse y otras han pasado a formar parte de la estructura de aquellas, una tercera estrategia ha sido especializarse en algún

nicho idiosincrático. En este último caso, se aprovecha alguna identidad cultural en los hábitos de consumo para conformar mercados regionales o dirigidos a la población latina residente en otros países.

Para ilustrar este panorama general, en el Cuadro V.7 se presentan las 20 mayores empresas translatinas de países suramericanos, incluyendo datos sobre su sector de actuación y los porcentajes de sus ventas, inversiones y empleos en el exterior. El continuo proceso de internacionalización de las principales empresas suramericanas es evidente e incluye el inicio de la internacionalización productiva de un rango mayor de empresas. La fuerza de las empresas locales en sectores relacionados con los recursos naturales les ha permitido impulsar su expansión geográfica y, lentamente, incrementar el valor agregado de su cartera de productos. Otras empresas se han beneficiado del crecimiento del mercado consumidor en la región y han logrado, sobre la base de su experiencia acumulada en los mercados internos y más cercanos, conquistar nichos en nuevos países de destino, dentro y fuera de la región.

Cuadro V. 7
Suramérica: las 20 mayores empresas con ventas, inversiones y empleos en el exterior, 2009

(en millones de dólares y porcentajes)

EMPRESAS	PAÍS	VENTAS	PORCENTAJES EN EL EXTERIOR			SECTOR
			Ventas	Inversiones	Empleo	
Petrobras	Brasil	101.948	29	34	10	Petróleo y gas
PDVSA	Venezuela	68.000	94	5	8	Petróleo y gas
Itaú-Unibanco	Brasil	44.242	11	3	10	Banca
Vale	Brasil	27.852	35	47	20	Minería
Grupo JBS (FRIBOI)	Brasil	20.548	85	85	77	Agroindustria
Gerdau	Brasil	15.242	53	58	46	Siderurgia
Cencosud	Chile	10.518	56	50	44	Comercio
Tenaris	Argentina	8.149	83	84	73	Siderurgia
Grupo Camargo - Correa	Brasil	6.950	22	47	28	Construcción
Embraer	Brasil	6.812	86	45	13	Ind. Aeroesp.
Falabella	Chile	6.713	37	40	38	Comercio
C.S.N	Brasil	6.305	23	13	6	Siderurgia
TAM	Brasil	5.780	31	5	6	Aerolíneas
Sadia	Brasil	5.577	47	10	80	Alimentos
Marfrig	Brasil	5.317	39	40	35	Agroindustria
Constructora Odebrecht	Brasil	4.800	69	56	49	Construcción
Andrade - Gutiérrez	Brasil	4.500	15	10	5	Construcción
LAN	Chile	3.656	73	70	41	Aerolíneas
EmpresasCMPC	Chile	3.248	70	27	31	Celulosa y papel
Votorantim	Brasil	3.110	36	48	35	Cemento

Fuente: sobre la base de datos de CEPAL, 2009c.

Como puede apreciarse, destacan sobremedida las empresas brasileñas que están en un franco proceso de internacionalización y las empresas de Chile que siguen una estrategia de expansión hacia mercados regionales. Debido a la coyuntura internacional, las empresas brasileñas han sido más agresivas en su expansión. En el caso de las chilenas el crecimiento orgánico se alternó con adquisiciones y la gradualidad ha sido clave para acumular la experiencia necesaria. Para unas y otras el desafío permanente es el de lograr mantenerse en contextos de fuerte competencia y consolidación. En el Cuadro V.8 se detallan las inversiones de Brasil y Chile según los mercados de destino y los sectores de actuación.

Cuadro V.8 Brasil y Chile: inversiones en el exterior por destino y sector, 2007

(en millones de dólares y porcentajes)

Destino	Monto	Porcentaje	Sector	Monto	Porcentaje
BRASIL (inversiones superiores al millón de dólares, excluidos inmuebles)					
Centros financieros	5.420	46,5	Servicios financieros	5.108	43,9
Estados Unidos	3.548	30,5	Metalurgia	1.660	14,3
Chile	689	5,9	Alimentos y bebidas	1.744	15,0
Argentina	528	4,5	Productos químicos	853	7,3
Uruguay	229	2,0	Comercio	644	5,5
Otros ALC	389	3,3	Biocombustibles	276	2,4
Portugal	155	1,3	Hidrocarburos	239	2,1
Otros UE	633	5,4	Construcción	156	1,3
Otros	54	0,5	Otros	965	8,3
TOTAL	11.645	100,0	TOTAL	11.645	100,0
CHILE (inversión materializada)					
Brasil	875	35,3	Comercio	1.016	41,0
Argentina	471	19,0	Ind. manufacturera	818	33,0
Perú	396	16,0	Energía	198	8,0
Colombia	341	13,8	Construcción	198	8,0
Estados Unidos	258	10,4	Otros servicios	149	6,0
Otros ALC	27	1,1	Hoteles y restaurantes	99	4,0
Otros	112	4,5	Otros	2	0,1
TOTAL	2.480	100,0	TOTAL	2.480	100,0

Fuente: sobre la base de datos de CEPAL, 2009c.

En materia del destino de las inversiones, uno y otro país son casi perfectamente complementarios. En efecto, Brasil dirige poco más del 15% de sus inversiones a otros países de Suramérica y al resto de América Latina y el Caribe (3,3%), mientras que el 85% de las inversiones de Chile se concentra en esos destinos. En términos de los sectores de actuación también el contraste es marcado: las empresas translatinas de Brasil operan, además de los servicios financieros, varios sectores de industrias básicas y manufacturas, mientras que las empresas de Chile se especializan en comercio y servicios, con la importante excepción de celulosa y pasta para papel.

Por último, cabe destacar que los avances recientes en relación con las inversiones en el exterior y la internacionalización de las empresas suramericanas no son el resultado de políticas públicas específicas, ni de medidas emanadas de los compromisos de integración. Si bien estas iniciativas se han visto favorecidas por el clima de paz y cooperación que existe en la región, la vitalidad del proceso podría verse fortalecida mediante iniciativas de integración en el marco de acuerdos comerciales y medidas de facilitación de comercio. Además de reforzar la credibilidad de los mecanismos de solución de controversias, las primeras involucran la búsqueda de convergencia en los marcos regulatorios del sector servicios y eventualmente la actualización de los acuerdos comerciales. Las medidas de facilitación del comercio incluyen las inversiones en infraestructura y logística y la convergencia progresiva de sus marcos regulatorios, así como la gradual armonización de los aspectos impositivos y financieros y de los acuerdos para la movilidad de las personas. Cualquier esfuerzo de integración profunda debería afianzar los vínculos con los actores regionales de la internacionalización, potenciándose así recíprocamente la expansión de las empresas y la pertinencia y eficacia del proceso de integración.

d) Evolución de los esquemas formales de integración

En contraste con las dinámicas del comercio y de la inversión anteriormente descritas, los avances en las iniciativas de convergencia comercial en el espacio suramericano han sido modestos en la década de 2000. Desde luego, ello limita las posibilidades de avanzar hacia un espacio económico integrado más amplio capaz de promover un mayor desarrollo del comercio intrarregional y de los beneficios asociados, como la articulación manufacturera, la participación activa de las pequeñas y medianas empresas y un mayor potencial de integración productiva, entre otros. En particular, las iniciativas más ambiciosas de integración comercial se han visto altamente afectadas por las distintas visiones que coexisten en la región en este ámbito. Ello se evidencia en las dificultades encontradas para constituir una zona de libre comercio suramericana, surgidas desde 2005 en el marco de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones.

No obstante estas limitaciones, ha habido importantes progresos en diversas áreas de la integración regional incluyendo, en algunos casos la dimensión comercial. Los hechos más destacados ocurridos en relación con el MERCOSUR en los años 2000 se presentan en el Recuadro V.1. En el plano institucional, el proceso de incorporación de Venezuela en calidad de miembro pleno registró un importante avance en diciembre de 2009, con la aprobación otorgada por el Congreso brasileño. Con ello, sólo resta obtener la aprobación del Congreso de Paraguay.

Recuadro V.1

Principales eventos en el Mercosur durante los años 2000

18 02 2002	Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR, Buenos Aires, Argentina.
04 07 2002	Aprobación de la decisión sobre fortalecimiento institucional y creación del grupo ad-hoc sobre integración fronteriza. Acuerdo MERCOSUR-México.
06 12 2002	Acuerdos sobre migraciones en MERCOSUR y Acuerdo de Complementación Económica CMC 11/03.
16 12 2003	Suscripción en el marco de la ALADI del Acuerdo de Complementación Económica de CAN y MERCOSUR para establecer una Zona de Libre Comercio
16 12 2004	Creación en el seno del MERCOSUR del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM).
19 06 2005	Integración y funcionamiento del FOCEM y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR.
08 12 2005	Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. Reglamento del FOCEM. Procedimiento especial del Protocolo de Olivos.
04 07 2006	Suscripción de los Presidentes del MERCOSUR y el Presidente de Venezuela de la adhesión de este país al esquema.
18 01 2007	Creación del Instituto Social del MERCOSUR. Aprobación de los primeros proyectos a ser financiados con recursos del FOCEM.
15 12 2008	Creación del Fondo de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y del Fondo de Agricultura Familiar.
30 06 2008	Aprobación del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR para la complementariedad productiva.
24 07 2009	Unificación de las reglas de origen. Nuevas precisiones para el uso de monedas locales en las transacciones comerciales intra-MERCOSUR.

Vale mencionar especialmente algunos avances significativos en varias materias relacionadas con el perfeccionamiento de la unión aduanera. Dichos acuerdos se refieren a la eliminación gradual, a partir de 2012, del doble cobro del arancel externo común, el establecimiento de un mecanismo para la distribución de la renta aduanera y la adopción de un código aduanero común, que se venían negociando desde 2004. Cabe también mencionar la aprobación del plan de acción para profundizar la liberalización del comercio de servicios mediante un cronograma de cuatro etapas que culminaría en 2015, así como la conclusión de la séptima ronda de negociaciones de compromisos específicos en materia de servicios a fines de 2009. Otra iniciativa reciente es el sistema de pagos en monedas locales para las operaciones de comercio bilateral, que tiene por objeto reducir los costos de transacción asociados a la intermediación del dólar y así promover una mayor participación de las empresas de menor tamaño en el comercio efectuado entre los países del MERCOSUR. Un importante desafío pendiente es avanzar con mayor rapidez en el objetivo de eliminar las restricciones no arancelarias al comercio intrazonal, entre las que figuran de manera prominente las licencias no automáticas de importación.

Un segundo elemento positivo fue la creación del Fondo de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, destinado a garantizar operaciones de crédito para participar en actividades de integración productiva en el MERCOSUR, con un aporte inicial de 100 millones de dólares. Esta herramienta se suma al FOCEM, que comenzó a operar en 2007 y que al 30 de junio de 2009 tenía aprobados 25 proyectos, por un monto global de casi 200 millones de dólares (BID/INTAL, 2009). Al igual que el FOCEM, este Fondo permite que se obtengan beneficios inversamente proporcionales a los aportes realizados, lo que contribuye no sólo a fomentar la integración productiva de las economías nacionales, sino también a la reducción gradual de las grandes asimetrías que existen entre estas.

Un programa de considerable importancia a futuro son los Encuentros sobre Integración Productiva que tienen como objetivo discutir la estrategia de inserción económica del MERCOSUR y el papel clave de la integración de las cadenas productivas tanto para desarrollar la competitividad de las industrias subregionales como para reducir las asimetrías entre los países miembros. A comienzos de 2010 Argentina y Brasil identificaron una serie de sectores estratégicos y sensibles para promover la integración productiva. Dentro del primer grupo se encuentran petróleo y gas, autopartes, tecnologías avanzadas, aeronaves civiles y equipamiento agrícola, mientras que los sectores sensibles corresponden a madera, muebles, vinos, lácteos y productos de la línea blanca de electrodomésticos. En la actualidad se están llevando a cabo Mesas de Integración Productiva con la participación de representantes gubernamentales y del sector privado de algunas de estas industrias, así como encuentros empresariales (Véase BID/INTAL, 2010).

En materia de negociaciones comerciales con socios extrarregionales ha habido varios desarrollos relevantes en los últimos años. Uno ha sido el relanzamiento, anunciado en mayo de 2010 y materializado un mes después, de las negociaciones para un acuerdo de asociación con la Unión Europea, que se encontraban suspendidas desde 2004. Otro corresponde a los contactos que desde agosto de 2009 vienen sosteniendo las dos principales economías de la región, Brasil y México, con vistas a iniciar las negociaciones de un acuerdo estratégico de integración económica, con importantes consecuencias potenciales sobre la integración latinoamericana. Por último, en los últimos años entraron en vigencia, total o parcial, los acuerdos del MERCOSUR con África Meridional, Egipto, India e Israel.

Por su parte, la CAN ha experimentado un período complejo desde 2006, marcado por el retiro de Venezuela, fricciones entre sus estados miembros a raíz de la negociación de acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea y, más recientemente, tensiones políticas de distinto orden, que en ocasiones han incidido sobre el comercio. Asimismo, en la década se han ido perfilando con claridad las distintas visiones que los estados miembros de la CAN tienen sobre la naturaleza de la integración y el papel del comercio en el desarrollo. Sumando a esto los efectos de la reciente crisis, se ha tratado en definitiva de un período poco propicio para avanzar a partir de la zona de libre comercio en bienes y servicios ya existente hacia etapas más avanzadas de integración comercial. En particular, desde 2007 la CAN se ha alejado paulatinamente del formato de unión aduanera, debido a la exoneración transitoria a los estados miembros de aplicar el arancel externo común y a la negociación individual, por parte de algunos de ellos, de acuerdos comerciales con terceros países. Sin perjuicio de lo anterior, los miembros de la CAN han continuado profundizando su cooperación e integración en una serie de áreas, según se aprecia en el Recuadro V.2.

Recuadro V.2

Principales eventos en la CAN durante los años 2000

30 07 2001	Declaración de Machu Picchu sobre la democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza.
17 06 2002	Aprobación de la Carta Andina para la Paz y la Seguridad de los ministros de relaciones exteriores y de defensa.
11 03 2003	Notificación ante la Organización Mundial de Comercio de la Comunidad Andina de Naciones como una unión aduanera.
28 06 2003	Acta de Quirama. Nueva orientación estratégica de la integración hacia una segunda generación de políticas con máxima prioridad a la dimensión social.
11 07 2004	Creación de varios Consejos Andinos: Educación y Cultura, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Autoridades Municipales.
12 07 2004	Acta de San Francisco de Quito sobre la zona de paz andina, de lucha contra la droga y diálogo presidencial sobre el futuro de la integración y su proyección a Suramérica.
04 04 2005	Inicio del proceso de valoración conjunta CAN y UE de la integración andina con vistas a una futura asociación entre ambos bloques, incluyendo un posible TLC.
18 07 2005	Acta Presidencial de Lima sobre Democracia, Desarrollo y Cohesión Social y sobre otros temas (lucha contra las drogas, Telesur, Nicaragua, y reforma de Naciones Unidas).
22 04 2006	Venezuela denuncia el Acuerdo de Cartagena y cesan desde ese momento sus derechos y obligaciones derivados de su condición de estado miembro.
09 08 2006	Aprobación del Memorando de Entendimiento entre la CAN y Venezuela sobre su desvinculación como estado miembro de la CAN.
20 09 2006	Otorgamiento de la condición de estado miembro asociado de la Comunidad Andina a la República de Chile (Decisión 645).
14 07 2007	XVII Reunión del Consejo Presidencial Andino en la que se suscribió la Declaración de Tarija. Tarija, Bolivia.

Específicamente, se ha avanzado en la incorporación de las vertientes social, política, productiva y medioambiental al proceso de integración, en el marco del concepto de integración integral. Estos esfuerzos se plasman en los doce ejes de la agenda estratégica aprobada por los ministros de relaciones exteriores y comercio exterior de la CAN en febrero de 2010 (véase CEPAL 2009-2010b). El punto de partida de la agenda es el reconocimiento de la diversidad de enfoques y visiones de los estados miembros, a partir de lo cual se busca preservar el patrimonio alcanzado en las cuatro décadas de existencia de la Comunidad y avanzar pragmáticamente en nuevas áreas que generen consenso, incluyendo materias de complementación económica e integración comercial.

En efecto, si bien es necesario otorgar más relevancia a los aspectos sociales, sobre todo en un continente tan marcado por las desigualdades, no debería postergarse o restar importancia a los aspectos económicos y comerciales de la integración. Más bien cabría reforzar las sinergias y complementariedades entre ambos. En tal sentido, sería necesario redoblar los esfuerzos por construir cadenas regionales de valor que permitan exportar a terceros mercados, favoreciendo en ellos la presencia de pequeñas y medianas empresas y de empresas procedentes de países de menor desarrollo relativo. Esto permitiría compatibilizar crecimiento, orientación a terceros mercados y cohesión social y complementar, de este modo, el apoyo estructural a la reducción de las asimetrías entre los países miembros. De otra forma, si el tema social se concibe meramente como una forma de compensación y no de acceso a oportunidades de crecimiento, se estará exigiendo a la integración que compense las desigualdades nacionales, algo que no se ha podido conseguir internamente en ningún país.

e) Aumento de la pluralidad política en Suramérica

Los notables avances registrados en los años noventa en materia de preservación de la democracia representativa, del clima regional de paz y cooperación y de la solución pacífica de los diferendos entre países suramericanos no sólo se mantuvieron en la presente década sino que, en algunos casos, se acentuaron. De hecho, los desarrollos que culminaron en la conformación de la UNASUR, que fueron descritos en el capítulo I, son una muestra viva de los esfuerzos por la convergencia política en Suramérica. Por otra parte, la UNASUR ha pasado a ser un instrumento decisivo en todos esos frentes como lo demuestran algunos sucesos recientes. Asimismo, es un claro ejemplo de cómo es posible conjugar, sobre la base del diálogo y la persuasión, visiones políticas plurales no sólo respecto de los contrastes entre los países de la región, sino también en relación con las modalidades y estilos de inserción en el mundo.

A pesar de estos importantes logros políticos, el balance de la integración económica suramericana todavía aparece como insuficiente ante un contexto global de nuevas oportunidades y desafíos. En efecto, en las principales decisiones empresariales los esquemas de integración vigentes parecen estar ausentes. La profundización de la integración económica regional no ha ocupado un lugar prioritario en las agendas políticas y apenas logró trascender el ámbito de los anuncios. En este cuadro, no debería sorprender una acentuación de la diversidad de opciones respecto de cómo integrarse a la economía mundial.

Quizás las visiones más críticas sobre los beneficios de la liberalización comercial para la región se han articulado en el proyecto de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y su iniciativa asociada, el Tratado de Comercio de los Pueblos. Ambas surgieron en 2004, en contraposición directa al proyecto Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el que finalmente fue abandonado. En contraposición, varios países suramericanos en la costa del Pacífico han optado individualmente por tratados de libre comercio con otros países y regiones del mundo.

Desde luego, hay conocidas y marcadas diferencias estructurales entre los países suramericanos, así como otras más abiertamente políticas que dan sustento a esta pluralidad de posiciones. Entre las primeras, existen notables contrastes de tamaño, de estructura productiva y exportadora y de ventajas competitivas, de orientación a los distintos mercados de destino y de grado de complementación o sustitución con los principales productos agrícolas de las economías desarrolladas que mantienen elevados niveles de subsidio a la

exportación y/o de apoyo interno a sus productores. Las diferencias políticas, a su vez, se relacionan con el papel que cada país puede y aspira a desempeñar en la economía mundial y regional, la fortaleza de su economía e instituciones y, por ende, el poder negociador y la estructura de alianzas que cada país privilegia, todo lo cual termina reflejándose en la política comercial que persigue y en los rasgos de las negociaciones comerciales que emprende.

Por esta razón se han venido realizando esfuerzos para reconocer y conciliar las distintas visiones políticas que han surgido para preservar el objetivo integracionista. Sin embargo, no puede soslayarse una cierta tensión entre las lógicas política y económica de la integración regional. La primera obliga a construirla a partir del reconocimiento de esas realidades diversas, mientras que la segunda enfatiza la necesidad de convergencia hacia el desarrollo de nuevos esquemas para aumentar el atractivo de un mercado regional ampliado.

El manejo adecuado de esta tensión entre política y economía es crítico para reforzar la complementariedad entre las modalidades de inserción en la economía mundial y los esquemas de integración regional. Ello contribuiría no sólo a fortalecer el acceso a los principales mercados con productos que requieren un uso intensivo de recursos naturales y mano de obra, sino también a fomentar el desarrollo de actividades de uso más intensivo de tecnología y conocimiento, incluida la agregación de valor a productos derivados de los recursos naturales. Pero para incrementar la presencia en cadenas de valor internacionales, además de los requisitos de competitividad e innovación, es necesario contar con mercados amplios y unificados, apoyados en una sólida integración física, en la convergencia de normas, disciplinas y regulaciones y en la seguridad jurídica que facilite las decisiones a largo plazo y las alianzas internacionales.

Asimismo, se podría avanzar en otras áreas quizás más novedosas. En primer lugar, preparar acciones de acercamiento conjunto a otras regiones mediante misiones empresariales y ministeriales plurinacionales para promover carteras de proyectos en infraestructura, energía, financiamiento, turismo y logística. Segundo, fomentar la coordinación de las estrategias de las translatinas para crear cadenas de valor regionales y así vincular la integración con las decisiones de internacionalización de los principales actores económicos regionales. Tercero, reforzar el componente asociativo de la innovación y la competitividad para articular centros tecnológicos en actividades de investigación y negocios conjuntos y para crear sinergias y masa crítica en los escasos recursos humanos que la región asigna a estos temas de gran importancia a futuro. Por último, adoptar medidas para la facilitación del comercio (entre ellas, la modernización de aduanas, puertos, infraestructura, logística, conectividad e interoperabilidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones) en sectores que involucran a varios países.

Cabe recalcar que las opciones unilaterales con respecto a cada uno de estos temas seguirán siendo sólo segundas mejores opciones, al desaprovechar las posibilidades que permiten la acción coordinada entre países, las ventajas de mercados ampliados y las políticas comunes. No obstante, es preciso reconocer la variedad de situaciones estructurales y circunstanciales de los países suramericanos, así como de sus diferentes condiciones y opciones políticas. El gran desafío continúa siendo cómo progresar en la convergencia a partir del reconocimiento de esa riqueza de diversidad.

2. PARTICULARIDADES EN LA DINÁMICA DE 10 AÑOS DE IIRSA

Un proceso de la magnitud y características de IIRSA, que involucra horizontes de planificación a largo plazo y que, al mismo tiempo, debe ir mostrando resultados que refuercen las voluntades políticas y los compromisos de múltiples actores, se puede modelar como una sucesión en el tiempo de dos tipos de momentos. En primer lugar, momentos de innovación institucional en los que se determinan las condiciones de contorno en que el proceso deberá operar por algún tiempo y, en segundo término, momentos de gestión para instrumentar acciones dentro de una determinada configuración de esas condiciones de contorno. Ninguno de estos dos momentos es único, más bien se trata de una sucesión en que se van alternando uno y otro tipo.

IIRSA comenzó con un momento de innovación institucional especialmente ambicioso como fueron las características de su lanzamiento resumidas en la Declaración de Brasilia. Primero, por el amplio consenso político en que se fundamentó, así como las visiones subyacentes para sacar provecho de las oportunidades y enfrentar las amenazas de la globalización. Segundo, por la propuesta de conjugar la modernización del espacio económico ampliado con el reconocimiento de la identidad regional. Tercero, por la conceptualización de la integración regional como espacio de aprendizaje y cooperación y, también, como mecanismo para ganar escala e influencia política y económica. Por último, por la convicción de que la integración física puede actuar como un catalizador de otras dimensiones de la integración regional.

Por otra parte, en el Plan de Acción de Montevideo se plasmaron los principales lineamientos que darían cuerpo a la Iniciativa en los diez años siguientes. En este sentido, vale destacar, por un lado, la complejidad de la agenda debido a su carácter multisectorial, multinacional y multidisciplinario y, por otro, la necesidad de aumentar la coordinación entre los gobiernos e instrumentar las decisiones colectivas hacia el interior de los espacios institucionales que son propios de cada país. Sin duda este fue un momento de notable innovación institucional, quizás el más importante que tuvo la Iniciativa en sus diez años de vida, pero no fue el único como se verá más adelante.

Dicho momento de innovación fue seguido de un primer momento de gestión que se extendió durante los tres años iniciales de IIRSA. Este período fue enriquecedor en el sentido de que hizo posible el reconocimiento progresivo de las sensibilidades nacionales y permitió poner en marcha el andamiaje organizativo de la Iniciativa. La gestión estuvo concentrada en la propuesta y discusión de los diferentes Ejes de Integración y Desarrollo y de los Procesos Sectoriales de Integración, así como en la preparación de las Visiones de Negocios de cada Eje y la identificación preliminar de los proyectos.

En 2003 se produjo un segundo momento de innovación institucional, de menor envergadura política pero de mayor contenido técnico y operativo, el que finalmente pasó a ser conocido como la primera fase de la planificación territorial indicativa. Este nuevo momento de innovación institucional sirvió para enmarcar el segundo período de gestión que se basó en el desarrollo y la aplicación de una metodología de planificación territorial

esencialmente cualitativa y apoyada en la opinión de expertos conocedores de la realidad de los proyectos, zonas y países involucrados. A su vez, esta metodología facilitó el proceso de construir consensos entre los países alrededor de una cartera común de proyectos y decidir sus prioridades. Este proceso culminó con la adopción en 2004 de la Agenda de Implementación Consensuada que es un subconjunto de proyectos de la Cartera IIRSA que se consideraron prioritarios para la integración física regional (Véase el Capítulo IV).

Este fue un período de gran importancia pues debieron ponerse en práctica una serie de arreglos organizativos, principios conceptuales y herramientas metodológicas para enfrentar y hacer operativas las acciones que requería la integración física. Como se ha documentado en los capítulos precedentes, en este período todos los países suramericanos dieron sustento político y mantuvieron sus compromisos con IIRSA de manera notoria a través de las instancias directivas. Complementariamente, las instancias técnicas y los organismos del CCT se las ingeniaron para responder al desafío, funcionando de manera ágil, armonizando conceptos, desarrollando y aplicando metodologías, instrumentando acciones, movilizándolo recursos, superando obstáculos e identificando falencias. La fecunda interacción de ambas instancias permitió poner en marcha el proceso de acumulación de capital institucional de IIRSA, cuyos principales componentes fueron también descritos en el capítulo IV y que, en ciertas dimensiones, se acentuaría posteriormente.

En el período se intentó también un emprendimiento de mayor alcance político, pero que no alcanzó a madurar plenamente debido principalmente a las dificultades para construir los consensos necesarios en la medida en que comenzaron a manifestarse distintas visiones políticas en la región. Esta iniciativa que fue conocida como VESA, visión estratégica de la integración física suramericana, pretendía ser un aporte inicial en el debate con gobiernos, sector privado y sociedad civil acerca de construir consensos fuertes en torno a conceptos y propuestas estructurantes de la integración y el desarrollo suramericanos. Sin embargo, como ya ha sido apuntado en el capítulo IV, con posterioridad al Taller Regional sobre VESA (Asunción, noviembre de 2005), esta reflexión pasó a la instancia de los Presidentes de la región.

El tercer momento de innovación institucional se produjo precisamente a finales de 2005, cumplido el primer quinquenio de la Iniciativa en el que se definieron los objetivos estratégicos 2005-2010. Con la aprobación de estos objetivos, IIRSA entró en una etapa de profundización de los resultados alcanzados hasta la fecha reforzando el ambiente de ejecución y generando un salto de calidad en la planificación territorial indicativa que básicamente consistió en articular la infraestructura con otras dimensiones del desarrollo territorial como son las oportunidades de integración productiva y logística y la evaluación ambiental para identificar, caracterizar y evaluar las consecuencias ambientales y sociales y los riesgos y oportunidades de desarrollo sostenibles asociadas al territorio. De manera complementaria, se apuntó a mejorar el proceso de identificación, formulación y evaluación de los proyectos mediante un sistema de información con base geográfica, un banco con datos estandarizados de los proyectos incluidos en la Cartera IIRSA a lo largo de su ciclo de vida como parte de diversos otros mecanismos desarrollados para difusión de la Iniciativa y el tratamiento especial del financiamiento de los proyectos transnacionales de infraestructura entre otros.

Este nuevo momento de innovación institucional proveyó el marco de referencia para un tercer período de gestión, cuyas características principales fueron la capacitación de los cuadros técnicos gubernamentales, un activo proceso de reuniones de trabajo de los Coordinadores Nacionales y de los Grupos Técnicos Ejecutivos para avanzar en los diferentes Ejes de Integración y Desarrollo y en unos pocos Procesos Sectoriales de Integración. Sin embargo, quizás el hecho más destacado sea el notorio avance en la definición y ejecución de los proyectos. Sin duda esto último obedeció a distintas razones, pero vale destacar la maduración de algunas iniciativas en los programas de financiamiento de las instituciones regionales y, sobre todo, las reseñadas mejoras fiscales en los países que así pudieron aportar el grueso del financiamiento para la ejecución de la Cartera IIRSA.

Estos importantes logros acrecentaron de manera notoria el capital institucional de IIRSA en sus diversas dimensiones y permitieron mostrar resultados para reforzar voluntades políticas y compromisos institucionales. No obstante, también se fueron poniendo de manifiesto algunos obstáculos que le restaron fuerza a la Iniciativa, sobre todo en los últimos años. En primer lugar, el apoyo político se fue erosionando según se expresa en la menor asistencia a reuniones y en el nivel de representación de los gobiernos. Segundo, el ingreso al espacio institucional de los países ha mostrado ser difícil, a pesar del intenso esfuerzo desplegado por las coordinaciones nacionales. En particular, esto ha perjudicado a los Procesos Sectoriales de Integración pues, en algunos casos, fue imposible incluso conformar los respectivos grupos de trabajo, dañándose así uno de los dos pilares básicos de IIRSA. Tercero, el carácter multisectorial de la Iniciativa se fue desdibujando al sesgarse su Cartera hacia los proyectos de transporte, tanto en términos de composición como de ejecución. Esto obedece a diversas causas. En alguna medida incidió la representación de los países volcada hacia las áreas de obras públicas y transporte y las mencionadas dificultades de las coordinaciones nacionales para penetrar y coordinar acciones con el resto del aparato institucional de cada país. Pero hay otras razones: por un lado, el hecho de que prácticamente todos los servicios del sector de telecomunicaciones, y especialmente aquellos más dinámicos, se encuentran en manos del sector privado el cual se ha incorporado muy poco a IIRSA. Por otro lado, el sector de energía, que en algún momento concitó altas expectativas para la integración suramericana, fue buscando espacios alternativos de discusión para materializar avances en la agenda de integración energética, pero sin demasiado éxito hasta ahora. En consecuencia, se perdieron importantes puntos que hubiesen permitido un mayor apalancamiento de IIRSA.

Cumplidos los primeros diez años de existencia, todo parece indicar que se requiere un nuevo momento de innovación institucional para el proceso de IIRSA. Quizás el punto de partida para ese nuevo momento de innovación institucional sea su reciente incorporación a la estructura de UNASUR y, en particular, su constitución como Foro Técnico del Consejo de Infraestructura y Planeamiento de la Unión. No obstante, ese es sólo un punto de partida y habrá que delinear el equivalente al Plan de Acción de Montevideo para identificar los componentes y una estrategia para llevarlos a la práctica. En el capítulo final se esbozan algunos lineamientos generales para progresar en tal sentido.

Cuadro V.9 Resumen de las particularidades en la dinámica de 10 Años de IIRSA

2000	Primer momento de innovación institucional	<ul style="list-style-type: none"> Lanzamiento de la Iniciativa IIRSA Reunión de Presidentes de América del Sur (Brasilia, 2000) Diseño del Plan de Acción de IIRSA (Carácter multisectorial, multinacional y multidisciplinario) Principios orientadores
2000 - 2002	Primer momento de gestión	<ul style="list-style-type: none"> Puesta en marcha de la Iniciativa IIRSA Propuesta y discusión de los EIDs y PSIs Preparación de las Visiones de Negocios de cada EID e identificación preliminar de proyectos
2003 - 2004	Segundo momento de innovación institucional	<ul style="list-style-type: none"> Primera Etapa de Planificación. Metodología de Planificación Territorial Indicativa
2003 - 2004	Segundo momento de gestión	<ul style="list-style-type: none"> Ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA en base a la Metodología de Planificación Realización de GTEs para cada EID y diversos PSIs Primera Cartera de Proyectos IIRSA. Publicación del Libro Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos 2004 Conformación de la AIC 2005 - 2010 Inicio del diálogo sobre la VESA
2005	Tercer momento de innovación institucional	<ul style="list-style-type: none"> Definición de los Objetivos Estratégicos 2006 - 2010: Implementación, Segunda Etapa de Planificación, PSIs y Difusión Profundización y salto de calidad en planificación territorial y nuevas metodologías y herramientas
2005 - 2010	Tercer momento de gestión	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación de los cuadros técnicos gubernamentales Realización de GTEs de cada EID para actualización de la Cartera de Proyectos IIRSA. Publicación de los libros Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos 2009 y Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos 2010 Creación de fondos de cooperación técnica del BID, de CAF y de FONPLATA

CAPÍTULO 6
IIRSA: DESAFÍOS DE
CARA AL FUTURO



●●● Después de 10 años de la realización de la Primera Cumbre de Presidentes de Suramérica, la Iniciativa IIRSA se ha consolidado como un activo de los países de la región y ahora busca proyectarse hacia el futuro en un nuevo marco institucional. En efecto, con el surgimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) está naciendo una nueva arquitectura institucional que tendrá la responsabilidad de dar continuidad al proceso de integración física de Suramérica.

Por ende, y como se mencionó en el capítulo precedente, esta parece ser una oportunidad propicia para renovar el compromiso de los países suramericanos con la integración regional e instrumentar un nuevo momento de innovación institucional que sirva para definir las condiciones de contorno para la operación de la Iniciativa a lo largo de los próximos años.

Desde luego, la oportunidad, la orientación y el contenido concreto de este nuevo momento de innovación institucional es una decisión soberana de los gobiernos miembros. Por lo tanto, el propósito de este capítulo es únicamente presentar algunas reflexiones generales derivadas del análisis de la experiencia de IIRSA que sirvan para catalizar esa discusión.

1. La integración física es progresiva y requiere continuidad. Después de una década de fructífero trabajo, la integración física de Suramérica muestra importantes avances y numerosos desafíos. No podría ser de otra manera si se toman en consideración varios de los datos de partida: las características que son propias de su difícil y compleja geografía; los retos del desarrollo ambientalmente sostenible en una de las regiones del planeta más rica en biodiversidad y en dotación de recursos naturales; la vulnerabilidad de las economías nacionales a pesar del crecimiento económico reciente y de las necesidades de su transformación y articulación productiva; y, sobre todo, los grandes desafíos de la cohesión social en un territorio donde casi el 40% de sus habitantes vive en situación de pobreza, a los que cabe agregar muchos otros atrapados en la informalidad laboral y carentes de una protección social digna. Bajo cualquier perspectiva y frente a estos datos básicos, queda claro que se trata de un esfuerzo de enorme magnitud que no puede ser concebido sino como un programa de acción de construcción progresiva y que además, requiere de la colaboración activa de múltiples actores gubernamentales, privados y sociales.

2. La integración física es parte de la integración regional. Las posibilidades de progreso efectivo en la integración física suramericana frente a metas que por sí resultan ambiciosas y de complejo alcance dependen, ciertamente, de la elección correcta de orientaciones estratégicas y de la capacidad de plantear objetivos factibles en función de los recursos técnicos, humanos, financieros e institucionales que están disponibles. El balance es, en definitiva, la resultante de elecciones y decisiones políticas que se van sumando en un proceso de cooperación que inevitablemente enfrentará condiciones cambiantes. Asimismo, sin negar los ámbitos propios en que se desenvuelve la acción en materia de integración física, de ampliación de la infraestructura regional y de su planificación apuntando al desarrollo sostenible con cohesión social, sería equivocado pensar que se trata de una esfera autónoma de otros vectores del proceso de integración regional como son los comerciales, económicos, sociales y políticos. En otras palabras, la integración física puede alcanzar en ocasiones ritmos propios, con mayor o menor velocidad respecto de otros vectores. Es posible, incluso, que sirva como catalizador de algunos de ellos pero, a la postre, mantendrá cierta sintonía con todos ellos.

3. Suramérica como espacio privilegiado de integración. Uno de los principios novedosos de la Cumbre de Brasilia fue la proposición de que Suramérica es un territorio apto para el desarrollo y la profundización de la integración regional, sobre cuya base sería posible lograr una mejor inserción en la economía global. La historia lejana no se condice con esta propuesta pues, casi siempre, primaron la fragmentación y la prevalencia de intereses nacionales contrapuestos. Mucho se ha avanzado en la historia más reciente: la construcción de la CAN marcó un hito y, posteriormente, el MERCOSUR sumó otro más. El avance ha sido notable pero el desafío aún está planteado. Es necesario bregar duro e invertir muchos esfuerzos si se aspira a la convergencia de estos proyectos y a la creación de un espacio económico integrado en el conjunto de la región, según reza la invitación de Brasilia. La creación de la UNASUR no puede ser sino entendida como la afirmación de la vigencia de estas decisiones estratégicas. No obstante, la concreción de la tarea requiere de una secuencia de decisiones consistentes a lo largo del tiempo y no basta con visiones inaugurales. El riesgo es la inercia y, eventualmente, el desinterés político.

4. Planificación territorial con visión de integración física regional. Uno de los mayores aciertos de IIRSA ha sido su focalización en el territorio. De este modo, la infraestructura de integración se inscribió en una perspectiva más amplia, superadora de las lógicas del análisis sectorial y de los proyectos de inversión. La planificación territorial al fusionar la geografía, el espacio económico y social y el medio ambiente, invita a una mirada que reconozca las diferentes aristas del proceso ubicadas en tiempo y espacio. Sin embargo, dado el carácter más general del planteo, el esfuerzo también requiere aproximarse al fenómeno local con una mirada suramericana. Es necesario articular ambos espacios (local y suramericano), pero reconocer que las decisiones e instrumentos que requieren uno y otro varían considerablemente. Mientras que los espacios locales disponen de instituciones e instrumentos, en el espacio suramericano la cooperación sobre la base de reglas es el único camino para enmarcar el accionar de gobiernos, sector privado y sociedad civil. La integración sin elementos mínimos de institucionalidad y capacidad de generación de compromisos, puede resultar en una invitación continua al voluntarismo, sin mayores resultados.

5. La gestión de una agenda compleja. IIRSA ha sido una experiencia innovadora y exitosa en el proceso de integración suramericano que se plasmó en el diseño institucional con el cual se organizó el diálogo y trabajo de los gobiernos y en la utilización de nuevas herramientas de planificación y gestión. En conjunto, estos elementos permitieron movilizar el interés de los gobiernos en torno a una agenda de trabajo consensuada con un foco en actividades y resultados de manera sostenida a lo largo de una década. A la luz de la historia de la región, esta es una experiencia singular en varios sentidos, con impactos que son tangibles y con el potencial de capitalizar mayores esfuerzos en un horizonte próximo. Para ello es necesario reafirmar los principios básicos. Primero, con el carácter multinacional de la Iniciativa, ya que algunos gobiernos deberían reactivar su participación y compromiso. Segundo, con la dimensión multisectorial, lo cual demanda una mayor y más efectiva articulación de IIRSA con los espacios institucionales relevantes de cada país. Por último, con el enfoque multidisciplinario, preservando los espacios de diálogo que permitan enfrentar la complejidad de la planificación territorial enmarcada en una visión suramericana.

6. El desafío del desarrollo ambientalmente sostenible. El tema de la sostenibilidad ambiental ha permeado gradualmente las instituciones, las políticas públicas y las opiniones de diversos actores locales, nacionales y globales. En general, se aprecian dos enfoques opuestos: la percepción de algunos actores de que la sosteni-

bilidad ambiental es más un costo que una oportunidad y, por otro, el principio de que la inalterabilidad del medio ambiente es un valor absoluto e irrenunciable para varios actores de la sociedad civil. Además de su polaridad ambos planteos son difícilmente asimilables para la construcción de una política pública en la materia, al no tener en consideración datos elementales de la realidad. En el primer caso, porque hay evidencias más que suficientes sobre los factores humanos que afectan a la sostenibilidad ambiental. El medio ambiente forma parte del patrimonio común y su cuidado debe ser apropiadamente incorporado en los proyectos privados y en las estrategias públicas. En cuanto al otro planteo, la preservación a ultranza del capital natural impide dar cuenta de un desafío no menos importante que afronta la región: su desarrollo con inclusión social. De ahí la necesidad de conciliar el aprovechamiento de los recursos naturales y todo su potencial como una herramienta más en la lucha contra la pobreza y la marginalidad. Numerosos emprendimientos de desarrollo de la infraestructura están sometidos a la doble presión de estos enfoques contrapuestos. No obstante la complejidad del tema, incluyendo su incidencia sobre generaciones futuras, es necesario superar esa lógica de confrontación y buscar los espacios y modalidades que permitan realizar las inversiones que son necesarias para el desarrollo económico y social, al tiempo que se protege y, en lo posible, se acrecienta el capital natural de la región. Siempre hay que tener presente que las decisiones sobre la mayor parte de la infraestructura maduran en el largo plazo y que, por ende, el postergar puede obligar después a decisiones urgentes y no necesariamente mejores. La Iniciativa IIRSA no ha estado ajena a este progreso en materia ambiental, prueba de ello es la elaboración de la Metodología de Evaluación Ambiental y Social con enfoque Estratégico (EASE). En la medida que dicha metodología sea sistemáticamente aplicada a los grupos de proyectos se irá generando un caudal de información que permitirá potenciar la planificación, orientar decisiones estratégicas, contribuyendo así al desarrollo sustentable. En tal sentido, el espacio de cooperación regional de UNASUR/COSIPLAN/IIRSA tiene la posibilidad de avanzar con trabajos técnicos y consensos para el desarrollo de obras físicas y servicios de infraestructura que incorporen integralmente y desde el origen y emplazamiento de los proyectos el concepto de sostenibilidad ambiental y social.

7. La incorporación del sector privado y de la sociedad civil. Uno de los grandes desafíos de la Iniciativa hacia el futuro es lograr una participación más amplia y genuina del sector privado y de la sociedad civil. En el caso del primero, destacan dos dimensiones: una, la necesidad de articular en IIRSA segmentos de la infraestructura cuya propiedad y/o gestión está en manos privadas para reforzar su enfoque multisectorial y, otra, ampliar la participación privada en el esfuerzo de inversión para el desarrollo de la infraestructura regional mediante una resolución adecuada de la distribución público-privada de riesgos e incentivos, especialmente en los proyectos transnacionales. Respecto de la sociedad civil es necesario ampliar y alentar la participación de las organizaciones que la representan en sus diferentes ámbitos. El tema no es nuevo y es conocida la dificultad de sopesar intereses contrapuestos y los distintos grados de representatividad a la hora de elaborar decisiones que afectan al conjunto social. Varios países de la región vienen dando pasos en esa dirección a través de distintas fórmulas de consulta pública. Estos mecanismos pueden ampliarse y perfeccionarse, teniendo muy en cuenta el decisivo impacto territorial que tienen los proyectos de infraestructura. El diálogo oportuno es también un factor de inclusión y evita posteriormente posiciones reactivas que, en última instancia, pueden paralizar y conspirar contra el propósito inicial de brindar más y mejores servicios.

8. Una agenda enfocada en resultados. IIRSA propuso desde el inicio trabajar sobre la base de dos pilares básicos: por un lado, los Ejes de Integración y Desarrollo y, por otro, los Procesos Sectoriales de Integración.

Sin embargo, en la práctica el avance probó ser desigual pues las actividades relacionadas con la identificación e instrumentación de los proyectos de inversión ocuparon la agenda de la Iniciativa, ganando preeminencia sobre los temas normativos y regulatorios que son también esenciales para la integración física, pero sobre los que se avanzó mucho menos. A futuro podría darse un salto de calidad si se trabaja en una agenda más enfocada en resultados que en productos. Es decir, si en las próximas etapas del proceso de integración física se combinan armoniosamente los proyectos de infraestructura con la compatibilización de normas y regulaciones que remuevan los obstáculos a su operación más eficiente y con las instancias de integración productiva y de servicios logísticos funcionando adecuadamente para atender con eficacia a las necesidades de los países.

Estas reflexiones entrañan más preguntas que aseveraciones, pero pueden ser útiles a la hora de examinar las posibilidades de IIRSA de cara al futuro en el nuevo marco institucional de la UNASUR. Si bien la Iniciativa es joven, el camino de la integración física recorrido hasta aquí es importante y sus resultados, en distintos planos, definen nuevas condiciones iniciales que son bastante más favorables que aquellas vigentes al momento del lanzamiento de la Iniciativa. IIRSA es hoy un patrimonio regional de consideración, pero el enfoque y los procesos que permitieron acumularlo son seguramente perfectibles, si es que los gobiernos deciden afrontar el desafío de hacerlo.

BIBLIOGRAFÍA

ACTAS y ANEXOS DE LAS REUNIONES DEL COMITÉ DE DIRECCIÓN EJECUTIVA DE IIRSA.

ACTAS DE LAS REUNIONES DE JEFES Y JEFAS DE ESTADO DE SURAMÉRICA.

ADVANCED LOGISTICS GROUP. Metodología para la Promoción de Servicios Logísticos de Valor Agregado, Informe Final del Contrato PMR.5.277.00-F. Buenos Aires, Argentina. 15 de diciembre, 2006.

ANRÍQUEZ Y FUENTES. Convergencia de producto e ingreso en las regiones de Chile: una interpretación. En Navarro, T. y D. Sotelsek (Editores), *Convergencia económica e integración*. Editorial Pirámide, Madrid. 2001.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, Departamento de Integración y Programas Regionales, Departamento Regional de Operaciones 1 y 3. Washington DC. 2000.

——— 45 Reunión Anual de los Gobernadores del Banco, Lima, Perú. El 29 de marzo de 2004 los países presentaron y aprobaron la denominada Carta de Lima. 2004.

——— Construyendo un nuevo continente: un enfoque regional para fortalecer la infraestructura suramericana. Washington DC. Octubre, 2006.

——— Los diez años del BID en IIRSA 2000-2010. Washington DC. Noviembre, 2010.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*, Washington DC. 1994.

——— *GLOBAL ECONOMIC PROSPECTS AND THE DEVELOPING COUNTRIES 2002: MAKING TRADE WORK FOR THE POOR.* Banco Mundial, Washington DC. 2001.

——— *WORLD DEVELOPMENT REPORT 2009: RESHAPING ECONOMIC GEOGRAPHY.* Washington DC. 2009.

BARCELÓ KOSER, Marcel y Rinaldo BARCÍA FONSECA. Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado de Proyectos IIRSA, Guía Metodológica Revisada, BID/INTAL, Buenos Aires, Argentina. Julio, 2009.

BATISTA DA SILVA, ELIEZER. *Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America.* Business Council for Sustainable Development and Corporación Andina de Fomento, Brasilia. 1990.

BID/INTAL. *Informe MERCOSUR*, número 14, diciembre, 2009.

——— Carta Mensual, número 170, octubre, 2010.

——— Revista Integración y Comercio dedicada al tema Cambio Climático, número 30, año 14, enero-junio. 2010.

BLYDE, J. *Convergent Dynamics in MERCOSUR*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. 2005.

CARCIOFI, RICARDO. Cooperación y provisión de bienes públicos regionales: el caso de IIRSA, *Revista Integración y Comercio*, número 28, volumen 12, enero-junio, BID/INTAL, Buenos Aires. 2008.

CARRERA, MIGUEL. Comercio intraindustrial en España: determinantes nacionales, ICE, *Revista de Economía*, número 765, pp. 95-114. 1997.

CELADE. América Latina: proyecciones de la población urbana y rural 1970-2025, *Boletín Demográfico*, año 32, número 63, Santiago, Marzo, 1999.

CEPAL. El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, LC/G.1801, Santiago. Documento coordinado por Gert Rosenthal. 1994.

— Crecer con Estabilidad, el financiamiento del desarrollo en el Nuevo contexto internacional, CEPAL y Alfaomega Grupo Editor, Bogotá. Documento coordinado por José Antonio Ocampo, con la colaboración de Reynaldo Bajraj y Andras Uthoff. 2001.

— Desarrollo Productivo en Economías Abiertas, LC7G.2234 (SES.30/3), CEPAL, Santiago. Documento coordinado por José Luis Machinea y Juan Martin, con la colaboración de Alicia Bárcena. 2004.

— La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, Chile. 2005.

— Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007, CEPAL, Santiago, Chile. 2007a.

— La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, Chile. 2007b.

— La Transformación productiva 20 años después. CEPAL, Santiago, Chile. Documento coordinado por José Luis Machinea y Juan Martin, con la colaboración de Mario Cimoli. 2008.

— Unión Suramericana de Naciones (UNASUR): un espacio de cooperación por construir, CEPAL, Santiago. 2009a.

— La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional, CEPAL, Santiago, Chile. 2009b.

— La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, Chile. 2009c.

— Estudio Económico de América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, Chile. 2009-2010a.

— Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, Chile. 2009-2010b.

CEPAL/PNUD. Aplicación de instrumentos de política económica para la gestión ambiental y el desarrollo sustentable en países seleccionados de América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago. 1999.

COMUNICADO DE BRASILIA. 1 de Septiembre de 2000.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. Vías para la Integración: acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica, Corporación Andina de Fomento, Caracas, Agosto, 2000.

— Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones. Serie Reporte de Economía y Desarrollo, Editor CAF, Caracas. 2010.

DEVLIN, ROBERT Y ANTONI ESTEVADEORDAL. *What is New in the New Regionalism.* INTAL-ITD Working Paper, Department of Integration and Regional Programs, BID. Buenos Aires. 2000.

DIRVEN, MARTINE. El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas, Serie Desarrollo Productivo, número 43, LC/G.1961, CEPAL, Santiago. 1997.

ETHIER, WILFRED. *The New Regionalism,* *The Economic Journal,* July, pp. 1149-1161. 1998.

EWING, K.P. Y R.G.TARASOFKY. *The Trade and Environmental Agenda: Survey of Major Issues and Proposals from Marrakesh to Singapore,* *Environmental Policy and Law Paper,* n° 33, Gland. 1997.

HERRAMIENTA DE TRABAJO PARA EL DISEÑO DE UNA VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA INTEGRACIÓN FÍSICA SURAMERICANA. Julio, 2003.

HIRSCHMAN, ALBERT. *The Strategy of Economic Development,* Yale University Press, 14th edition, New Haven, Connecticut. 1970.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. Cartera de Proyectos IIRSA 2004. Planificación Territorial Indicativa, Buenos Aires. Diciembre, 2004.

— Cartera de Proyectos IIRSA 2009. Planificación Territorial Indicativa. Buenos Aires. Diciembre, 2009.

— Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Informe de Evaluación. Buenos Aires. Julio, 2010.

— Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Sexto Informe. Buenos Aires. Julio, 2010.

— Cartera de Proyectos IIRSA 2010. Planificación Territorial Indicativa. Buenos Aires. Diciembre, 2010.

ILPES. Manual de desarrollo local, LC/IP/L.155, ILPES/CEPAL, Santiago, octubre. Documento coordinado por Iván Silva. 1998a.

——— Diseño estratégico e infraestructura básica, LC/IP/I.165, CEPAL-Dolmen Ediciones, Santiago. Documento coordinado por Juan Martín con la colaboración de José Ricardo Melo. 1998b.

——— Economía y Territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas. Documento presentado en la XII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Brasilia, junio de 2007. Documento coordinado por Juan Carlos Ramírez, Iván Silva y Mauricio Cuervo. 2007.

JIMÉNEZ, JUAN PABLO Y VARINIA TROMBEN. Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe, en Revista de la CEPAL, número 90, Santiago, Chile, Diciembre. 2006.

KACEF, OSVALDO Y RAFAEL LÓPEZ-MONTI. América Latina, desde la bonanza a la crisis: desafíos de política macroeconómica, en Revista de la CEPAL, número 100, Santiago, Chile. Abril, 2010.

KACEF, OSVALDO. América Latina frente a la crisis internacional: ¿por qué esta vez fue diferente?, en Pensamiento Iberoamericano, número 6, segunda época, Madrid, España. Junio, 2010.

LISTAS DE PARTICIPANTES DE LAS REUNIONES DE CDE, GTEs y COORDINADORES NACIONALES DE IIRSA.

MACHINEA, JOSÉ LUIS. Crisis financiera: orígenes y determinantes, en Pensamiento Iberoamericano, número 6, segunda época, Madrid, España, Junio, 2010.

MARTIN, JUAN. Funciones Básicas de la Planificación Económica y Social, Serie Gestión Pública, número 51, ILPES/CEPAL, Santiago, agosto. 2005.

MARTÍNEZ RIVAS, MARELIA. Coordinadora Metodología del Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado de Proyectos IIRSA, Buenos Aires, Argentina. Julio, 2007.

MOREIRA, M., C. VOLPE, C. Y J. BLYDE. *Unclogging the Arteries: the impact of transport costs on Latin American and the Caribbean Trade, Special Report on Integration and Trade*, BID, Washington, DC. 2008.

NACIONES UNIDAS. Situación Económica Mundial y Perspectivas 2007, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, Estados Unidos. 2007.

OCAMPO, JOSÉ ANTONIO Y JUAN MARTIN, COORDINADORES. Globalización y Desarrollo: una reflexión desde América Latina, Coedición del Banco Mundial y Alfaomega Colombiana, CEPAL, Santiago. 2003a.

——— *A Decade of Light and Shadow: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, ECLAC, Santiago. 2003b.

——— América Latina y el Caribe en la era global, CEPAL y Alfaomega Colombiana, Bogotá. 2004.

OCDE. *OCDE Territorial Review: Chile*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París. 2009.

OTTAVIANO, G. *Trade Liberalization, Economic Integration and Regional Disparities*, manuscrito no publicado. Corporación Andina de Fomento, Caracas. 2009.

PACHECO Y LÓPEZ. Metodología de Evaluación del Potencial de Integración Productiva de los Ejes de Integración y Desarrollo de la Iniciativa IIRSA, Buenos Aires, Argentina. 2006.

PINEDA, J. *Convergence Dynamics in the Andean Community of Nations*. Corporación Andina de Fomento, Caracas. 2005.

PLAN DE ACCIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. Montevideo, Uruguay. 4 y 5 de Diciembre, 2000.

PNUD. La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires. 2004.

RODRÍGUEZ, JORGE Y MIGUEL VILLA. Dinámica socio-demográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX, Serie Notas de Población Series, año 25, número 65, CELADE, Santiago. 1997.

SILVEIRA, JOSÉ PABLO. *Eixos da América do Sul Impulsionarão Desenvolvimento*, Noticias del Ministerio de Desarrollo, Brasilia, Octubre, 2000.

TRIGO, AURORA. El acercamiento comercial de dos bloques económicos: La UE y América Latina, Apuntes del CENES, número 25, pp. 237-258. 1997.

SITIOS WEB

<i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>	http://www.iadb.org
<i>Banco Mundial</i>	http://www.worldbank.org
<i>Base de Datos de Proyectos IIRSA</i>	http://www.iirsa.org/proyectos
<i>BID/INTAL Base de datos Dataintal 2010</i>	http://www.iadb.org/dataintal
<i>Central Intelligence Agency. World Factbook</i>	https://www.cia.gov/library
<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i>	http://www.eclac.cl
<i>CAF, Banco de Desarrollo de América Latina</i>	http://www.caf.com
<i>Fondo Financiero para el Desarrollo De la Cuenca del Plata</i>	http://www.fonplata.org
<i>GEOSUR</i>	http://geosur.info
<i>Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo</i>	http://www.hdr.undp.org
<i>Iniciativa para la Integración De la Infraestructura Regional Suramericana</i>	http://www.iirsa.org
<i>Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe</i>	http://www.iadb.org/intal
<i>Naciones Unidas (División De Estadísticas)</i>	http://unstats.un.org/unsd
<i>Organización Mundial de Comercio</i>	http://www.wto.org
<i>Sistema de Información y Gestión Estratégica de IIRSA</i>	http://www.sige.iirsa.org
<i>Unión de Naciones Suramericanas</i>	http://www.pptunasur.com

ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AIC	Agenda de Implementación Consensuada
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	CAF, Banco de Desarrollo de América Latina
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad del Caribe
CCT	Comité de Coordinación Técnica
CDE	Comité de Dirección Ejecutiva
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNs	Coordinaciones Nacionales
COSIPLAN	Consejo de Infraestructura y Planeamiento
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EASE	Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico
EE.UU.	Estados Unidos de América
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EID	Eje de Integración y Desarrollo
FIRII	Fondo de Infraestructuras de Integración
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR
FONDEPRO	Fondo para el Desarrollo de Proyectos de Integración Regional
FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
GeoSUR	Red Geoespacial de América del Sur
GTEs	Grupos Técnicos Ejecutivos
IGL	Índice de Grubel-Lloyd
IED	Inversión Extranjera Directa
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
IPGH	Instituto Panamericano de Geografía e Historia
IPr-Lg	Integración Productiva y Logística
IR	Porcentaje de las exportaciones intrarregionales
iRAP	Programa Internacional de Carreteras
ISO	International Organization for <i>Standardization</i> (en inglés)
M	Miles

MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIPyMEs	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MM	Miles de millones
MNR	Manufacturas basadas en recursos naturales
MTA	Manufacturas tecnología alta
MTB	Manufacturas tecnología baja
MTM	Manufacturas tecnología media
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio
PAM	Plan de Acción de Montevideo
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Productos no clasificados
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad del poder de compra
PPR	Productos primarios
PSIs	Procesos Sectoriales de Integración
PTIs	Proyectos Transnacionales de Infraestructura
PyMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
RM	Porcentaje de las exportaciones al resto del mundo
SIGE	Sistema de Información para la Gestión Estratégica
SITM	Sistema Integrado de Transporte Masivo
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TICs	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
US\$	Dólares estadounidenses
VESA	Visión Estratégica Suramericana

10 AÑOS DE IIRSA

2000

2010





I Reunión de Presidentes de América del Sur (Brasilia)
Lanzamiento de la Iniciativa IIRSA
Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía (Montevideo)
Plan de Acción de IIRSA: EIDs y PSIs principales áreas de acción

Identificación preliminar de proyectos para cada EID
I Reunión de CNs (Brasilia)
III Reunión del CDE (Brasilia)

Primera Cartera de Proyectos de Infraestructura de Integración de Suramérica
Publicación del libro "Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos IIRSA 2004"
GTEs de los PSIs de Instrumentos de Financiamiento y Facilitación de Pasos de Frontera
Aprobación de la AIC 2005-2010 por el CDE y los Presidentes de América del Sur
IV y V Reunión CNs (Lima)
VI Reunión del CDE (Lima)

Segunda etapa de planificación: Planificación Territorial Indicativa, Metodología EASE, Metodología IPrLg, Metodología de Evaluación de Proyectos Transnacionales, Programa GeoSUR, Base de Datos de Proyectos y Talleres de Capacitación
Sistema de monitoreo para los proyectos de la AIC (SIGE)
VIII y IX Reunión de CNs (Buenos Aires y Quito)
VIII Reunión del CDE (Quito)

Continuación de los trabajos de la segunda etapa de planificación
Actualización de la Cartera de Proyectos IIRSA al 2010 y su publicación
Publicación del Informe de Evaluación sobre la AIC 2005-2010
Avances en estudios relativos a pasos de frontera e integración fronteriza
9 videos documentales sobre proyectos de la Cartera (entre 2005 y 2010)
Video institucional 10 Años de IIRSA
XVI y XVII Reunión de CNs (Buenos Aires y Lima)

Continuación de los trabajos de la segunda etapa de planificación
Actualización de la Cartera de Proyectos IIRSA al 2008
Taller de Capacitación (Santiago)
GTE de Roaming Suramericano
XII y XIII Reunión de CNs (Buenos Aires y Bogotá)
Foro de Liderazgo para la Integración Suramericana (Cartagena)
X Reunión del CDE (Cartagena)

Continuación de los trabajos de la segunda etapa de planificación
Actualización de la Cartera de Proyectos IIRSA al 2007
X y XI Reunión de CNs (Montevideo)
IX Reunión del CDE (Montevideo)

Continuación de los trabajos de la segunda etapa de planificación
Actualización de la Cartera de Proyectos IIRSA al 2009 y su publicación
GTE de Roaming Suramericano
GTE del proyecto Exportaciones por Envíos Postales para PyMES
Publicación on line de la Base de Datos de Proyectos IIRSA
Taller de Capacitación (Buenos Aires)
Foro de Reflexión Estratégica (Buenos Aires)
Creación del COSIPLAN en el ámbito de UNASUR
XIV y XV Reunión de CNs (Buenos Aires)
XI Reunión del CDE (Buenos Aires)

Primera etapa de planificación: Metodología de Planificación Territorial Indicativa y ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA
GTE del PSI de TICs
Página web de la Iniciativa
II y III Reunión de CNs (Buenos Aires)
IV y V Reunión del CDE (Caracas y Santiago)

Ronda de reuniones nacionales
Visiones de Negocios para cada EID
Lanzamiento de los primeros EIDs
Estudios de Diagnóstico y Planes de Trabajo para cada PSI
I y II Reunión del CDE (Santa Cruz de la Sierra y Buenos Aires)

Objetivos Estratégicos 2006-2010
Fondos especiales de cooperación técnica del CCT
Taller Regional y Talleres Nacionales sobre la VESA
VI y VII Reunión de CNs (Buenos Aires y Asunción)
VII Reunión del CDE (Asunción)

2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA

