

CEBRI



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DOSSIÊ

VOLUME 1 - ANO 11 - 2012
www.cebri.org.br

Diez años de IIRSA: lecciones aprendidas

Mauro Marcondes Rodrigues

Quem Somos

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI, sediado no Rio de Janeiro, é uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), independente, multidisciplinar e apartidária, formada com o objetivo de promover estudos e debates sobre temas prioritários da política externa brasileira e das relações internacionais em geral.

Criado em 1998 por um grupo de intelectuais, empresários, autoridades governamentais e acadêmicos, o CEBRI tornou-se rapidamente uma referência nacional na promoção de encontros de alto nível, conferências e seminários internacionais.

O Centro atua como um think tank de políticas públicas na área externa do País. Sua Missão é criar um espaço para estudos e debates, onde a sociedade brasileira possa discutir temas relativos às relações internacionais e à política externa, com conseqüente influência no processo decisório governamental e na atuação brasileira em negociações internacionais.

Em recente pesquisa, a Universidade da Pensilvânia apontou o CEBRI como o 36º mais importante think tank do mundo e o 3º da América Latina. A pesquisa distingue a capacidade do Centro de reunir prestigiosos acadêmicos e analistas; e de produzir conhecimento por meio da reflexão, do debate e de publicações sobre temas de política externa.

O CEBRI produz igualmente informação e conhecimento específico na área externa e propostas para a elaboração de políticas públicas. Linhas de pesquisa resultam em estudos, boletins, relatórios, newsletters e outros produtos específicos para instituições e empresas patrocinadoras.

Conselho Curador

Presidente de Honra

Fernando Henrique Cardoso

Presidente

Luiz Augusto de Castro Neves

Vice-Presidente

Tomas Zinner

Vice-Presidentes Eméritos

Daniel Miguel Klabin

José Botafogo Gonçalves

Luiz Felipe Lampreia

Conselheiros

Armando Mariante

Carlos Mariani Bittencourt

Célio Borja

Celso Lafer

Claudio Frischtak

Gelson Fonseca Junior

Georges Landau

Henrique Rzezinski

João Clemente Baena Soares

José Aldo Rebelo Figueiredo

José Luiz Alquéres

José Pio Borges de Castro Filho

Marcelo de Paiva Abreu

Marco Aurélio Garcia

Marcos Castrioto de Azambuja

Marcus Vinícius Pratini de Moraes

Maria Regina Soares de Lima

Pedro Malan

Roberto Abdenur

Roberto Teixeira da Costa

Ronaldo Veirano

Sebastião do Rego Barros

Vitor Hallack

Winston Fritsch

Diretora

Fatima Berardinelli

CEBRI Dossiê

Volume 1 - Ano 11 - 2012

Diez años de IIRSA: lecciones aprendidas

Mauro Marcondes Rodrigues¹

¹ Coordinador de IIRSA en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre 2003 y 2010

Introducción

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) nació en el año 2000 bajo el signo de la innovación. Primero, son innovadores los pilares de IIRSA: la construcción de una visión común de la infraestructura, trabajando sinérgicamente con tres sectores – transporte, energía y comunicaciones - la utilización del concepto de Ejes de Integración y Desarrollo (EID), que permitió a los países trabajar la planificación más allá de sus fronteras; y la identificación y ordenamiento de una Cartera de Proyectos en simultáneo con la búsqueda de establecer marcos regulatorios facilitadores de la integración.

En segundo lugar, los países han innovado al proponer una arquitectura institucional para IIRSA muy flexible y al mismo tiempo solicitaron a tres instituciones financieras regionales que trabajasen juntas y cooperativamente para apoyar el proceso de integración que allí surgía. Así se constituye el Comité de Coordinación Técnica (CCT) conformado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y coordinado por el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). La actuación conjunta de los organismos del CCT ofreció a los países miembros de IIRSA un dispositivo de coordinación de agendas, espacio de diálogo, recursos técnicos y de difusión que hasta ese momento no había estado presente en escala y esfuerzo semejantes para la construcción de la integración física regional.

A lo largo de los diez años de existencia de la Iniciativa IIRSA fueron alcanzados varios logros y hoy los países suramericanos disponen de un capital institucional y de una plataforma y herramientas que antes no existían en la región. Sin embargo, algunas actividades realizadas en IIRSA que implicaron gran esfuerzo por parte de los países y de los bancos no presentaron los resultados esperados. Además, el impulso político presente en el inicio de la Iniciativa fue perdiendo sustancia en los últimos años.

En este contexto surge la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Consejo de Ministros de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) que fue creado, en agosto de 2009, en el ámbito del nuevo organismo regional. Los países suramericanos han trabajado en la convergencia de las dos iniciativas para el surgimiento de una nueva arquitectura institucional bajo la cual IIRSA se ha constituido como el foro técnico de infraestructura del mencionado Consejo.

El presente documento busca registrar de forma sintética las lecciones aprendidas en este esfuerzo conjunto de diez años para impulsar el proceso de integración física de Suramérica. El punto fuerte de la Iniciativa IIRSA fue, sin lugar a dudas, la consolidación de una importante agenda de trabajos técnicos realizados por los países con el apoyo de los bancos, en lo que respecta al desarrollo de técnicas y herramientas de planificación, priorización y gestión de proyectos, tanto en la dimensión territorial como en la visión regional de la infraestructura. Por otro lado, el campo en el cual no hubo muchos avances fue en los temas regulatorios y normativos en las áreas de integración energética, transportes aéreo, marítimo y multimodal, parte de los Procesos Sectoriales de Integración (PSI) de IIRSA, en función, principalmente, de la ausencia de una mayor musculatura política para coordinar internamente en cada país los diferentes sectores involucrados y enfrentar la complejidad de esa agenda.

En las próximas secciones serán abordadas las lecciones relativas a la planificación, la agenda de proyectos prioritarios (Agenda de Implementación Consensuada-AIC) y su sistema de gestión (SIGE), los Procesos Sectoriales de Integración (PSI) y los aspectos institucionales. Por último, se presentarán algunas ideas sobre una posible agenda de proyectos estructurantes en que el desafío es avanzar en el binomio implementación/operación de la infraestructura de integración.

La planificación territorial indicativa

Desde su nacimiento, la Iniciativa IIRSA trabaja bajo conceptos que tienen origen en la planificación territorial, como es el caso de la utilización de los Ejes de Integración y Desarrollo

(EID), - véase Anexo 1 - que son una referencia geo-económica de planificación territorial y gestión del desarrollo sostenible.

El concepto de EID es superador de otros conceptos utilizados previamente tales como corredores de transporte o redes de infraestructura. La ruta 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. 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.

A diferencia de los corredores, 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. Por lo tanto, el EID constituye una herramienta de primer orden para vertebrar la organización del territorio, 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.

Aunque la planificación esté presente en la concepción de la Iniciativa, es a partir de 2003 que empieza el proceso de planificación propiamente como tal. Ese año se aplica por primera vez la metodología de planificación territorial indicativa de IIRSA. Utilizando la base de los EID, la metodología ha permitido que los países suramericanos migrasen de una visión nacional hacia una visión regional de la infraestructura de integración y alcansasen el objetivo de formar consensos para el establecimiento de una cartera común y ordenada de proyectos de infraestructura de integración en las áreas de

transporte, energía y comunicaciones.

Las condiciones en las que se desarrolló la Iniciativa IIRSA llevaron a la búsqueda de una metodología que permitiera atender tres aspectos: (i) construcción de consensos ya que la institucionalidad IIRSA no permitía adoptar el enfoque “de arriba hacia abajo”; (ii) ser una planificación estratégica de largo plazo de carácter indicativo y no una evaluación técnica y económica de proyectos específicos; y (iii) hacer avanzar los trabajos a pesar de la disponibilidad limitada de informaciones de calidad, especialmente en relación a los proyectos de infraestructura. Por lo tanto, la metodología de planificación territorial indicativa es fundamentalmente cualitativa y se basa en la opinión de expertos conocedores de la realidad de los proyectos, Ejes y países involucrados, y que participan del proceso.

Otro aspecto de la aplicación de esta metodología es que su importancia va más allá del resultado en sí. El propio proceso de análisis tiene una gran relevancia para la construcción de una visión común de la integración física regional por parte de los funcionarios y técnicos que participan del proceso. La verdad es que a partir de la aplicación de la metodología de planificación en IIRSA, hubo un cambio en la participación de los países en el sentido de una mayor presencia técnica y liderazgo de los representantes de los gobiernos en la conducción de la Iniciativa.

Una primera etapa de este ejercicio es la elaboración de las denominadas “Visiones de Negocios” para cada Eje, donde se identifican las principales actividades productivas actuales y potenciales, los cuellos de botella y los problemas que son necesarios superar para que esas potencialidades se hagan efectivas, así como propuestas para eliminar esos problemas, sean soluciones de carácter procedimental, operativo o normativo, o el desarrollo de infraestructura faltante en los Ejes, dentro de un concepto de planificación estratégica regional. En la aplicación de la metodología toda esa información es compartida por los países así como la localización en los mapas de los proyectos de

infraestructura de integración consensuados.

En base a este trabajo, y en su profundización a lo largo del tiempo, se han identificado 524 proyectos de integración, clasificados en 47 Grupos de Proyectos², con sus respectivos Proyectos Ancla³, con una inversión global estimada de más de US\$ 96.000 millones⁴. A continuación se muestra como ejemplo los agrupamientos del Eje del Amazonas con el detalle de los proyectos del Grupo 1 del Eje - véase Anexo 2.

Concluida esa primera etapa de la aplicación de la metodología fue realizada una reflexión importante sobre la experiencia de planificación en la región llevada a cabo en un taller realizado en Asunción en noviembre de 2005. En este taller fue planteado un nuevo desafío para IIRSA: ampliar el alcance estratégico de la Cartera de Proyectos IIRSA a través de la realización de una segunda etapa del proceso de planificación territorial.

Este desafío ameritaba un esfuerzo de todos, países e instituciones del CCT y desde 2006 se han desarrollado y aplicado en el terreno nuevas metodologías y herramientas de planificación para profundizar el conocimiento sobre los territorios de cada grupo de proyectos en las áreas de logística, competitividad de cadenas productivas y sostenibilidad socio-ambiental⁵. Estas metodologías están permitiendo consolidar la información en sistemas cartográficos, perfeccionar la metodología de análisis de proyectos de integración, e identificar acciones complementarias de alcance económico, socio-ambiental e institucional. Esas herramientas están en plena fase

² El Grupo de Proyectos representa un conjunto de proyectos interdependientes y su formación está basada en la posibilidad de explotar los beneficios de un conjunto de inversiones.

³ El Proyecto Ancla es identificado como el cuello de botella o eslabón faltante de la red de infraestructura que impide el aprovechamiento óptimo de los efectos combinados del Grupo, en beneficio del desarrollo económico y social.

⁴ Las informaciones sobre los proyectos disponibles en la página IIRSA están organizadas en una base de datos especialmente diseñada para facilitar la consulta (www.iirsa.org/proyectos).

⁵ Metodología de integración productiva y logística (IPr-Lg), metodología de evaluación ambiental estratégica (EASE) y Red Geoespacial de América del Sur (GeoSur).

de aplicación y son una experiencia bastante rica tanto desde el punto de vista del conocimiento compartido del territorio, como por el hecho de fortalecer la red de equipos técnicos de los países suramericanos.

En resumen, el proceso de planificación fue un marco en IIRSA en la medida que ha permitido anclar la Iniciativa en una sólida agenda técnica construida con la participación de los expertos de los países - véase Anexo 3. Además, abrió camino para que el conocimiento sobre las infraestructuras de cada país pudiera ser compartido entre los vecinos, creando una visión regional común sobre la infraestructura de integración, lo que facilita la coordinación entre países para la implementación de estos proyectos. Por último, la aplicación de la metodología fue importante para que hoy día Suramérica cuente con una red de técnicos gubernamentales que permite el diálogo ágil entre los países sobre los temas de infraestructura.

La agenda de implementación en IIRSA

En 2004, después de más de tres años de actividades para la realización de inventarios de proyectos, estudios, diagnósticos y ejercicios de planificación, había una percepción muy clara entre los participantes de la Iniciativa de que IIRSA necesitaba un cambio de agenda. Era imperioso pasar a una fase de implementación de los proyectos de integración. El momento era oportuno ya que un paso importante para iniciar la priorización de proyectos de IIRSA se había dado con la realización de la primera etapa de planificación territorial indicativa y los doce países habían ordenado y consensuado una cartera de proyectos de integración y definido los Proyectos Ancla de cada Grupo de Proyectos.

En un contexto en el que, en algunos casos, se experimentaban restricciones

fiscales, limitada capacidad de endeudamiento público, así como una dificultad de mayor participación del sector privado en infraestructura, la focalización en un conjunto acotado de proyectos estratégicos para la integración era fundamental, ya que ampliaba la posibilidad de su ejecución y el establecimiento de prioridades por parte de los gobiernos.

El primer paso fue identificar y consensuar entre los doce países suramericanos los proyectos de la Cartera IIRSA que constituirían ese grupo limitado de proyectos estratégicos. De esta forma nació la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC), que está constituida por un primer conjunto de 31 proyectos de integración. Esta Agenda con sus proyectos estratégicos, con una inversión estimada de más de US\$14 mil millones, fue aprobada por el Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) de IIRSA, en noviembre de 2004 y presentada a los Presidentes de Suramérica en la Cumbre de Cusco de diciembre de 2004 - véase anexo 4.

En segundo lugar, para apoyar la ejecución de esos proyectos, se desarrolló un Sistema de Información para la Gestión Estratégica de Proyectos (SIGE) en cada uno de los países de la Iniciativa. Ésta es una herramienta diseñada para la gestión de proyectos orientada a resultados y que permite generar mecanismos de información y monitoreo en las más altas instancias gubernamentales contribuyendo a la superación de los obstáculos que se pudieran presentar en su ejecución. Esa innovadora forma de gestión parte del principio de que muchas veces no son cuestiones asociadas a los recursos financieros las que impiden la obtención de resultados en la implementación de proyectos de alcance estratégico, sino obstáculos de otra naturaleza, como por ejemplo, restricciones políticas, ambientales, burocráticas, institucionales, o técnicas, entre otras, que las metodologías tradicionales de gestión de proyectos no parecieran ser capaces

de superar en los tiempos necesarios para una ejecución eficiente.

Desafortunadamente ésta fue una apuesta que no ha funcionado. Conforme registrado en el documento Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 – Informe de Evaluación/Julio de 2010⁶ “los factores de éxito para que la gestión intensiva de proyectos estratégicos funcionara adecuadamente no se verificaron en el caso de IIRSA. Si bien el punto de partida de la AIC fue el respaldo de los Ministros del CDE y de una Cumbre Presidencial, la aplicación del esquema de gestión intensiva orientada a resultados, en el plano multilateral de la Iniciativa, no logró consolidarse y su herramienta de apoyo, el SIGE, fue progresivamente abandonada, terminando como un registro de informaciones anuales que no fue usado para ninguna toma de decisiones.”

Aunque el SIGE no haya sido utilizado plenamente como herramienta de gestión como fuera la expectativa original, el esfuerzo no fue en vano, ya que ha generado en IIRSA, a partir de 2005, un ambiente de implementación y de resultados que ha permitido dar un nuevo impulso a la Iniciativa para proseguir con los trabajos técnicos y avances conceptuales y metodológicos aún más importantes para la integración y desarrollo suramericano.

La idea del proceso de integración física de contar con una agenda de proyectos prioritarios sigue vigente y los países de IIRSA establecieron una nueva agenda de proyectos prioritarios. Sin embargo, la gestión intensiva de proyectos con base en una herramienta, como el SIGE, que ha probado ser exitosa en ámbitos nacionales y sub-nacionales (en Brasil), necesita de mayor compromiso político de los países para tornarla operativa en el ámbito multinacional.

⁶ El documento completo se encuentra disponible en: http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/aic_2005_2010_informe_de_evaluacion/aic_2005_2010_informe_de_evaluacion.asp?CodIdioma=ESP

Procesos Sectoriales de Integración (PSI)

Conforme registrado en la introducción, IIRSA ha sido concebida con un enfoque innovador en varios campos, sea por su arquitectura institucional flexible o por las herramientas de gestión y planificación que utilizaron desde el inicio el concepto de Ejes de Integración y Desarrollo. La Iniciativa también ha innovado al impulsar el tratamiento conjunto de los proyectos y de los Procesos Sectoriales de Integración, es decir, al incorporar a la planificación de los proyectos los temas de la integración que van más allá de las obras de infraestructura física *per se* y que apuntan a profundizar la integración por la vía del desarrollo de los aspectos regulatorios, operativos e institucionales.

Sin embargo, los resultados presentados son relativamente modestos tomando en consideración las expectativas originales de IIRSA. En efecto, a lo largo de estos diez años, el espacio de diálogo y coordinación creado en IIRSA, y el apoyo de las instituciones del CCT no fueron suficientes para avanzar en los temas regulatorios y normativos para mejorar la integración en las áreas de energía y transportes aéreo, marítimo y multimodal.

La agenda de los PSI sigue vigente y seguirá requiriendo un esfuerzo mayor de todos 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.

Avanzar en los temas regulatorios en los sectores de energía, transporte y comunicaciones exige de cada país un nivel muy grande de coordinación interna entre las diferentes instancias gubernamentales, que deben estar comprometidas con el proceso de integración. En IIRSA los diferentes órganos sectoriales participaron de la etapa de planificación y de identificación de proyectos, pero no todos utilizaron la plataforma de la Iniciativa para articular las normativas sectoriales regionales que demandan negociaciones más complejas. Una de las explicaciones de esa dificultad está en el diseño

institucional de IIRSA que de acuerdo a cada país la Iniciativa es liderada por representantes de los ministerios de planificación o de transporte o de obras públicas (ver más detalles en la sección aspectos institucionales).

No obstante, algunos de esos sectores encontraron en IIRSA utilidad para realizar avances importantes, como es el caso de las comunicaciones y de los pasos de frontera. Efectivamente, el espacio institucional más flexible y la presencia de los organismos financieros en el CCT, especialmente del BID, por su mayor capacidad movilizadora de recursos técnicos y financieros, fueron fundamentales para que los países pudieran llevar adelante acciones en estos dos campos.

Como ejemplo de esa sinergia positiva está el caso del proyecto de Exportación por Envíos Postales para PyMEs. 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”. Desde su lanzamiento en Brasil a finales de 1999, hubo un crecimiento explosivo en las exportaciones por envíos postales, llegándose a exportar casi US\$ 200 millones en 2009 - véase Anexo 5, tendencia que puede reproducirse a nivel regional, y que ha motivado el interés de los países miembros de IIRSA en adaptar el modelo brasileño en el marco de la Iniciativa.

Un elemento que hace muy singular a este proyecto en el marco de la Iniciativa IIRSA es el mecanismo de cooperación técnica multilateral que ha generado entre los países y que está permitiendo conformar una red de expertos regionales en el tema que pueden apoyar su implantación en otros países.

El otro proyecto del PSI de Comunicaciones – Acuerdo de Roaming Suramericano – 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 de esta manera la integración regional a través de las telecomunicaciones móviles y ofreciendo mejores servicios a los usuarios y mayores oportunidades de negocio al sector privado.

Con relación a los pasos de frontera y a los proyectos de integración fronteriza, los trabajos están avanzando en el marco de la Iniciativa IIRSA. Algunos estudios importantes están en ejecución o concluidos, tales como: Facilitación Pasos de Frontera Colombia – Ecuador, Pasos de Frontera de Bolivia, Optimización del Paso de Frontera Cristo Redentor (Argentina y Chile), Pasos de Frontera fluviales Ecuador – Perú, Nodo Clorinda – Área Metropolitana de Asunción, Nodo Ñeembucú – Río Bermejo (Argentina y Paraguay), Conectividad Argentina – Chile, Plan Desarrollo Fronterizo Argentina – Bolivia, y Estudio Binacional de Navegabilidad del Río Napo (Perú-Ecuador).

Otra área en la que había grandes expectativas en el lanzamiento de IIRSA era la búsqueda de instrumentos innovadores de financiamiento de proyectos de infraestructura, en función de la situación fiscal de los países suramericanos en general. Existía la presunción que la Iniciativa debía encontrar un mecanismo para atender todas las demandas reprimidas y encontrar soluciones, de hecho inexistentes en el campo de las prácticas económicas saludables, para superar las restricciones fiscales.

La realidad es que, en la segunda mitad de los años 2000, se han aliviado las restricciones financieras, particularmente las de naturaleza fiscal, que reducían la capacidad de realización de inversiones en infraestructura. De esta forma, los gobiernos de los países miembros de IIRSA fueron percibiendo que el verdadero cuello de botella no era el financiamiento de las obras, pero sí la capacidad de los países de preparar buenos proyectos de infraestructura.

En este sentido, el aporte del BID al Proceso Sectorial de nuevos instrumentos de financiamiento ha sido sustantivo, a través de la creación del Fondo de Integración

(FIRII), que financia en términos no reembolsables los estudios para la preparación de los proyectos de integración. La importancia del FIRII queda retratada en la rapidez con la que otras instituciones, como CAF, han creado facilidades similares.

Adicionalmente a los fondos de preparación de proyectos, todos los instrumentos financieros fueron explorados en el ámbito de la Iniciativa para atraer al sector privado hacia los proyectos de infraestructura de integración. A modo de ejemplo, cabe destacar que se concibieron mecanismos innovadores en el financiamiento de proyectos IIRSA, como la garantía para Amazonas Norte del BID⁷ y un mecanismo similar para IIRSASUR estructurado por CAF, ambos proyectos en Perú bajo las modalidades de participación pública y privada.

Como visto, no todos los sectores originalmente incorporados a los PSI de IIRSA⁸ utilizaron este espacio de cooperación y diálogo para hacer avanzar la agenda de los temas regulatorios importantes para la integración. La complejidad de la agenda y la arquitectura institucional de IIRSA, asociada a la dificultad de coordinación interna en los países, hicieron que algunos de los sectores, como el de energía y transporte aéreo por ejemplo, con fuertes estructuras regionales de cooperación, no buscaran la Iniciativa IIRSA para tratar de los aspectos regulatorios relativos a la integración sectorial. Sin embargo, en aquellos sectores en los que los países supieron aprovechar la interesante plataforma de articulación entre gobiernos y de éstos con los bancos multilaterales propiciada por IIRSA, la agenda de integración está caminando.

Aspectos institucionales

En las últimas décadas, América del Sur ha realizado un esfuerzo importante encaminado a la integración regional, la reducción de aranceles, y la expansión del

⁷ La garantía fue una innovación para atraer al sector privado a un proyecto de infraestructura de integración y ha permitido que el concesionario colocara bonos en el mercado internacional por un valor de más de 200 millones de dólares.

⁸ Integración energética, transporte aéreo, transporte marítimo, transporte multimodal, facilitación de pasos de frontera, comunicaciones, y instrumentos de financiamiento.

comercio y la inversión internacionales, adoptando un enfoque multilateral para lograr economías de escala y eficiencia. Igualmente, el proceso democrático propició un mayor acercamiento entre los países de la región, fomentando una voluntad de integración económica y política, y concientizándolos de la importancia de la infraestructura para alcanzar esta meta.

Con la creación de IIRSA, los países de la región realizan en forma sostenida y periódica una labor de cooperación intergubernamental para la priorización y desarrollo de infraestructuras orientadas a la integración física, sumando en este esfuerzo colectivo a Guyana y a Suriname, países tradicionalmente vinculados a las iniciativas de integración del área económica del Caribe. Del mismo modo, la Iniciativa ha permitido establecer un espacio para la cooperación horizontal entre sus países miembros.

La Iniciativa IIRSA combina el trabajo coordinado de los países suramericanos con el apoyo técnico de un grupo de instituciones financieras multilaterales de la región (BID, CAF y FONPLATA). De esa manera, el diseño institucional de IIRSA buscó aprovechar las capacidades existentes de los gobiernos e instituciones participantes, para lo cual no se dotó de una estructura formal, sino que se basó en la convocatoria de reuniones periódicas de grupos de trabajo e instancias de toma de decisión, tal como se ilustra en la figura presentada a continuación (véase Anexo 6).

Esta organización flexible y no burocrática fue fundamental para el funcionamiento de la Iniciativa y facilitó la construcción de consensos entre los países. Por otro lado, la presencia de los bancos regionales en el día-a-día de IIRSA y la existencia de una Secretaría del CCT en INTAL fueron muy importantes para la logística de IIRSA, para el cumplimiento de los planes de trabajo anuales y para el aporte de conocimiento, herramientas de análisis y recursos para el apoyo al proceso de diálogo y cooperación de los países miembros de IIRSA.

Al final de la primera etapa de la planificación se consolida en IIRSA la figura del Coordinador Nacional, que pasa a pivotar la Iniciativa. Los Coordinadores Nacionales

son la conexión entre el área técnica y política de los ministerios participantes y conforman una red de funcionarios de alto rango jerárquico que facilitan la comunicación entre los países y de éstos con las instituciones del CCT. Si, por un lado, reforzaron la dimensión técnica de la Iniciativa, por otro no fueron capaces de movilizar las instancias políticas de sus países para impulsar los temas más complejos de la integración.

A partir de 2008, con la proximidad del término de la etapa de diez años prevista en el Plan de Acción original de IIRSA, se realizó un proceso de discusión sobre el futuro de la Iniciativa en el contexto del surgimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En agosto de 2009, fue creado el Consejo de Ministros de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) en el ámbito de UNASUR, bajo el cual IIRSA se ha constituido como el foro técnico de infraestructura.

En este contexto, hay una expectativa de que la nueva institucionalidad UNASUR-IIRSA utilice el espacio de coordinación y cooperación regional generado en la Iniciativa y aproveche la valiosa experiencia acumulada y los trabajos realizados en el marco de IIRSA. La plataforma está diseñada para permitir a los países suramericanos avanzar en la identificación e implementación de acciones, medidas, proyectos y mecanismos de financiamiento adecuados a una nueva etapa de la integración física de América del Sur. También se espera que con este nuevo marco institucional el proceso de integración física vaya a tomar un nuevo impulso y estará en la agenda de los gobiernos de una forma más nítida y presente, a través de la combinación de la sólida competencia técnica de IIRSA con la estructura política de UNASUR.

Una cuestión que la nueva institucionalidad presenta y que los países deberán encarar está relacionada con el funcionamiento del COSIPLAN y su foro técnico IIRSA en el área de energía, puesto que en UNASUR existe, desde 2007, el Consejo Energético Suramericano. El desafío será coordinar los trabajos de esas dos instancias para que operen de forma complementaria y se retroalimenten en función de las diferentes características de los dos consejos, uno más direccionado a los temas de planificación sinérgica de los sectores de transporte, energía y comunicaciones y el otro focalizado en las políticas energéticas del subcontinente.

Otro desafío en esta nueva etapa de la integración física suramericana está relacionado con el tema de la difusión y participación. En los diez años de existencia de IIRSA, se ha buscado estimular una mayor apertura de la Iniciativa a la participación de la sociedad civil y fortalecer el proceso de difusión para ampliar el conocimiento de la comunidad suramericana en torno a los avances en el proceso de integración⁹. Sin embargo, la Iniciativa sigue desconocida para la gran mayoría y para la sociedad civil organizada. Sea por desinformación, “bias” ideológico o preocupaciones legítimas con las grandes obras de infraestructura, se ha generado mucha especulación sobre el potencial impacto negativo de la Iniciativa.

Agenda de proyectos estructurantes¹⁰ – ideas para el futuro

A partir de la experiencia acumulada en IIRSA en la planificación e implementación de proyectos de integración, sería importante avanzar más aun en la búsqueda de nuevos desafíos.

En este sentido, una idea a ser explorada es la creación de una agenda de proyectos estructurantes. A continuación se presentan algunos lineamientos de cómo se podría organizar esta nueva agenda en la que el desafío sería identificar las conexiones territoriales con sus proyectos, sistemas logísticos y acciones para superar trabas para su operación para que la infraestructura funcione plenamente y sirva al propósito de integrar países y regiones.

La experiencia en IIRSA con proyectos prioritarios fue, como visto, a través del establecimiento de la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC). La AIC fue constituida por un conjunto de 31 proyectos de integración, acordados por los países a partir de los resultados logrados durante la fase de planificación territorial y de ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA y que, por sus características, tienen un alto impacto en la integración física de Suramérica.

⁹ La página web de IIRSA, por ejemplo, ofrece información integral y de calidad sobre las actividades de la Iniciativa, no sólo de los proyectos, estudios y documentos sino también de las propias deliberaciones intergubernamentales.

¹⁰ El Proyecto Estructurante de la Integración está conformado por un conjunto de subproyectos, sean físicos o de alcance institucional, que implementados integralmente permitirán su operación eficiente y el desarrollo económico y social del territorio seleccionado. A su vez, los subproyectos pueden ser proyectos de la Cartera IIRSA, obras de manutención de infraestructura existente, proyectos complementarios o proyectos de alcance institucional tales como regulación, eliminación de trabas burocráticas, logística, temas operativos y otros que potencialicen la integración de los territorios.

La consistencia con los avances logrados en la fase de ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA fue importante porque implicó una racionalidad para la selección de los proyectos de la AIC. La presencia mayoritaria de los Proyectos Anclas y proyectos asociados en la AIC (74% del número total de proyectos y 79% sin considerar los dos proyectos de las Tecnologías de Información y Comunicación-TICs) aporta a la AIC un sólido criterio técnico que, además, ya se había consensuado en la fase previa de planificación.

La selección final de los proyectos de la AIC fue una decisión interna de cada país combinada con un proceso de negociación y de construcción de consensos entre los países de la Iniciativa IIRSA, primero entre los equipos técnicos, culminando con el respaldo político a los proyectos a través de su aprobación en el CDE y, posteriormente, su consideración por los Presidentes de los países de la Región.

La identificación de un grupo acotado de proyectos estratégicos de infraestructura, o proyectos emblemáticos, aún sigue siendo importante para movilizar a las instancias políticas a fin de impulsar el proceso de integración regional.

Como en el proceso de constitución de la AIC, para la agenda futura de IIRSA también sería fundamental que la conformación de los proyectos prioritarios estuviera anclada en criterios técnicos consensuados, preferencialmente en consonancia con la planificación territorial indicativa de IIRSA. Al mismo tiempo, la nueva agenda debería presentar un salto cualitativo en relación a la AIC 2005-2010.

En 2004 la selección de proyectos prioritarios fue importante como mecanismo impulsor de la implementación de obras en IIRSA. El desafío actual en el proceso de integración es avanzar en el binomio implementación/operación de la infraestructura de integración, o sea, no es suficiente tener la infraestructura construida, hay que buscar resultados para que haya integración eficiente de los países y regiones.

Por lo tanto, la propuesta es seleccionar un espacio territorial limitado que involucre dos o más países, vertebrado por un conjunto de infraestructuras existentes o planificadas cuyo objetivo final es operarlas eficientemente para producir un mayor desarrollo económico y social de las regiones integradas, a través de la facilitación de los flujos de mercancías, personas y de la ampliación de la integración productiva, económica y social en los territorios considerados.

En ese sentido, para organizar la acción de los países, se identificarían proyectos estructurantes de la integración que estarían conformados por un conjunto de subproyectos, sean físicos o de alcance institucional, que implementados integralmente permitirán su operación eficiente y el desarrollo económico y social de los espacios territoriales previamente seleccionados. Los subproyectos pueden ser proyectos de la Cartera IIRSA, obras de mantenimiento de infraestructura existente, proyectos complementarios o proyectos de alcance institucional tales como regulación, eliminación de trabas burocráticas, logística, temas operativos y otros que potencialicen la integración de los territorios. La organización de los proyectos estructurantes en subproyectos es fundamental para el monitoreo y la gestión de su implementación.

Este concepto aplicado a IIRSA utilizaría las áreas de influencia de los Grupos de Proyectos ya consensuados en la planificación territorial, y los subproyectos deberían ser seleccionados de forma que encadenados den mayor visibilidad y sentido a la integración de los países suramericanos. Para ejemplificar la propuesta, se podría elegir a los Grupos de Proyectos 2, 3 y 5 del Eje Interoceánico Central presentados a continuación - véase Anexo 7.

Estas ideas representan un salto de calidad en el proceso de integración. Sin embargo, se trata de una propuesta ambiciosa y que tendrá que contar con un sólido componente técnico y, principalmente, con un fuerte impulso político que permita la coordinación de diversas áreas e instancias gubernamentales para lograr su implementación.

Conclusiones

Conforme visto a lo largo de este documento, IIRSA ha sido una experiencia innovadora y exitosa en el proceso de integración suramericano con su enfoque territorial, con la utilización de nuevas herramientas de planificación y gestión y con el diseño institucional flexible y ágil con el cual se organizó la coordinación de los trabajos entre los gobiernos y las tres instituciones financieras que conforman el CCT.

La metodología de planificación utilizada en IIRSA fue fundamental para crear un ambiente de cooperación entre los expertos de los gobiernos y de los bancos que tuvo impacto subsecuente en todas las actividades desarrolladas en los años de existencia de la Iniciativa. La verdad es que a partir de la planificación fue creado un espacio de intercambio de informaciones y discusiones técnicas entre los participantes que permitió la construcción de una visión común sobre las infraestructuras necesarias para la integración y la existencia en la región de una red de técnicos gubernamentales que facilita el diálogo entre los países y los bancos sobre los temas de infraestructura.

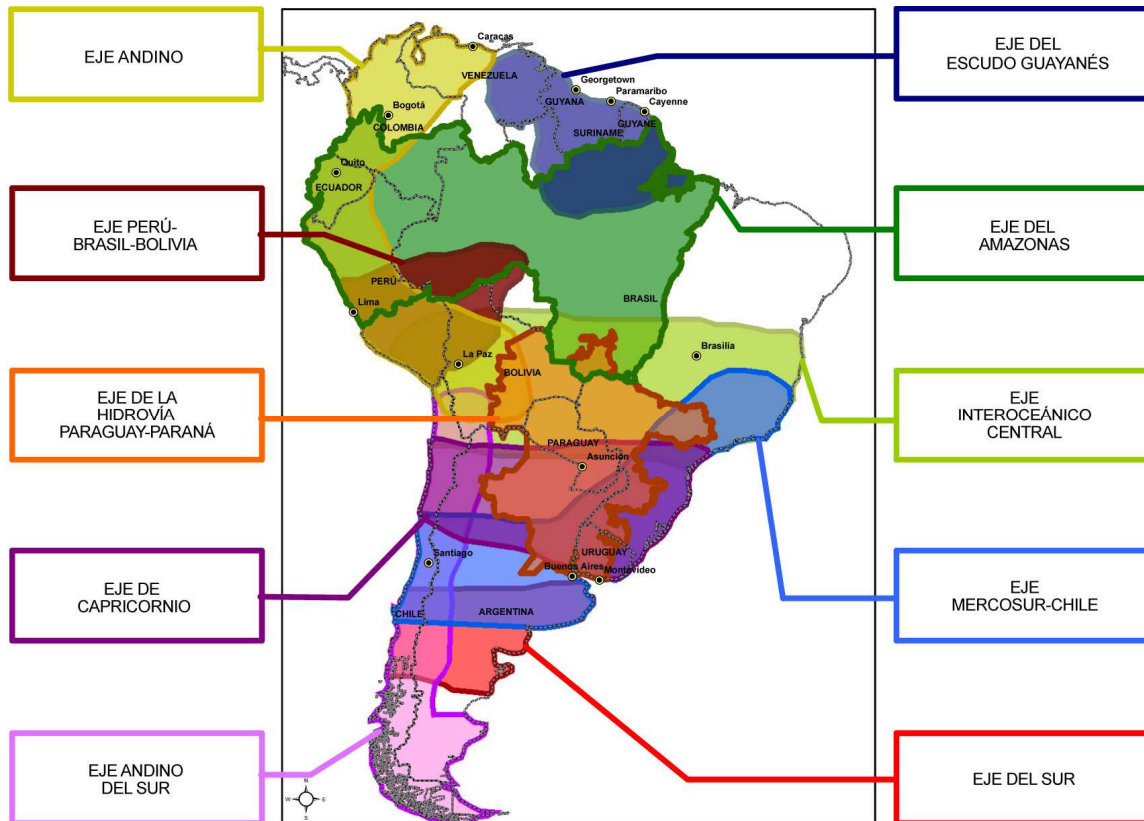
Por otro lado, la plataforma de IIRSA no fue suficiente para avanzar en algunas áreas que quedan pendientes, especialmente en materia de las regulaciones de algunos de los sectores tratados en la Iniciativa. Además, aunque la integración suramericana esté cada vez más presente en la agenda política de los gobiernos, IIRSA no fue capaz de movilizar, en todo el alcance necesario, las instancias gubernamentales y estimular la convergencia de acciones al interior de los gobiernos de la región, comenzando por las autoridades económicas.

Una nueva etapa se inició en 2011 a partir de la incorporación de IIRSA como foro técnico de UNASUR que tendrá el desafío de llevar adelante el capital institucional y técnico de la Iniciativa y, al mismo tiempo, dar un nuevo impulso político a la integración del subcontinente. Algunas ideas, como la de los proyectos estructurantes, pueden ser útiles para hacer avanzar con la agenda de integración.

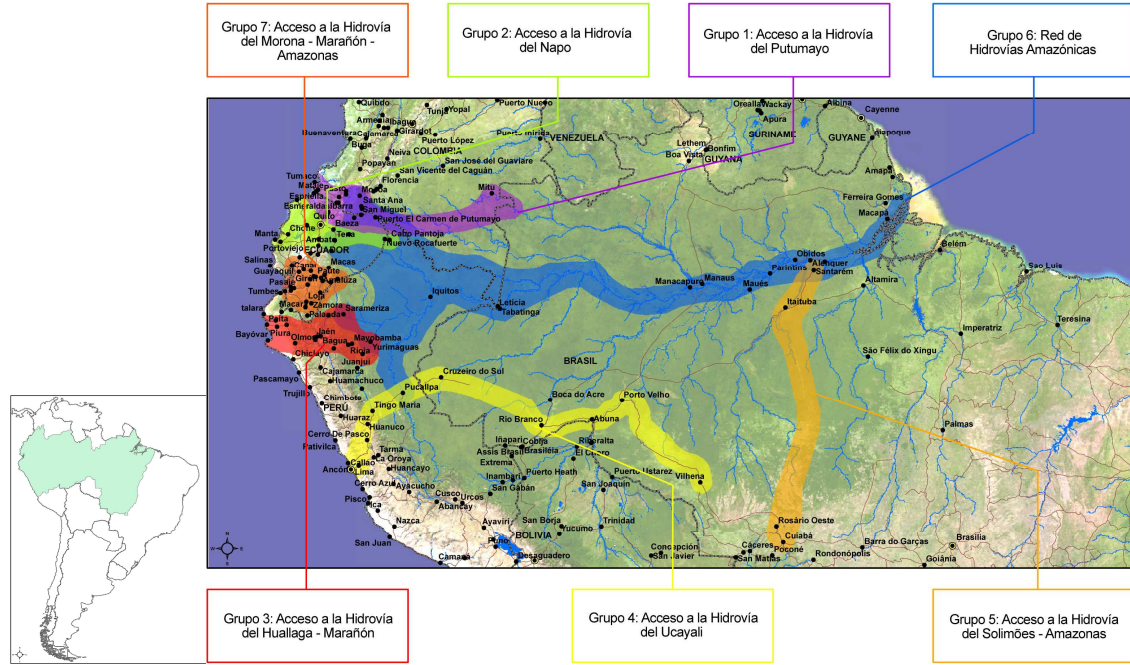
ANEXOS

Anexo 1

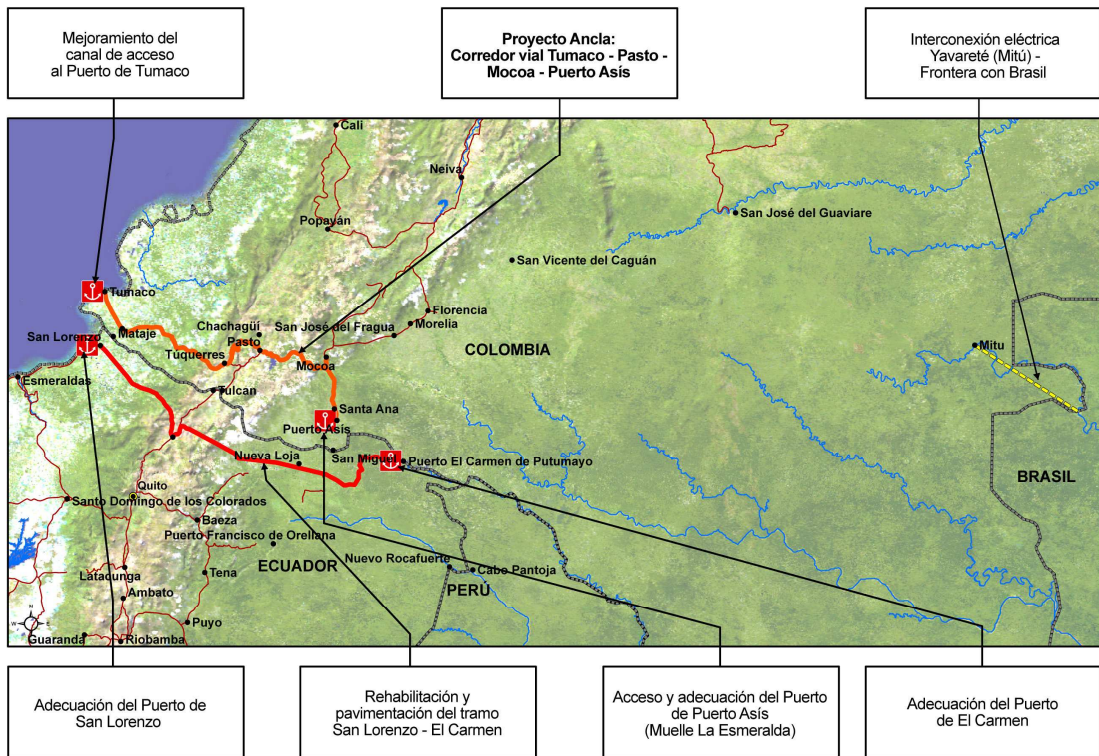
EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO



EJE DEL AMAZONAS



GRUPO 1: ACCESO A LA HIDROVÍA DEL PUTUMAYO



Anexo 3



Reunión Grupo Técnico Ejecutivo para Planificación Territorial de IIRSA

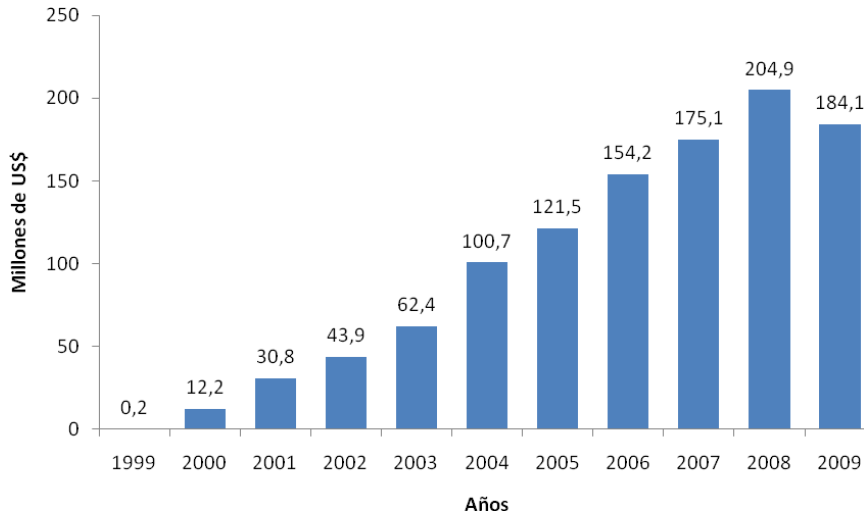
Anexo 4

AGENDA DE IMPLEMENTACIÓN CONSENSUADA 2005 - 2010



Anexo 5

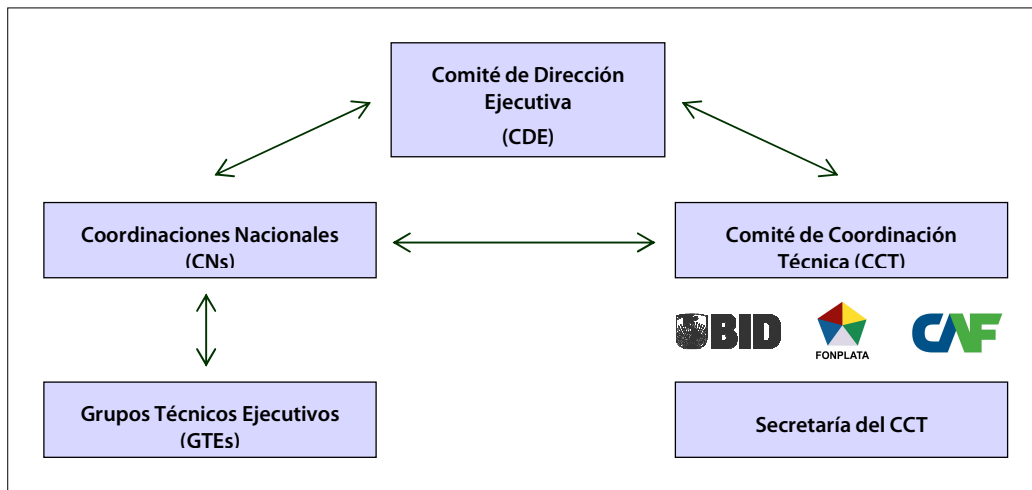
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES POSTALES EN BRASIL



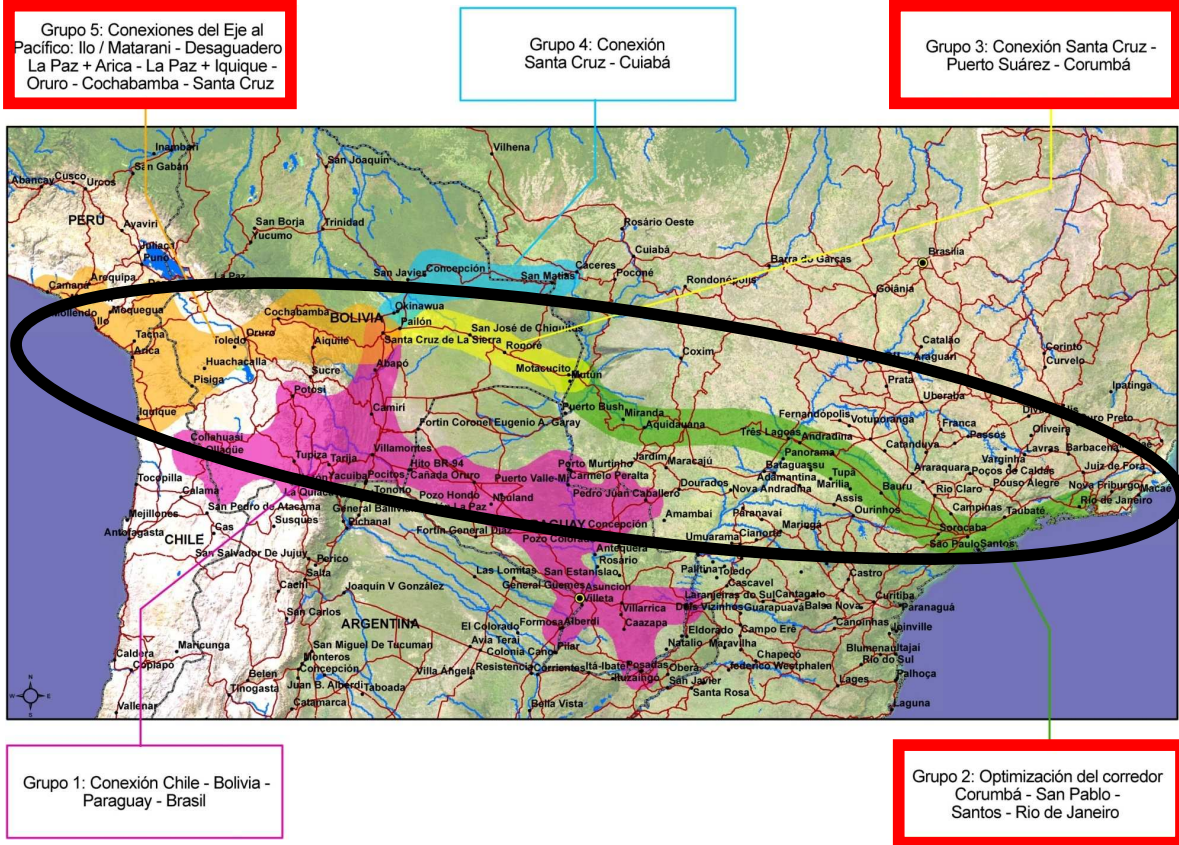
Fuente: Ministerio de Comunicaciones de Brasil

Anexo 6

INSTANCIAS DE TRABAJO Y DECISIÓN DE LA INICIATIVA IIRSA

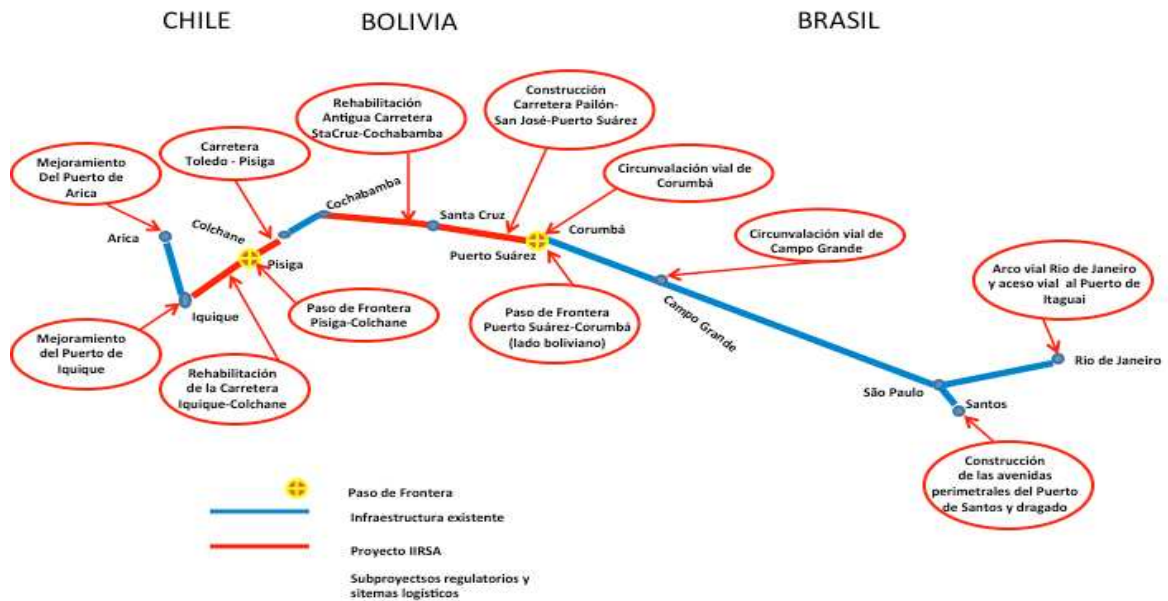


EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL



EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL

Corredor Vial Interocéánico Rio-Santos-Santa Cruz-Iquique-Arica



Publicações CEBRI

O CEBRI Artigos é uma publicação trimestral para a discussão de temas da conjuntura internacional. Cada volume é elaborado por um especialista no tema abordado.

O CEBRI Dossiê é uma publicação semestral para a reflexão de temas relevantes das relações internacionais como um todo e, em particular, da política externa brasileira. Cada volume é elaborado por um especialista a convite do CEBRI.

O CEBRI Tese é uma publicação semestral, cujo objetivo é dar maior visibilidade às teses de doutorado que abordam assuntos internacionais sob novas perspectivas. Cada volume traz uma introdução, a transição da apresentação da tese e do debate subsequente.

O CEBRI Noticias é uma publicação trimestral, com a função de informar à sociedade a respeito das atividades desenvolvidas pelo CEBRI.

Instruções aos autores

Para ser submetido, o artigo deve conter de 15 a 30 páginas e ser redigido em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, bem como dispor de resumo/*abstract*, introdução, conclusão e referências bibliográficas.

Os colaboradores devem encaminhar seu trabalho para a sede do CEBRI, localizada à Rua do Russel, nº 270, 2º andar, CEP 22210-010, Glória, Rio de Janeiro e pelo e-mail: cebri@cebri.org.br.

A Equipe CEBRI é responsável por selecionar as colaborações a serem publicadas. O conteúdo dos artigos reflete exclusivamente a opinião dos autores. O uso desse material para fins didáticos é permitido desde que citada a fonte.



CENTRO BRASILEIRO
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Rua da Candelária, 9 - Grupo 201 - Centro

CEP: 20091-020 - Rio de Janeiro / RJ

Tel: +55 21 2206 4444 | Fax: + 55 21 2206 4422

Email: cebri@cebri.org.br

www.cebri.org.br

