



**I . I . R . S . A**

INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA

C O M I T E   D E   C O O R D I N A C I O N   T E C N I C A



# **HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE IDEAS FUERZA DE LA INTEGRACIÓN FÍSICA DE AMÉRICA DEL SUR**

## **Recomendaciones recogidas en los Talleres Nacionales VESA**

**Rosario Santa Gadea  
Consultora**

**Taller Regional sobre la Visión Estratégica de la  
Integración Física Suramericana (VESA)  
Asunción, 30 de noviembre de 2005**

## INDICE TEMÁTICO

### I. NATURALEZA DE LA INICIATIVA Y PRINCIPIOS DE LA VISION ESTRATÉGICA

#### 1. El modelo de desarrollo como punto de partida.

1.1 IIRSA conduce a una reflexión sobre el desarrollo

1.2 La puesta en ejecución de la VESA rebasa la capacidad de acción de IIRSA

1.3 Articulación con diferentes iniciativas o esquemas de integración

#### 2. Regionalismo abierto e integración nacional

2.1 ¿Hacia adentro o hacia afuera?

2.2 Se alcanza masa crítica para ir hacia afuera

2.3 Larga historia de fracasos en integración regional. ¿Por qué IIRSA sería posible?

2.4 Articulación con visión nacional y/o objetivos nacionales

#### 3. Regionalismo abierto y política exterior

3.1 ¿América Latina o América del Sur?. Construir la opción suramericana no es excluyente.

3.2 América del Sur en el escenario mundial: afirmar el poder de negociación.

3.3 Ver IIRSA en el nuevo contexto de la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones.

#### 4. Sostenibilidad social

4.1 La participación de la población es condición de que el proceso de integración física se realice.

4.2 La sostenibilidad social es consustancial a la noción de Eje de Integración y Desarrollo

4.3 Elementos para una estrategia de participación y consulta. La distinción con difusión.

#### 5. Sostenibilidad política

5.1 La integración física es un tema con connotación política, no sólo de orden técnico.

5.2 La integración regional afirma la gobernabilidad

5.3 IIRSA debe ser política de Estado

## **6. Sostenibilidad ambiental**

6.1 La sostenibilidad ambiental como principio específico del la VESA y dimensión individual del proceso de transformación hacia la VESA

6.2 El tema del medio ambiente en la Agenda de Implementación Consensuada

6.3 ¿Es posible la sostenibilidad ambiental?

6.4 Las consideraciones sociales y medioambientales deberían estar al mismo nivel que las consideraciones productivas

## **7. Convergencia normativa**

7.1 ¿Convergencia normativa o sostenibilidad jurídica?

7.2 Hay que acelerar. Tener metas claras. IIRSA debe ser el gran promotor de una visión integral de facilitación del comercio exterior.

7.3 Bajar del enfoque multilateral a los Ejes o proyectos de gran impacto.

## **8. Participación del sector privado**

8.1 Liderazgo debe ser compartido entre varios niveles de Gobierno y sector privado. Establecer los roles que juega cada uno.

8.2 Involucrar al empresariado: no sólo el ligado a inversiones en infraestructura. Integrar al “usuario” que recibirá beneficios de los proyectos.

8.3 El sector empresarial y las universidades deben participar con estudios económicos desde la gestación misma de los proyectos.

8.4 Animar una red de conocimiento en planeamiento y gestión territorial. Fomentar empresas de consultoría. Impulsar red académica suramericana.

## **9. Temas faltantes o insuficientemente tratados en la VESA**

9.1 Energía

9.2 Visiones de negocios y temas productivos

9.3 Introducir la variable “tiempo”

9.4 Visualizar la interconexión de los Ejes

9.5 Temas poblacionales: patrón de ocupación territorial y redistribución deseada

## **II. ENFOQUES Y PROCESOS SECTORIALES**

### **10. Logística**

10.1 Relación infraestructura y logística

10.2 La logística como actividad que genera costos o como valor agregado

### **11. Intermodalidad**

11.1 Importancia de las hidrovías

11.2 Revalorizar los ferrocarriles

11.3 Concepción sistémica

### **12. Pasos de Frontera**

12.1 El tema aduanero es un punto neurálgico

12.2 Los problemas no son las inversiones sino las voluntades que hay que vencer para que el tránsito fronterizo sea fluido

12.3 Ésta debe ser una actividad permanente de IIRSA

### **13. Financiamiento**

13.1 Atraer al sector privado. Realizar asociaciones público-privadas

13.2 Límites de gasto y de endeudamiento

13.3 Debilidades en la preinversión y ruta crítica de proyectos

13.4 Financiar el mantenimiento

13.5 Acciones institucionales y otras

13.6 Necesidad de desarrollar mecanismos de garantías para los proyectos de integración física regional

13.7 Trato especial y solidario para países de menor desarrollo relativo pero con gran contribución potencial a la integración física regional

### **III. LOS PAÍSES EN LA INTEGRACIÓN FÍSICA REGIONAL**

#### **14. Asimetría**

- 14.1 Diferencias en el nivel de desarrollo económico entre los países
- 14.2 Propuesta de trato especial y solidario para determinados países (tratado en financiamiento)
- 14.3 Grado de articulación con Suramérica
- 14.4 Diferencias en función del lenguaje

#### **15. Roles o funciones estratégicas de los países en la integración física regional**

- 15.1 ¿País de tránsito o agregar valor a la producción?
- 15.2 Ubicaciones geográficas y posiciones estratégicas

#### **16. Agenda interna: promover competitividad y entorno favorable a los negocios**

- 16.1 La necesidad de una agenda interna: sostenibilidad del proceso de inversión en infraestructura
- 16.2 Inclusión de IIRSA en dichas agendas internas.

### **IV. CONSIDERACIONES INSTITUCIONALES Y VALORACIÓN DE LA INICIATIVA**

#### **17. La institucionalidad de IIRSA. Sus procedimientos**

- 17.1 No burocratización
- 17.2 El método del consenso
- 17.3 El carácter no mandatorio
- 17.4 ¿Falta fortaleza institucional?

#### **18. Valoración de la Iniciativa**

- 18.1 IIRSA incluye por la primera vez a todos
- 18.2 Cambio de conceptos tradicionales o paradigmas en la VESA a través de la planificación territorial
- 18.3 Proceso inductivo para construir la VESA
- 18.4 Alcances finales

## **DESARROLLO DE LOS TEMAS**

### **I. NATURALEZA DE LA INICIATIVA Y PRINCIPIOS DE LA VISIÓN ESTRATÉGICA**

#### **1. El modelo de desarrollo como punto de partida.**

##### **1.1 IIRSA conduce en realidad a una reflexión sobre el desarrollo**

Tema planteado en Brasil, Ecuador, Uruguay, Venezuela, Surinam, Perú, Guyana. Donde apareció con más potencia fue en Brasil:

- Lo esencial es ¿integración y desarrollo para quien?, ¿quien se beneficia?. La cuestión es el propio modelo de desarrollo que está detrás. Eso es lo que hay que discutir.
- Opinión desfavorable:
  - Al final los Ejes IIRSA benefician al exterior, son vectores de exportación. Históricamente, América del Sur ha sido usada como plataforma de recursos naturales, esa lógica se mantiene en IIRSA, se convalida con la VESA.
  - Con ese modelo, IIRSA propiciará la integración económica de las áreas más ricas de América del Sur en vez de buscar la transformación de los recursos naturales en fuentes de ingreso para los pobres.
  - Habrá fragmentación espacial y concentración de ingreso en determinados sectores que propicia el modelo de desarrollo que sustenta esta integración física.
- Opinión favorable:
  - Superar barreras naturales como pretende IIRSA es en si mismo un elemento de cohesión económica y social. Si bien es cierto que hay que acompañar la propuesta de IIRSA con un paquete de políticas sociales, económicas y medioambientales.
- Por lo tanto, la VESA va a requerir una verdadera discusión a fondo, sobre lo que podría ser el propio modelo de desarrollo. Esta es una primera conclusión global.
- No obstante, también se ha dicho, en Ecuador en particular, que una de las cosas importantes de IIRSA es el respeto a cada país. No es posible estandarizar el modelo económico pues hay diferencias entre los países. Lo que logramos con la integración es generar los espacios de articulación que permitirán conjugar todo en un proceso de desarrollo regional.

## **1.2 La puesta en ejecución de la VESA rebasa la capacidad de acción de IIRSA**

Este punto, que es consecuencia del anterior, surgió principalmente en Ecuador, Venezuela y Bolivia.

- Hay cuestiones de tipo estructural que resolver que rebasan la capacidad de acción de IIRSA como tal.
- Los temas de IIRSA deben ser parte de un proyecto integral. La integración en infraestructura debe verse como un instrumento para alcanzar la integración suramericana en un sentido más amplio, que incorpora lo social, lo cultural y lo político.
- Referencia también a las llamadas “políticas de acompañamiento”.

## **1.3 Articulación con diferentes iniciativas o esquemas de integración**

Es necesario coordinar las acciones, superar duplicidades y producir sinergia entre las diferentes iniciativas o esquemas de integración.

## **2. Regionalismo abierto e integración nacional**

### **2.1 ¿Hacia adentro o hacia afuera?**

Es un tema de fondo: la VESA se está entendiendo sólo como aumentar el comercio intraregional. Hay que enfatizar en la VESA que se trata de cómo América del Sur puede, en conjunto, salir hacia afuera, y cómo juega la integración física en ello.

### **2.2 Se alcanza masa crítica para ir hacia afuera**

IIRSA da la masa crítica que un país por sí sólo no alcanza. Eso está dado con las cargas que otros generan y que transitan a través de las conexiones trans-suramericanas.

### **2.3 Larga historia de fracasos en la integración. ¿Porque IIRSA sería diferente?**

- Aquí lo que se expresa en realidad es el desencanto por la integración regional y su valor relativo frente a otras opciones de relacionamiento externo.
  - ¿La iniciativa IIRSA está realmente concretizando algo o son puros sueños?. Existe un plan y una estrategia, pero ¿es viable?.
  - La experiencia de los últimos 36 años hace necesario reinventar el marco conceptual para partir de bases reales y con el compromiso de respetar sus acuerdos.
- En ese sentido, lo más destacable de IIRSA parece ser que apunta a una cosa concreta: "el desarrollo de la infraestructura logística". Esto es absolutamente necesario. Si América Latina se propone como nuevo punto de partida, en serio, el desarrollo de la infraestructura logística, haremos un gran avance. Entonces, lo nuevo es el enfoque sobre la infraestructura (la integración física). Esa es la clave de la diferencia con otros esquemas y lo que puede hacer funcionar la integración real.

## **2.5 Articulacion con Visión Nacional y/o objetivos nacionales**

Tema muy importante que fue mencionado en la mayoría de talleres (Colombia, Ecuador, Guyana, Bolivia, Uruguay, Venezuela, Perú).

- IIRSA es un ejercicio que nos pone a pensar, no sólo a nivel continental, sino a nivel nacional.
- IIRSA debe analizarse no solo del punto de vista de integración suramericana, sino de una efectiva integración nacional.
- Un planteamiento específico de Guyana: IIRSA contribuye a lograr el objetivo nacional de independencia. El progreso de IIRSA es muy significativo para el país. Es un paso hacia ser verdaderamente independientes, transitando fuera del área de influencia colonial y acercándonos a los vecinos. Significa dejar atrás los lazos heredados. Por tanto, IIRSA está en nuestro futuro como país independiente.
- En Bolivia y Ecuador se ha manifestado que la visión país es compatible con la visión suramericana.
- En Uruguay se ha visto IIRSA como una contribución para la definición interna de objetivos estratégicos en materia de infraestructura
- En Perú se estima que IIRSA va a potenciar la integración nacional. Al mismo tiempo que nos integramos en Suramérica, estamos integrando territorios nacionales al desarrollo y al patrimonio activo del país. Los Ejes tendrán un gran impacto en el mercado interno, incluso mayor que en la integración sudamericana.

## **3. Regionalismo abierto y política internacional**

Tema abordado en Perú, Bolivia, Brasil, Guyana, Surinam, Venezuela

### **3.1 ¿América Latina o América del Sur?. Construir la opción suramericana no es excluyente.**

- La especificidad de América del Sur es el papel de la integración física en el proceso integrador. Si algo especifica la integración suramericana es el papel de la articulación del territorio. Si bien, la unión aduanera en América del Sur puede ser una utopía, la alianza económica si es perfectamente viable. En ello, la infraestructura es central y puede jugar, para América del Sur, el papel del carbón y del acero para Europa. Sin integración física, la integración regional será sólo retórica.
- América Latina necesita tener una política internacional diversificada. Por tanto, construir la unidad suramericana es una opción política válida.

### **3.2 América del Sur en el escenario mundial: afirmar el poder de negociación**

- Hay que generar una nueva correlación de fuerzas en la esfera mundial a favor de países emergentes para disminuir su dependencia. La importancia de la formación de un bloque económico y político para relacionarse con NAFTA, UE, Comunidad Asiática y demás bloques.

- Fortalecimiento del poder de negociación conjunta de América del Sur en foros multilaterales, buscando ampliar acceso a mercados y promover intereses comunes suramericanos.

### **3.3 Ver IIRSA en el nuevo contexto de la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones**

Si bien IIRSA precede a la Comunidad Suramericana de Naciones, una vez creada, el plan de acción de la CASA incluye IIRSA. Ahora hay que verla en ese contexto. El futuro de IIRSA se liga al de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

## **4. Sostenibilidad social**

### **4.1 La participación de la población es condición de que el proceso de integración física se realice.**

Tema tan central como el del modelo de desarrollo. Fue abordado en Venezuela, Paraguay, Perú, Argentina, Ecuador, Colombia, Brasil, Uruguay. Puede considerarse un tema de consenso que la VESA está insuficientemente desarrollada en estos aspectos.

- La integración tiene que ir al encuentro de la gente. De lo contrario, ese tejido social puede impedir el avance del proceso de integración física. Por tanto, hay que contemplar cómo vamos a integrar a las poblaciones involucradas.
- No se puede construir una iniciativa como IIRSA simplemente desde la óptica de los expertos en una oficina, hay que consultar a los actores fundamentales.
- Hay que discutir con las comunidades y organizaciones de base que van a ser las primeras defensoras de los proyectos si se apropian de ellos y la única forma de apropiárselos es a través de la participación en la toma de decisiones
- Es necesario dar continuidad a estos foros de discusión y talleres de trabajo. La siguiente etapa debe ser con las regiones.

### **4.2 La sostenibilidad social es consustancial con la noción de Eje de Integración y Desarrollo**

- La diferencia entre hacer un Corredor y hacer un Eje de Integración y Desarrollo es tomar en cuenta a la gente (no solo la carga que va a “transitar”).
- Hay que hacer un esfuerzo por capacitar a las personas tradicionalmente excluidas que van a ser objeto de las nuevas infraestructuras. De lo contrario, la población que tradicionalmente se ha beneficiado será la única que verá las nuevas oportunidades de negocios.
- Hay que buscar conciliar los proyectos de modernización con las costumbres y tradiciones de nuestros pueblos.

#### **4.3 Elementos para una estrategia de participación y consulta. La distinción con difusión.**

- Los proyectos no deben ser de arriba para abajo. Los acuerdos de desarrollo deben ir de abajo hacia arriba en los niveles comunitario, provincial, nacional y suramericano. La estrategia de participación y difusión es parte de la sostenibilidad social de IIRSA.
- En el sistema educativo, en general, no se estudia la realidad del sistema geográfico y ecológico de la región. Es importantísimo establecer como la base de todo esto una integración y mejora del sistema educativo y de ciencia y tecnología.
- El tema de la consulta y la participación es absolutamente esencial pero el método está errado. La consulta no puede ser una validación a posteriori de algo en lo que la sociedad no ha participado.
- Es necesario tener un mecanismo participativo y de consultas con el interior del país. Se plantea diseñar una agenda de foros nacionales, regionales y locales para dar participación a todos los actores del proceso de desarrollo sostenible.
- Hay que “socializar” IIRSA. La difusión no debe circunscribirse a sectores especializados.

### **5. Sostenibilidad política**

#### **5.1 La integración física es un tema con connotación política no sólo de orden técnico.**

- En los ejes emergentes, las obras de infraestructura se enfrentan al problema de la falta de rentabilidad. Para revertir este ciclo, se requiere decisión política. Dando primero el marco político, los acuerdos y los entendimientos de los empresarios se producirán.
- IIRSA es un proceso técnico convalidado políticamente. El planeamiento es económico pero la práctica es política.

#### **5.2 La integración regional afirma la gobernabilidad**

Tema planteado sobre todo en Perú.

- La sostenibilidad política y la sostenibilidad social se retroalimentan. La VESA está insuficientemente desarrollada en estos aspectos.
- Se trata de buscar la gobernabilidad a través de una mayor participación ciudadana (“empoderamiento”), generando situaciones de mayor consenso en torno a proyectos históricos como, por ejemplo, la Comunidad Suramericana de Naciones. En el proceso de deliberación política hacia este proyecto deben participar el sector político, el sector técnico y los sectores representativos de la sociedad civil.

- El nivel “micro” de la gobernabilidad no está muy presente en los proyectos de integración. La distancia que media entre las instituciones y los ciudadanos es grande. Es necesario lograr una rearticulación de la sociedad civil con estos proyectos. De ahí la retroalimentación con el tema de la sostenibilidad social.

### **5.3 IIRSA debe ser política de Estado**

Tema de amplio consenso. La integración suramericana no puede ni debe ser tarea de un Gobierno, debe ser una política de Estado.

## **6. Sostenibilidad ambiental**

### **6.1 La sostenibilidad ambiental como principio específico del la VESA y dimensión individual del proceso de transformación hacia la VESA**

En Colombia se hicieron aportes de particular interés para este tema.

- Es necesario involucrar a las instancias nacionales rectoras en materia de medio ambiente, no solo en el nivel de proyectos, como es la situación actualmente, si no en el nivel macro de la toma de decisiones en materia de políticas, planes y programas que enmarcan los proyectos.
- Las herramientas disponibles para la incorporación de consideraciones ambientales en los niveles altos de decisión, como la Evaluación Ambiental Estratégica, deben ser puestas en práctica.
- En el esquema de planificación de cada uno de los Ejes es necesario incorporar el enfoque ecosistémico. Este enfoque parte del reconocimiento de que los ecosistemas funcionan como entidades completas y requieren ser manejados como tales y no por partes. Esto implica trascender los límites jurisdiccionales, dado que los ecosistemas, por lo general traspasan las fronteras entre Estados y países.
- En los principios orientadores de la VESA, el tema de la sostenibilidad ambiental aparece marginalmente tratado. Es necesario considerar el tema ambiental como un principio orientador específico.
- En el marco del proceso de transformación hacia la VESA , la protección del medio ambiente debería considerarse como una dimensión independiente, en vez de tratarse dentro de lo que es “equidad de las sociedades”.

### **6.2 El tema del medio ambiente en la Agenda de Implementación consensuada**

Los 31 proyectos de la Agenda de Implementación Consensuada de IIRSA deben ser muy bien estudiados desde el punto de vista de sus impactos sociales y ambientales.

### **6.3 ¿Es posible la sostenibilidad ambiental?**

- Cuestión importante que está ligada al patrón de desarrollo basado en exportación de recursos naturales.

- Estamos siendo captados por un comercio internacional que nos exige materias primas. De ahí resultan como consecuencia graves daños ambientales. Por ejemplo, la deforestación amazónica que se vive en los últimos 20 años, que constituye la verdadera antítesis de la sostenibilidad ambiental.
- En vez de este modelo hay que desarrollar corredores de biodiversidad y servicios y productos ambientales que pueden dar beneficio económico a través de las áreas protegidas. Otro modelo es posible, considerar el desarrollo, no a través de industrias tradicionales, sino de servicios y productos ambientales.

#### **6.4 Las consideraciones sociales y medioambientales deberían estar al mismo nivel que las consideraciones productivas**

La VESA partió de una visión de negocios, es decir, de una evaluación de las capacidades productivas que generan los espacios territoriales, para darles una futura satisfacción con la infraestructura. Recién “luego”, en un segundo momento, se incorporan otros aspectos como los sociales, medioambientales. Debe ser al mismo nivel de importancia.

### **7. Convergencia normativa**

Tema muy importante que surgió en Bolivia, Colombia, Ecuador, Argentina, Surinam, Brasil.

#### **7.1 ¿Convergencia normativa o sostenibilidad jurídica?**

En Colombia específicamente se sugirió cambiar el nombre del principio orientador sobre “convergencia normativa” por el de “sostenibilidad jurídica”. Más que convergencia de normas lo que se requiere es que dichas normas den confianza. De la misma forma que se habla de sostenibilidad económica, ambiental, etc., también se debe hablar de sostenibilidad jurídica.

#### **7.2 Hay que acelerar. Tener metas claras. IIRSA debe ser el gran promotor de unavisión integral de facilitación del comercio exterior.**

Los procesos sectoriales en IIRSA han sido detenidos o paralizados, en virtud de la concentración de la acción en los proyectos. Son dos líneas totalmente paralelas. No se puede garantizar rentabilidad en infraestructura si no se tienen adecuados procesos sectoriales muy bien consolidados, en ese sentido debemos ya ponernos metas claras de cuándo vamos a activar todos estos procesos sectoriales.

#### **7.3 Bajar del enfoque multilateral a los Ejes o proyectos de gran impacto.**

Hay que bajar de un foco multilateral considerando toda la región a focalizar la regulación en torno a Ejes o proyectos de gran impacto.

## **8. Participación del sector privado**

### **8.1 Liderazgo debe ser compartido entre varios niveles de Gobierno y sector privado. Establecer los roles que juega cada uno**

- Cada vez más el sector privado es llamado a participar en una serie de funciones que antes se conceptualizaban como obligaciones del Estado. Por tanto, es necesario establecer qué roles juega cada uno, tanto el sector público como el sector privado.
- Reconocer la necesidad de la Iniciativa de tener un liderazgo compartido entre diferentes niveles de Gobiernos y con el sector privado. El Gobierno por sí solo no puede avanzar en este gran reto, es necesario trabajar conjuntamente con el sector privado.

### **8.2 Involucrar al empresariado: no sólo el ligado a inversiones en infraestructura. Integrar al “usuario” que recibirá beneficios de los proyectos.**

La participación del empresario debe fomentarse, no sólo el involucrado directamente en inversiones de infraestructura, sino también aquel cuya producción se hará viable gracias a esa infraestructura. La participación y el compromiso del sector privado “usuario”, directamente beneficiado por estos proyectos, es fundamental para el éxito y sostenibilidad de la Iniciativa IIRSA.

### **8.3 El sector empresarial y las universidades deben participar con estudios económicos desde la gestación misma de los proyectos**

El sector privado debe empezar a hacer la identificación de las oportunidades de negocios que se generan con los Ejes. La universidad puede aportar con este tipo de investigaciones y con cifras concretas de rentabilidades y demandas de cargas, para que nos podamos sentar a discutir sobre parámetros concretos.

### **8.4 Animar una red de conocimiento en planeamiento y gestión territorial. Fomentar empresas de consultoría. Impulsar red académica suramericana.**

## **9. Temas faltantes o insuficientemente tratados en la VESA**

### **9.1. Energía**

Este tema se trata aquí, y no junto con los procesos sectoriales, porque las opiniones expresadas se han referido también a inversiones en proyectos de energía, o sea, a la cartera de proyectos y no sólo a la regulación.

- Hay que poner un énfasis en la integración energética (gas, petróleo, electricidad). En el caso de la industria eléctrica, los países suramericanos debieran mirar lo que han hecho los países centroamericanos.

- IIRSA ha tenido esencialmente desde su creación tres componentes: uno, el transporte, un segundo, el tema de telecomunicaciones, y un tercero, el tema de energía. Sin embargo, el tema de energía no ha adquirido la importancia relativa que tiene el tema del transporte. en vez de centrarse solamente en la infraestructura vial.

## **9.2 Visiones de negocios y temas productivos**

Tema de consenso: Colombia, Perú, Bolivia, Guyana, Argentina, Ecuador, Venezuela, Surinam, Brasil.

- Ver en qué medida este proceso de integración física recoge los desafíos y necesidades de carácter productivo.
- Adicionar, a los grupos de proyectos de infraestructura, grupos de proyectos de negocios productivos.
- Preocupa la poca utilización de las vías, cuando existen. Es una consecuencia de la falta de producción.
- La necesidad de incorporar los aspectos productivos dentro de este esfuerzo de planificación.
- Con la VESA hay que preguntarse si en verdad estamos haciendo caso a nuestros clientes. ¿Quién es nuestro cliente? Son los centros de demanda, y la pregunta es: ¿en cuanto se reducen los costos de flete por causa de la infraestructura a construir?. No estamos siendo buenos planificadores sino mostramos dónde están los ahorros de costos.
- Hay que profundizar las visiones de negocios de los Ejes. Falta en la presentación de los Ejes una clara visión de que y quien vende, que y quien compra, que circula, con que destino, a que costo. Esas respuestas son las que realmente nos pueden llevar a sustentar mucho mejor todos los planes de desarrollo.
- Las visiones de negocios deben sufrir un proceso de actualización y de mejoramiento para recoger todo este tipo de comentarios.
- Es necesario construir la VESA de cada Eje con base en especificar como aplica cada principio estratégico a la VESA.

## **9.3 Introducir la variable “tiempo”**

- Hay que manejar no solo el largo plazo sino también el corto plazo. Tener un cronograma para el largo plazo y tener objetivos de corto plazo.
- Prolongar el plazo de 10 años fijado en 2000 en I Cumbre de Brasilia
- Tener un cronograma de implementación, tanto para la Iniciativa, como para cada proyecto.

## **9.4 Visualizar la interconexión de los Ejes**

Punto de suma importancia:

- En la visión estratégica no se ven las interconexiones entre los ejes. Lo que se ve es 10 regiones divididas, que son desarrolladas de modo independiente cada una, y que luego serán integradas a través de esta infraestructura. ¿Cómo estas vecindades se relacionan con la integración total, que es el objetivo final, en un espacio geoeconómico único?. Eso falta.
- Hay que ampliar los “puentes” entre los Ejes a fin de visualizar mejor las interconexiones sudamericanas.

### **9.5 Temas poblacionales: patrón de ocupación territorial y redistribución deseada**

- ¿Cómo vamos a redistribuir el patrón de ocupación poblacional?. Hay que profundizar el análisis de los temas de ocupación territorial.
- ¿Cual es la distribución optima de la población en el territorio según IIRSA?, ¿que vamos a hacer con la distribución espacial de la población?. Es una oportunidad perdida que estos temas no se mencionen en el documento VESA. Hay una insuficiente atención a los temas de población en el establecimiento de los Ejes.

## **II. ENFOQUES Y PROCESOS SECTORIALES**

### **10. Logística**

#### **10.1 Relación infraestructura y logística**

Este tema fue planteado particularmente en el taller de Colombia:

- La infraestructura no puede ser vista, ni evaluada de manera aislada, ya que ésta forma parte de un sistema articulado con otros factores. Por sí sola no constituye una herramienta suficiente para enfrentar el reto de los Tratados de Libre Comercio.
- La logística tiene también una gran importancia para la competitividad ya que ésta se constituye en el *software* que opera el *hardware* de la infraestructura. La logística permite una rápida respuesta a las demandas del mercado.
- Hay que hacer el planeamiento de la infraestructura en función de corredores logísticos.
- El corredor logístico debe contar con la infraestructura física necesaria y los servicios competitivos, incluyendo las tecnologías de comunicación e información. Si no se logra visualizar un corredor logístico como origen-destino, por más buenas autopistas que haya, no será posible llegar a competir en el mercado internacional.

#### **11.2 La logística como actividad que genera costos o como valor agregado**

- Una evolución es necesaria en la concepción de la logística, pasando de una actividad que genera costos a una que genera valor.

- En el caso del sector público es posible diferenciar una primera fase en la que el énfasis está en una actuación pasiva (basada principalmente en la regulación) y una segunda fase, en la que el Estado actúa vía incentivos, así como actuaciones directas.
- En el caso del sector privado también es posible diferenciar dos fases: en la primera, el énfasis está en lograr una disminución de costos en las actividades logísticas, en la segunda, la logística genera ventajas competitivas por sí misma (aumentos del valor de la mercancía gracias a los servicios).
- Se requiere lograr calidad integral en los servicios logísticos para poder competir. Es necesario crear las instancias de diálogo efectivas entre ambos actores, público y privado, con este propósito.

## **11. Intermodalidad**

### **11.1 Importancia de los ríos**

- Hay lentitud en las decisiones de los Gobiernos para poner en movimiento la integración fluvial. El avance en hidrovías es completamente insuficiente.
- IIRSA debe dar prioridad al transporte fluvial y ferroviario.

### **11.2 Revalorizar los ferrocarriles**

IIRSA debe analizar las cambiantes condiciones mundiales como el precio del petróleo, los costos de construcción y de mantenimiento de las carreteras, todo lo cual conduce a revalorizar los ferrocarriles.

### **11.3 Concepción sistémica**

La articulación de los modos de transporte es esencial. Es necesario afirmar la complementación funcional.

## **12. Pasos de frontera**

### **12.1 El tema aduanero es un punto neurálgico**

Cualquier mejora en los recorridos y en los costos operativos se desperdicia si hay que esperar una cantidad impresionante de horas en el paso de frontera. Si bien la aduana es el punto más crítico, también tenemos migración, controles policiales, controles fitosanitarios, etc. Si no atacamos eso, la integración pasa a ser meramente declaratoria.

### **12.2 Los problemas no son las inversiones sino las voluntades que hay que vencer para que el tránsito fronterizo sea fluido.**

- Hay muchos problemas que tienen que ver con el sector privado.

- La decisión política de resolver estas cosas es muy tibia.

### **12.3 Ésta debe ser una actividad permanente de IIRSA**

El trabajo en los pasos de frontera es uno de los temas donde hay más valor agregado porque las inversiones no son altas, es más decisión política y comprensión de que se gasta mucho dinero del sector privado. Esta debe ser una actividad permanente de IIRSA.

## **13. Financiamiento**

Tema central. Ha sido abordado en Ecuador, Colombia, Paraguay, Argentina, Uruguay, Brasil, Perú, Bolivia, Surinam.

### **13.1 Convocar al sector privado . Realizar asociaciones público-privadas**

- Realizar inversiones privadas en áreas normalmente características del sector público es factible, pero la participación pública-privada es un verdadero desafío.
- Hay que reforzar la participación del sector privado en los distintos estamentos de la Iniciativa. Eso puede llevar a descubrir mejores formas de montar los proyectos y ayudar al *project financing*.

### **13.2 Límites de gasto y de endeudamiento**

- Lograr que determinadas obras puedan ser excluidas de la restricción fiscal. Hacer consorcios de países para discutir juntos con los organismos multilaterales para lograr esto.
- Los gastos de inversión en infraestructura no deberían ser considerados de la misma manera que los gastos corrientes que conducen a incrementar el déficit fiscal.
- Hay que recuperar los planteamientos del Consenso de Monterrey para lograr un mayor equilibrio entre nuestras demandas de inversión pública y las restricciones existentes. Se requeriría un diálogo, en el marco de este Consenso, con los organismos financieros de la región.

### **13.3 Debilidades en la preinversión y ruta crítica de proyectos**

- Hay un problema de continuidad en el ciclo del proyecto: preparación del proyecto, obtención del financiamiento y ejecución. Hay proyectos que después de haber sido preparados con gran esfuerzo demoran tanto en conseguir un financiamiento, que a veces hasta el mismo proyecto queda desactualizado.

- En los países a veces no faltan recursos sino proyectos. Muchos proyectos IIRSA están a nivel de idea. Es fundamental tener todos los estudios. La clave es definir mejor los proyectos porque así tendremos más interesados en el sector privado.

### **13.4 Financiar el mantenimiento**

No solo estamos buscando el financiamiento de la inversión sino que el asunto clave es también cómo financiar el mantenimiento.

### **13.5 Acciones institucionales y otras**

- Es fundamental ir hacia la creación de un organismo suramericano de financiamiento o banco suramericano de desarrollo.
- Surinam debería buscar el ingreso a la CAF.

### **13.6 Necesidad de desarrollar mecanismos de garantías para los proyectos de integración física regional**

Hay disponibilidad de recursos financieros, hay demanda creciente de uso de esos recursos en proyectos ya definidos. Pero hay dificultades en la estructuración de las garantías. Es indispensable que se desarrollen mecanismos de garantía para proyectos de integración física regional especialmente de carácter público.

### **13.7 Trato especial y solidario para países de menor desarrollo relativo pero con gran contribución potencial a la integración física regional**

Tema planteado por Bolivia.

- Es importante que el país exponga ante el Fondo Monetario Internacional que la integración a través de Bolivia va al apoyo de la región suramericana como un todo. Bolivia es uno de los países que más integración requiere, para darle el soporte a la región suramericana. Muchos proyectos que pasan por Bolivia son proyectos ancla en el sentido que requieren necesariamente que se ejecuten para que todo el eje tenga sentido.
- El hecho de que Bolivia, por ejemplo, tenga que hacer grandes inversiones en su territorio para favorecer no precisamente los flujos de comercio que se generan al interior del territorio boliviano, sino a que los flujos de comercio que se generan en los países limítrofes. Este tema debe estar sobre la mesa de la iniciativa, y su discusión debe cobrar fuerza.
- Proponer que los financiamientos de proyectos que pasen por Bolivia, pero también por otro país, o dos o tres países, tengan un tratamiento especial en el Fondo Monetario Internacional, ya que los mismos van a encontrar eco y van ayudar al desarrollo no sólo de Bolivia, sino de los países a los lados.

### **III. LOS PAÍSES EN LA INTEGRACIÓN FÍSICA REGIONAL**

#### **14. Asimetría**

##### **14.1 Diferencias en el nivel de desarrollo económico entre los países**

- Es necesario medir, bajo aspectos relativos y no absolutos, cuál es el esfuerzo relativo que hace cada país en su aporte a la integración suramericana. Tiene que darse una orientación estratégica en este sentido.
- Otro tema es la necesidad de compartir los gastos de la integración. La Unión Europea ha creado los llamados fondos de cohesión y estructurales como mecanismos de compensación y transferencia de recursos.

##### **14.2. Propuesta de trato especial y solidario para determinados países**

(Tratado en financiamiento)

##### **14.3 Grado de articulación con Suramérica**

Tema planteado por Surinam.

- ¿Somos parte de Suramérica?. En realidad, nuestra región no lo es. Estamos incluidos en IIRSA porque estamos en el mapa, no debido a nuestra actividad económica. Entonces, tenemos que preguntarnos que parte de la cadena (productiva o logística) de Suramérica vamos a ser. Surinam, ciertamente, pertenece a Suramérica, pero hay que hacer un mejor análisis de la región.
- Dentro de Suramérica los pequeños actores tienen que llegar a ser actores avisados (“smart players”). ¿Cómo nos hacemos más atractivos? ¿Que podemos ofrecerle a Suramérica?. Siendo miembros del CARICOM, la posición geográfica estratégica de Surinam ofrece posibilidades de ser un puente entre la CARICOM y Suramérica en beneficio de las dos subregiones.
- Un país pequeño debe jugar también con su capital humano. El desarrollo de los recursos humanos será importante, así como la generalización del uso del Internet.

##### **14.4 Diferencias en función del lenguaje**

Tema planteado por Guyana y Surinam.

#### **15. Roles o funciones estratégicas de los países en la integración física regional**

##### **15.1 ¿País de tránsito o agregar valor a la producción?**

Tema planteado en Uruguay, Bolivia, Ecuador, entre otros.

- El concepto de integración debería de alguna manera ver dónde se generan los flujos comerciales y hacia dónde van y cuál es el rol que tiene que cumplir cada uno de los países.
- ¿Cual es la vocación de cada país en la Iniciativa?. A los países se les plantean dos posibilidades, simplificando el análisis:
  - Integrarse a las redes internacionales porque se es un país con un dimensionamiento económico sustancial y se agrega un gran nivel de carga en el transporte, generación en la energía y tráfico en las telecomunicaciones, o
  - Prestar servicios eficientes que permitan integrarse a las redes internacionales, a través de la eficiencia en la prestación de servicios, siendo para los demás, que son los que generan la carga, un país de tránsito obligado por la calidad de los servicios e infraestructura logística.
- Esa visión de futuro es muy importante para un país que tiene condiciones físicas como son el lugar estratégico donde se encuentra.
- No obstante, ningún país quiere ser simplemente como “paso” o “puente” del comercio de otros. No ser sólo un país de tránsito sino seleccionar los sectores en los cuales se generará cargas. Este es el tema planteado en varios países: Bolivia, Uruguay, Ecuador, entre otros.
- Distintas opiniones:
  - Al país no le sirve que el tránsito solo pase por el territorio sin que se le pueda agregar valor.
  - Los temas no son excluyentes. La infraestructura puede servir para el tránsito de la carga de otros, pero también sirve para que todos los productos del país salgan, o sea, se trata de beneficiar al máximo de países posibles dentro de la integración.
  - El comentario sobre agregar valor al tránsito pudiera generar restricciones artificiosas que detengan el flujo, éste es un tema complicado, hay que encontrar compensaciones a esta situación que no perjudiquen el tráfico.
- Paraguay plantea su posición central en Suramérica: Paraguay es un lugar de cruce este-oeste que está en el corazón de América del Sur. Se agregan los nodos que se puedan dar con el sistema fluvial y aéreo. El país entero pasa a ser un corredor.
- En Venezuela se considera que el país es el pivote norte de la integración física suramericana. Es el punto de entrada hacia América del Sur desde el Norte.
- En Colombia se ha enfatizado la posición estratégica del país en Suramérica. En la presentación de la visión estratégica de la integración física suramericana no se hace ninguna alusión a la articulación de Suramérica con Centroamérica. Esa articulación puede hacerse a través de Colombia.
- Guyana y Surinam: Propiciar una relación más directa entre el CARICOM, la CAN y el MERCOSUR.

## **16. Agenda interna: promover competitividad y entorno favorable a los negocios**

### **16.1 La necesidad de una agenda interna: sostenibilidad del proceso de inversión en infraestructura**

Tema subrayado en Perú: si los negocios florecen, el Estado tendrá mejor manera de enfrentar este compromiso que está asumiendo durante 25 años con las Asociaciones Público-Privadas en infraestructura, ya que la economía crecerá y, con ello, también la recaudación. Es indispensable que estas carreteras desarrollen su propia dinámica de crecimiento. Para ello es necesario mejorar el entorno para los negocios, lo cual constituye la tarea de una “agenda interna”.

### **16.2 Inclusión de IIRSA en dichas agendas internas**

- Varios países están desarrollando agendas internas de competitividad, en particular ligadas a enfrentar los desafíos de la suscripción de TLCs, aunque su vigencia se concibe importante en sí misma.
- Entre ellos, Colombia y Ecuador, expusieron sus agendas internas en los respectivos talleres nacionales. El tema IIRSA está contemplado dentro de dichas agendas.

## **IV. CONSIDERACIONES INSTITUCIONALES Y VALORACIÓN DE LA INICIATIVA**

### **17. La institucionalidad de IIRSA-sus procedimientos**

#### **17.1 No burocratización**

IIRSA no debe sufrir la burocratización que otros procesos de integración han experimentado

#### **17.2 El método del consenso**

Es una de las grandes fortalezas de esta Iniciativa.

#### **17.3 El carácter no mandatorio**

Los proyectos que están en la cartera de IIRSA y las acciones que están previstas, están basadas en una planificación territorial indicativa, no es mandataria.

#### **17.4 ¿Falta fortaleza institucional?**

- Una de las fortalezas del IIRSA es el respaldo del Comité de Coordinación Técnica que han podido darle con el tiempo una continuidad.
- En contraposición al papel permanente del CCT, hay ciertas debilidades institucionales al interior de algunos países con respecto al tema IIRSA. Hay que repensar cómo se le va a dar continuidad a IIRSA en cada uno de los países. Si no

hay una estructura que dé soporte, puede ser que con el tiempo no lleguemos a cumplir los objetivos.

## **18. Valoración de la Iniciativa**

### **18.1 IIRSA incluye por la primera vez a todos**

Planteamiento expresado en Surinam: La Guyana Francesa debe participar, no hay un planteamiento sobre esto.

### **18.2 Cambio de conceptos tradicionales o paradigmas en la VESA a través de la planificación territorial**

- Con la VESA tenemos herramientas nuevas de planificación. Una de ellas es la planificación territorial (aterrizar el desarrollo en espacios concretos). Ya no estamos hablando del desarrollo de infraestructuras per se, sino de una planificación del territorio.
- El gran desafío es romper un paradigma esencial a la planificación tradicional, que es la visión hacia adentro, para pasar a una visión compartida con nuestros vecinos, teniendo la seguridad de que existen espacios conjuntos de desarrollo económico.

### **18.3 Proceso inductivo para construir la VESA**

- La construcción de la visión estratégica suramericana es a partir de la visión que cada país tenga.
- La VESA es una construcción gradual que debe hacerse de forma ascendente y con atención en los aspectos que conciernen la integración física regional. El foco es la infraestructura.

### **18.4 Alcances finales**

- IIRSA es una iniciativa oportuna, llega en un buen momento para movilizar el proceso de integración en su conjunto, al abordar un ámbito donde se presentan las mayores necesidades.
- El énfasis es acertado por cuanto la correlación de la competitividad con la infraestructura es perfecta, es decir, hay una relación directa entre la competitividad general y la calidad de la infraestructura.
- Integración suramericana sin infraestructura no existe. La infraestructura no sólo impide la integración sino que fomenta la desigualdad.
- El esfuerzo que ha hecho IIRSA es muy bueno en tratar dar el paso de un asentamiento poblacional y de construcción de la producción en la periferia costera de América del Sur a unirlo hacia el interior donde existen serios problemas de ocupación del territorio.

- La diferenciación entre ejes consolidados y ejes emergentes que, por tanto, implican diferentes estrategias de integración física, es un acierto de IIRSA. Si nos guiamos únicamente por los tráficos nunca haremos los proyectos.
- En general, la impresión general que se percibe en los países es que hay una valoración mayormente positiva de los principales aspectos de la Visión Estratégica de la Integración Física Suramericana.
- Por el lado negativo, las críticas se centran en buena parte en la no clara explicitación del modelo de desarrollo, el tema de los riesgos ambientales y la poca apertura a la sociedad civil que ha tenido la Iniciativa hasta ahora.
- También hay temores sobre quienes serán los ganadores y perdedores en esta integración. El desafío justamente es hacer una construcción suramericana en la que todos ganen.

-----