

Iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramericana

(IIRSA)

Conceptos básicos y
lineamientos estratégicos

INFORME DE TRABAJO

Coordinación IIRSA

Departamento de Operaciones Región 1

Banco Interamericano de Desarrollo

Iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramericana

(IIRSA)

Conceptos básicos y
lineamientos estratégicos

INFORME DE TRABAJO

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

Departamento de Operaciones Región 1

Este documento resume información disponible en la Secretaría de IIRSA.

Este informe se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. El informe no ha sido sometido a un proceso de arbitraje ni ha sido estudiado por el Grupo gerencial del Departamento de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto no representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Diciembre de 2003

Esta publicación puede obtenerse dirigiéndose a:

Publicaciones IFM, Parada W-0508
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo-electrónico:	sds-ifm@iadb.org
Telefax:	202-623-2157
Sitio de Internet:	http://www.iadb.org/sds/ifm

Índice de tabla

Introducción	1
Visión estratégica 2020	3
Escenario positivo: una américa del sur integrada y con una identidad consolidada	3
Requerimientos de infraestructura y servicios.....	4
IIRSA: desarrollo de la infraestructura y logística trans-suramericana.....	9
Ejes de integración y desarrollo (EID).....	9
Visión de negocios de los ejes	11
Procesos sectoriales de integración.....	12
Mecanismos institucionales de IIRSA.....	15
Comité de dirección ejecutiva – nivel directivo	15
Comité de coordinación técnica – nivel técnica	15
Grupos técnicos ejecutivos – nivel técnico	15
Ordenamiento de la cartera de proyectos bajo una visión de integración regional	17
Conclusiones	18

Introducción

En el actual contexto de globalización, el desafío principal para la primera década de este milenio es lograr un más elevado ritmo de crecimiento sostenido, que se derive de procesos productivos basados en la tecnología y el conocimiento y cada vez menos en la explotación de recursos naturales. Sólo a través de un crecimiento apoyado en el aumento genuino de la productividad y de la competitividad, será posible para la región tener mas relevancia a nivel mundial, creando al mismo tiempo las condiciones para un patrón de desarrollo sostenible que sea estable, eficiente y equitativo.

En el marco de los conceptos de competitividad y sostenibilidad, el desarrollo de la infraestructura regional adquiere especial relevancia en América del Sur. Este tema no debe ser visto, sin embargo, de manera aislada e independiente. Esto implica no sólo mejorar la infraestructura en sí (vial, portuaria, aeroportuaria, fluvial, etc.) sino concebir un proceso logístico integral que incluya armonizar procesos e integrar mercados, donde sea razonable hacerlo, el mejoramiento de los sistemas y regulaciones aduanales y de telecomunicaciones, la tecnología de la información, los mercados de servicios de logística (fletes, seguros, almacenamiento y procesamiento de permisos, entre otros), y el desarrollo sostenible a nivel local.

En las últimas décadas, América del Sur ha realizado un esfuerzo importante en la construcción de la integración física. Especialmente en el último decenio, resalta la creación de la Red de Transportes y el Inventario de Proyectos Prioritarios para la Integración de América del Sur, aprobados por la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur. Destacan, asimismo, las actividades del Grupo de Trabajo Multilateral sobre Corredores Terrestres Bioceánicos y el trabajo realizado en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata y del Tratado de Cooperación Amazónica, cuyo propósito, entre otros, es integrar las redes de transporte.

En el sector de energía, la integración e intercambio complementario de los recursos del continente suramericano, como el gas y la hidroelectricidad, ha comenzado a desarrollarse como un “nicho” de oportunidades para la aproximación sinérgica entre los países de la región. Estos desarrollos deben ampliarse y mejorarse paralelamente a la preservación del medio ambiente y la eliminación de barreras injustificables.

Por otra parte, el desarrollo de las telecomunicaciones es un factor indispensable para la constitución de los sistemas de logística y para la integración de los sistemas energéticos con una perspectiva regional suramericana.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), se originó en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada durante el segundo semestre del año 2000 en la ciudad de Brasilia, Brasil. En dicha reunión, los Presidentes, conscientes del imperativo de encarar acciones conjuntas para lograr el objetivo común de la integración, se comprometieron a avanzar en la modernización de la infraestructura regional y en la adopción de acciones específicas para promover su integración.

El compromiso de la reunión de Presidentes se tradujo en un Plan de Acción, que sirve, en conjunto con el documento “Una Visión Estratégica Suramericana”, como marco de referencia para el desarrollo de las actividades de IIRSA. Este compromiso fue reafirmado y profundizado por los Jefes de Estado a través del Consenso de Guayaquil en su Segunda Reunión realizada en esa ciudad ecuatoriana en julio de 2002.

La Iniciativa IIRSA es una iniciativa multinacional que involucra por primera vez a los doce países soberanos de América del Sur. Es una iniciativa multisectorial porque no sólo participa el sector transporte sino también el sector energético y el sector de telecomunicaciones. Es una iniciativa multidisciplinaria porque involucra

aspectos económicos, jurídicos, políticos, sociales, culturales, ambientales y otros.

La Iniciativa IIRSA combina el esfuerzo de instituciones financieras multilaterales de la región (BID, CAF y FONPLATA¹) con el trabajo coordinado de los gobiernos suramericanos para identificar y dar viabilidad a los proyectos prio-

ritarios de infraestructura de integración regional en las áreas de transporte, telecomunicaciones y energía, bajo la premisa de que la integración física entre los países es un factor determinante para promover los modelos productivos y comerciales que permitan un crecimiento sostenido y sustentable en los países de la región.

¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), y Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

Visión estratégica 2020

La discusión y formulación colectiva de una visión estratégica compartida para la integración física de América del Sur sirve de orientación, fuerza de convergencia y sinergia para las acciones de los gobiernos y organizaciones regionales a favor del desarrollo bajo un esquema de integración suramericana.

Los principios orientadores para la formulación de la visión estratégica establecidos por los doce países de IIRSA son los siguientes:

- 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; y
- Coordinación público-privada.

Suramérica está enfrentando el desafío que definirá su desempeño en el Siglo XXI: retomar el crecimiento económico con amplia participación social, para construir así las bases de un desarrollo sostenible en el largo plazo que genere bienestar social, reduzca los niveles de pobreza y desigualdad en todos los países de la región y aumente su participación y relevancia en la economía mundial.

El objetivo de desarrollo sostenible para Suramérica puede ser potencializado a través de una estrategia regional compartida por todos los países de la región. Esto requiere un importante cambio de enfoque en la coordinación de las acciones para el desarrollo de la región.

La Iniciativa IIRSA se apoya en la postulación de *ejes de integración y desarrollo* como referencia geo-económica de selección de proyectos; el tratamiento multisectorial del desarrollo de infraestructura para generar y aprovechar sinergias; y el análisis de proyectos integrados de unidades productivas e infraestructura.

Un aspecto central es la constatación de la relevancia que reúnen las acciones de la Iniciativa IIRSA en torno a los *procesos sectoriales de integración*, cuya consideración se constituye, en muchos casos, en prerequisites para el desarrollo de las inversiones en infraestructura en los tres sectores involucrados. La convergencia normativa y la adecuación institucional y reguladora, en especial en las áreas de transporte y energía, representan así un tema de alcance estratégico para viabilizar la integración y modernización de la infraestructura en la región.

Uno de los desafíos más complejos para la Suramérica de 2020 es construir un nuevo paradigma del desarrollo amazónico que en su esencia consiste en garantizar la calidad de vida de las poblaciones amazónicas al mismo tiempo que se conserva el patrimonio natural, la diversidad biológica y las culturas ancestrales. Así, el desarrollo de la infraestructura de integración asume un carácter más amplio y estratégico. Demanda, en consecuencia, acciones integradas y simultáneas de infraestructura, gestión ambiental y desarrollo social, basadas en procesos de evaluación de alcance estratégico.

ESCENARIO POSITIVO: UNA AMÉRICA DEL SUR INTEGRADA Y CON UNA IDENTIDAD CONSOLIDADA

Para poder alcanzar este escenario positivo, será necesario que las sociedades de Suramérica se den una agenda de procesos de transformación de la realidad actual, conformada por programas de acción concreta, que podrían organizarse alrededor de cuatro áreas clave de actuación: (i) la competitividad; (ii) la equidad de la sociedad; (iii) la gobernabilidad y la calidad de las instituciones; y (iv) la integración regional.

Varios son los temas fundamentales para la concreción de ese escenario positivo, pero la estabilidad económica es una condición necesaria para impulsar la inversión que se requiere para competir exitosamente en los mercados globalizados.

Dicha estabilidad no se circunscribe únicamente al mantenimiento de una inflación baja y un tipo de cambio real estable, sino también a la predictibilidad y conveniencia de las reglas del juego. La discrecionalidad en términos de la política económica puede reducirse implantando leyes o reglas transparentes que obliguen a cumplir ciertas metas comunes.

Un pilar fundamental de la estrategia de desarrollo propuesta en el documento sobre la visión estratégica es la integración suramericana. La propuesta nace del reconocimiento de que los países de América del Sur están embarcados en un mismo proceso y comparten un destino común. En los últimos años, se ha observado como, incluso los países con el más cuidadoso manejo de sus políticas de desarrollo, sufren las consecuencias de los problemas regionales y de las grandes crisis en países vecinos. Para lograr el avance sostenible de Suramérica en el tiempo se hace necesario avanzar todos juntos.

Adicionalmente, la integración tiene bases económicas y políticas pragmáticas, que son inherentes a la necesidad de reanudar el crecimiento sobre la base de una transformación productiva y social y el establecimiento de relaciones internacionales más simétricas. Estas bases pragmáticas incluyen el reconocimiento de las complementariedades o sinergias que pueden existir entre los países suramericanos, más allá de la competencia en la comercialización de uno u otro producto. Estas complementariedades comienzan con la diversidad de entornos ecológicos que existen en la región, que permiten generar ciertos productos a lo largo de todo el año, al mismo tiempo que multiplican la variedad de la oferta disponible. Las diversidades naturales de la región también son la base para importantes complementariedades en materia energética que se basan en los ciclos hídricos de las regiones, las diferencias horarias y las características en concentración y densidad de asentamientos humanos. Finalmente, el desarrollo industrial también ha dado lugar a oportunidades de especialización y diferenciación de productos que representan elementos complementarios entre los países. Sobre esta base, la propuesta de integración regional abre grandes posibilidades de

beneficio mutuo para todos los países de la región.

La integración suramericana es un proceso histórico que se desarrolla simultáneamente a través de varias dimensiones que tienen, cada una, dinámicas y desafíos propios. Si bien el objetivo central de IIRSA es la dimensión física de la integración y la infraestructura transuramericana de apoyo al desarrollo regional, se parte del reconocimiento de la importancia que tienen las otras dimensiones del proceso, todas ellas condiciones necesarias mas no suficientes para el logro de los objetivos de una América del Sur integrada y con una identidad consolidada.

REQUERIMIENTOS DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

Los flujos de exportación intra y extrarregionales que resultan del empleo de una visión estratégica compartida deben concentrarse en seis segmentos comerciales que presentarán el mayor dinamismo. Para ello, se ha propuesto una tipología de segmentos del comercio, que constituyen subsistemas dentro del sistema económico espacial, que son:

- Exportaciones de recursos naturales;
- Exportaciones de productos de agronegocios;
- Exportación de manufacturas livianas y complejas;
- Comercio intra-industria al nivel intrarregional;
- Turismo; y
- Servicios profesionales de alto valor agregado.

Cada uno de estos segmentos de comercio presenta demandas diferentes en materia de infraestructura para la integración (obras de infraestructura, tales como carreteras, tendidos de fibra óptica, etc). Además de sus beneficios directos, suelen provocar un impacto significativo sobre otros servicios. Por ejemplo, las mejoras en las comunicaciones son clave para el desarrollo de una mejor logística y de la facilitación del comercio internacional. Asimismo, se destaca la necesidad de convergencia de marcos regulado-

res e institucionales, que condicionan el funcionamiento de los mercados de servicios en materia de precios y calidad, incluyendo otras condiciones adicionales tendientes al desarrollo de operadores.

Para las exportaciones de recursos naturales, tales como soja, minerales o carbón, el objetivo a cumplir es el desarrollo de *corredores y hubs de exportación de alta capacidad y eficiencia*. Sus requerimientos principales en materia de infraestructura incluyen los componentes propios de los corredores: tramos de alta capacidad de transporte –en los que los modos masivos, como el ferrocarril y el transporte fluvial pueden resultar particularmente eficientes– y terminales portuarias especializadas. Los accesos a las terminales suelen resultar nodos críticos, ya que en muchos casos presentan conflictos con otros componentes de la infraestructura urbana. La calidad y precio de la energía eléctrica es particularmente relevante en algunas de estas actividades, y –en caso de que los flujos involucren el paso por otro país– los regímenes de circulación serán críticos.

Las principales demandas de estos flujos de exportación de recursos naturales serán las siguientes:

En materia de infraestructura:

- Terminales portuarias especializadas de alta productividad y que permitan el acceso de buques de gran calado.
- Accesos terrestres a puertos que configuren verdaderos *corredores* de alta productividad.
- Corredores ferroviarios especializados de alta capacidad y calidad de servicio.

En materia reguladora:

- Avance en las regulaciones portuarias y la posibilidad de operación de puertos privados.
- Marcos reguladores para el transporte automotor y ferroviario que faciliten la operación de corredores de alta productividad.

- Acuerdos entre países que faciliten la operación binacional de flujos pasantes entre países.

Otros requerimientos:

- Desarrollo de operadores portuarios y logísticos nacionales con capacidad de clase mundial.
- Oferta de condiciones atractivas para la inversión en terminales y ejes de alta productividad.
- Desarrollo de entes reguladores que ofrezcan seguridad jurídica para los inversores y el cumplimiento de los compromisos de los contratos.

Para las exportaciones de productos de agronegocios, tales como frutas finas, flores, vinos o carnes, el objetivo debe ser el desarrollo de *cadena logística integrada a clusters exportadores*. Para ser exitosas, estas actividades requieren integrarse en las cadenas de abastecimientos globales, disponiendo de vínculos físicos y electrónicos con sus clientes. La producción de origen agropecuario requiere adecuada accesibilidad –permanente– en todos los nodos del *cluster* y, en muchos casos, el desarrollo de cadenas de frío y la utilización de combinaciones multimodales. Las regulaciones deben facilitar el abastecimiento de energía eléctrica y el transporte aéreo de cargas.

Las principales demandas de estos flujos de productos de agronegocios serán las siguientes:

En materia de infraestructura:

- Red carretera con alta capilaridad y transitabilidad, ya que las fuentes (*sourcing*) de estos productos se encuentran muy dispersas y deben pasarse varias etapas de acciones, consolidación y tratamiento.
- Desarrollo de cadenas de frío de alta capacidad y calidad para asegurar la exportación de productos de alta calidad.
- Transporte multimodal de alta calidad.
- Transporte aéreo y terminales aeroportuarias de alta calidad.

En materia reguladora:

- Marcos reguladores para la operación de cadenas de frío.
- Desarrollo de redes de tráfico aéreo y terminales especializadas.
- Desarrollo de servicios de telecomunicaciones orientadas a la logística.
- Mejoramiento de la legislación aduanera para facilitar el transporte internacional y pasante.

Otros requerimientos:

- Promoción de la participación de operadores logísticos y fletes de mercancías (*freight forwarders*) de capitales locales o binacionales.
- Desarrollo de la regulación para el control de marcas, calidad y origen.
- Actividad de marketing de las "marcas país".
- *Clusters* de alta calidad institucional con asociaciones entre el sector privado, el público y las universidades.

La exportación de manufacturas livianas y complejas, tales como textiles, electrodomésticos, vehículos y maquinarias, tuvo un crecimiento importante en América del Sur en los últimos años –a los niveles intra y extrarregional–, y es de esperar que continúe con su desarrollo, logrando un posicionamiento estratégico diferenciado, con productos de mayor valor agregado. El objetivo debe ser implementar *cadenas logísticas multimodales*. Ello requiere infraestructura y servicios que faciliten la producción y el comercio, incluyendo sistemas multimodales, mercados energéticos integrados y telecomunicaciones para la logística.

Este segmento de la actividad comercial está muy vinculado al comercio intrarregional, esperándose un fuerte crecimiento bajo cualquiera de los escenarios contemplados.

Las principales demandas de estos flujos de manufacturas livianas y complejas serán las siguientes:

En materia de infraestructura:

- Desarrollo de corredores de transporte multimodal y "contenedorizado" de alta capacidad y calidad.
- Mejoramiento de los pasos de frontera para garantizar alta velocidad de paso.
- Desarrollo de una red vial integrada entre países sin grandes discontinuidades en materia de capacidad y calidad.
- Desarrollo de terminales portuarias para la operación de barcos de gran calado.

En materia reguladora:

- Marcos reguladores para facilitar el comercio entre países.
- Integración del transporte de cabotaje regional a través de marcos reguladores, legislación aduanera y promoción de operadores regionales.
- Desarrollo de redes de transporte aerocomercial de alta calidad.
- Promoción de condiciones para que grandes exportadores industriales puedan operar flotas y terminales propias.

Otros requerimientos:

- Promoción del desarrollo de operadores multimodales regionales.

El crecimiento del comercio intra-industrial al nivel intrarregional, abarcando productos tales como componentes industriales o productos químicos, dependerá del resultado de la integración entre plantas en la región, por parte de firmas multinacionales de origen extrarregional, o propias de la región, y por acuerdos de complementación intra-industrial. Para ello, el objetivo debe ser desarrollar *cadenas de abastecimiento regionales eficientes*. Los flujos estarán orientados al comercio intrarregional, requiriendo integración en la infraestructura (particularmente vial), agilidad en los pasos de frontera y un desarrollo del transporte multimodal. La mayor libertad de circulación en el transporte terrestre y marítimo puede tener un efecto significativo en los costos.

Las principales demandas de estos flujos de comercio intra-industrial intrarregional son bastante similares a las necesarias para el desarrollo del comercio industrial mencionado en el punto anterior.

En el campo del turismo, abarcando sus diversas modalidades –como el ecoturismo, el turismo aventura, y el turismo cultural– la existencia de recursos naturales y culturales en Suramérica constituye un atributo muy valorado en el mundo que está actualmente subutilizado. La posibilidad de ofrecer opciones que abarquen varios países en forma conjunta puede mejorar sensiblemente el atractivo de Suramérica como destino turístico (*circuitos integrados de alta calidad*). Ello requiere una red de infraestructura y servicios que incluya componentes muy diversos: aeropuertos principales y secundarios, circuitos carreteros integrados, infraestructura de apoyo (por ejemplo: hotelera, sanitaria), agilidad en la atención a los pasajeros en los pasos de frontera y el desarrollo de operadores y servicios turísticos locales de alta calidad.

Las principales demandas de estos flujos de turismo serán las siguientes:

En materia de infraestructura:

- Red vial de alta calidad y seguridad en cada uno de los países.
- Desarrollo de circuitos binacionales alrededor de áreas de alto interés turístico, con tránsito aduanero facilitado y altas condiciones de seguridad.
- Aeropuertos de calidad en zonas remotas.
- Cobertura de telecomunicaciones e Internet de alta calidad.
- Servicios e infraestructura (hotelería, salud, etc.) de alta calidad.

En materia reguladora:

- Desarrollo de redes aéreas que puedan servir los circuitos.
- Procesos aduaneros de alta calidad.
- Marcos reguladores que promuevan el desarrollo de capacidades turísticas binacionales o regionales.

- Marcos reguladores que promuevan la inversión privada en infraestructura para el turismo.

Otros requerimientos:

- Desarrollo de operadores turísticos de alta calidad.
- Garantizar condiciones de seguridad y de respeto de la ley de territorio.
- Promoción de la "imagen país" y desarrollo de circuitos turísticos binacionales o regionales.

Para ser competitivo en términos de servicios profesionales de alto valor agregado, tales como la producción de software, o la instalación de centros de comunicación (*call centers*), Suramérica debe buscar una *conectividad de clase mundial*. Este tipo de actividad requiere una plataforma óptima de telecomunicaciones, y también otros requisitos que hagan atractivos los centros urbanos en los que se concentre su desarrollo, tales como el parque de servicio, y otros servicios urbanos que hagan atractiva la vida para los profesionales y sus familias (movilidad, seguridad, calidad ambiental, etc.). El desarrollo de las telecomunicaciones depende básicamente de los marcos reguladores que adopten los países.

Las principales demandas de estos flujos serán las siguientes:

En materia de infraestructura:

- Telecomunicaciones de alta calidad (banda ancha) y de costos competitivos.
- Desarrollo de parques de servicios de alta calidad.
- Calidad de infraestructura aeroportuaria y de accesos.

En materia reguladora:

- Marcos reguladores y tarifarios que promuevan actividades con alta intensidad de información y datos.
- Tratamiento impositivo que promueva estas actividades.

- Revisión de la legislación laboral para garantizar flexibilidad.
- Legislación sobre protección de la información y en tránsito de datos.

Otros requerimientos:

- Garantizar alta calidad de vida para ejecutivos y sus familias.
- Promoción del desarrollo de empresas locales o regionales de prestación de servicios.

IIRSA: desarrollo de la infraestructura y logística trans-suramericana

La articulación del territorio suramericano a través del desarrollo estratégico de infraestructura de energía, telecomunicaciones y transportes permite reducir el costo logístico de la producción regional a medida que se avanza en los procesos de promoción del comercio y conformación de conglomerados de producción a escala regional.

Para desarrollar los trabajos relacionados a la integración de la infraestructura, la Iniciativa IIRSA está basada en dos pilares: *ejes de integración y desarrollo y procesos sectoriales de integración*.

EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO (EID)

En concordancia con la visión geo-económica de la región, el espacio suramericano es organizado en torno a franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales, en las cuales se busca establecer un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades productivas específicas de cada franja o eje de integración y desarrollo. La provisión de estos servicios de infraestructura busca promover el desarrollo de negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales. Los ejes de integración y desarrollo representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible amplio de la región. Este ordenamiento y desarrollo armónico del espacio suramericano facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de transporte, energía o telecomunicaciones. La convergencia entre las expectativas de negocio y la dotación de la infraestructura es clave para el éxito de los EID.

Los EID constituyen el instrumento fundamental para que la Iniciativa IIRSA cumpla sus objetivos. Su fin no se limita a instaurar corredores eficientes para facilitar la producción y el comercio de bienes, sino en ser vehículos para el desarrollo integral de las regiones y de las personas que las habitan. Sobre esta base conceptual y técnica, fueron establecidos diez ejes en América del Sur:

- Eje Andino;
- Eje Andino del Sur (del norte al sur de Argentina y Chile);
- Eje del Amazonas (Colombia-Ecuador-Perú-Brasil);
- Eje de Capricornio (Antofagasta/Chile-Jujuy/Argentina-Asunción/Paraguay-Porto Alegre/Brasil);
- Eje del Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Surinam-Guyana);
- Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná;
- Eje Interoceánico Central (Brasil-Bolivia-Paraguay-Perú-Chile);
- Eje MERCOSUR-Chile;
- Eje Perú-Brasil-Bolivia; y
- Eje del Sur (Talcahuano-Concepción/Chile-Neuquén-Bahía Blanca/Argentina).

Se considera que los actuales ejes pueden presentar tres grupos claramente diferenciados de subespacios en distintas etapas de desarrollo:

Subespacio consolidado que presenta las características siguientes:

- Comercio de alta intensidad que ya presenta altos volúmenes de intercambio con alta diversificación y alta densidad de valor.
- Perspectivas de crecimiento previsible, dadas por el avance en el proceso de integración y por las estrategias de desarrollo de las empresas privadas.

- Demanda diversificada que presenta volúmenes importantes de todos los tipos de carga analizados.
- Puerta importante de acceso al mundo que presenta altos niveles de comercio intrarregional y que genera altos niveles de exportaciones extrarregionales.

A título ilustrativo, se piensa que Ejes como el Andino y el MERCOSUR-Chile contienen varios subespacios en este nivel de desarrollo.

Subespacio con alto potencial de crecimiento, que presenta las características siguientes:

- Comercio en consolidación con niveles crecientes y alto dinamismo en los últimos años.
- Buenas perspectivas de crecimiento y expectativas favorables de desarrollo.
- Potencial para comercio intra-industrial resultante de la localización y las estrategias de las mayores empresas multinacionales y locales.
- Comercio intrarregional potencial importante.
- Flujos y oferta de turismo que pueden combinarse en circuitos integrados de alto potencial.

A título de ejemplo, el Eje Interoceánico Central (Brasil-Bolivia-Paraguay-Perú-Chile) contiene subespacios con esas características.

Subespacio emergente, que presenta las características siguientes:

- Algún nivel de comercio, que demuestra la existencia de empresas y de flujos ya observables.
- Potencial de crecimiento del comercio.
- Potenciales discontinuidades que pueden generar un impulso en el comercio, como pueden ser la puesta en marcha de proyectos de extracción mineral o de ampliación de la frontera agropecuaria.
- Consideraciones adicionales que generen una demanda de construcción de infraestructura, como pueden ser la apertura de nuevas zonas de producción; la necesidad

de "desenclavar" una zona; y la necesidad de asegurar la presencia del Estado nacional y de ofrecer condiciones de seguridad.

A título ilustrativo, los Ejes Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Surinam-Guyana) y Perú-Brasil-Bolivia presentan subespacios que se encuentran en esta etapa de desarrollo.

Para cada una de estas tres categorías de subespacios, hay acciones estratégicas que IIRSA debe promover y las dimensiones en las que podrá contribuir mayor valor agregado serán diferentes. Así, IIRSA tiene un papel importante como *acelerador y desarrollador* de subespacios y ejes que están en diferentes estadios de desarrollo y presentan, por lo tanto, necesidades claramente diferenciadas.

La priorización de proyectos en IIRSA está basada, entre otros aspectos, en la búsqueda de una estrategia adecuada para los subespacios de acuerdo con su estado de madurez. Los objetivos –y los criterios– para seleccionar proyectos no son similares en todos los casos.

Por ejemplo, en *subespacios consolidados*, como los existentes en el Eje MERCOSUR-Chile, las funciones que deben cumplir los proyectos, los procesos sectoriales, los aspectos a tener en cuenta para su desarrollo, las pautas para el financiamiento de los proyectos y otros objetivos adicionales a cumplir, son los siguientes:

- Eliminar cuellos de botella y buscar niveles de servicio de clase mundial;
- Dar énfasis a los avances institucionales y procesos sectoriales de integración;
- Desarrollar sistemas logísticos;
- Promover la coordinación entre planes nacionales, proyectos y sus sinergias;
- Desarrollar asociaciones público-privadas;
- Maximizar el potencial de inversión y financiamiento privado, según nuevas modalidades;
- Integrar proyectos públicos y privados;
- Desarrollar la capacidad empresarial y el sector privado; y
- Fortalecer capacidades de planificación, gestión y regulación pública.

En *subespacios de alto potencial de desarrollo*, como pueden ser, por ejemplo, los existentes en el Eje Interoceánico Central, las acciones estratégicas a desarrollar son:

- Focalizar la inversión en unos pocos proyectos de alto impacto para resolver cuellos de botella y eslabones faltantes;
- Promover iniciativas para la aceleración del comercio bilateral;
- Coordinar y apoyar a los *clusters* y las cadenas productivas para promover el comercio;
- Explorar la sinergia entre proyectos de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en cada espacio para aumentar el atractivo de las inversiones en sectores productivos;
- Promover el financiamiento privado en los casos en que ya es viable y promoción de asociaciones público-privadas;
- Desarrollar planes de logística y servicios para exportadores;
- Promover los procesos de integración de cadenas productivas de valor agregado entre los países;
- Promover el desarrollo de marcos reguladores para la integración; y
- Fortalecer capacidades de planificación, gestión y regulación pública.

En un *subespacio emergente*, como puede ser el del Eje Escudo Guayanés las funciones, pautas de desarrollo, criterios de financiamiento y otros objetivos a cumplir deben ser diferentes:

- Promover la planificación de largo plazo de la infraestructura básica de transporte, energía y telecomunicaciones;
- Implantar grupos de proyectos de inversión simultánea en infraestructura y unidades productivas "anclas", para viabilizar el desarrollo económico;
- Crear nueva producción, comercio y oportunidades para las poblaciones locales, y en especial, mediante apoyo a las pyme;
- Implantar proyectos integrados de infraestructura económica, gestión ambiental y desarrollo social;

- Promover capacidades de planificación, gestión y regulación pública; y
- Articular fondos de apoyo extrarregional para financiamiento de desarrollo.

Los EID son, entonces, las grandes regiones de América del Sur en que las oportunidades de negocios intrarregionales y globales están generando o son más probables de generar flujos de inversión y comercio importantes. Los servicios de infraestructura se diseñan en función de los negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales. Así, los EID representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible agregado de América del Sur.

El ordenamiento y desarrollo real del espacio suramericano se ha venido generando en torno a estos ejes territoriales. Esta dinámica facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente relativamente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de infraestructura, y proveerá mecanismos para la distribución racional y justa de los beneficios del desarrollo entre los territorios de la región.

VISIÓN DE NEGOCIOS DE LOS EJES

En el marco de IIRSA, se ha realizado un trabajo de formulación de visiones de negocios preliminares dentro de cada uno de los ejes, buscando identificar las actividades socioeconómicas dominantes y potenciales del área de influencia de los ejes y su relación con la infraestructura actual y futura. Como resultado de este ejercicio, se cuenta con visiones de negocios para cada eje, donde se identifican las principales actividades productivas actuales y potenciales, los cuellos de botella y los problemas que es necesario superar para que esas potencialidades se hagan efectivas, así como propuestas para superar esos problemas, sean las soluciones de carácter procedimental, operativo o normativo, o el desarrollo de infraestructura faltante en los ejes, dentro de un concepto de planificación estratégica regional.

Las visiones de negocios constituyen una herramienta para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo integral, que no sólo se limiten a la construcción de obras de infraestructura, sino que también involucren la articulación de actividades económicas complementarias, el desarrollo de instituciones que presten apoyo logístico, la participación efectiva de comunidades locales mediante la creación de empresas proveedoras de insumos y servicios y la modernización de la gestión pública local.

Algunos de los ejes identificados cuentan con una infraestructura existente y operativa y con flujos de comercio establecidos. Dentro de estos ejes se ha trabajado en la identificación de proyectos encaminados a facilitar los flujos de comercio, reducir costos de transporte, eliminar cuellos de botella y mejorar la competitividad de los países involucrados en esos ejes. En cambio, en otros ejes donde los flujos de comercio se presentan como incipientes o casi inexistentes, la infraestructura de integración y de soporte de los mismos debe ser mejorada de manera sustancial. La diferencia entre las características individuales de cada eje obliga a identificar actividades y acciones correspondientes a cada particularidad.

PROCESOS SECTORIALES DE INTEGRACIÓN

Los procesos sectoriales de integración constituyen el otro pilar de IIRSA, conjuntamente con los ejes de integración y desarrollo y abarcan los servicios clave en el proceso de integración, que pueden estar presentes en múltiples EID, y que requieren de acciones coordinadas entre los países para remover los obstáculos al desarrollo y el uso eficiente de la infraestructura para la integración. Típicamente, estos procesos procuran el alcance de la armonización y/o convergencia de marcos reguladores, como por ejemplo, la circulación en los pasos de frontera, o la mayor apertura en la navegación marítima y el transporte aéreo, o la integración de los mercados energéticos.

Actualmente siete procesos sectoriales de integración están siendo analizados y ya presentan una agenda de acciones:

- Sistemas operativos de transporte marítimo.
- Sistemas operativos de transporte aéreo.
- Sistemas operativos de transporte multimodal.
- Facilitación de pasos de frontera.
- Tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Marcos normativos de mercados energéticos regionales.
- Instrumentos de financiamiento.

Sistemas operativos de transporte marítimo: la mayor parte del comercio extrarregional y buena parte del transporte intrarregional va a realizarse a través del transporte marítimo. La reducción de costos, la mayor frecuencia y la mayor confiabilidad serán claves para la competitividad de la región. En un mercado en el que los principales actores son privados, las normas reguladoras que adopten los países pueden facilitar esos objetivos, evitando la separación entre tráficos intra y extrarregionales que puede estar impidiendo un uso eficiente de los equipos.

Sistemas operativos de transporte aéreo: este modo de transporte tendrá una incidencia creciente en el transporte intra y extrarregional de cargas, y un rol decisivo en el transporte de pasajeros por negocios y turismo. Su objetivo es lograr la mayor cobertura y frecuencias, y menores precios, para cargas y pasajeros. La mejor articulación entre los servicios extrarregionales e intrarregionales –que dependen de las regulaciones que adopten los países– puede constituir la clave para hacerlo. Al igual que con el transporte marítimo, el "impulso" que generan los tráficos extrarregionales puede constituir una oportunidad para mejorar los servicios intrarregionales.

Sistemas operativos de transporte multimodal: el tipo de comercio que se prevé requerirá en forma creciente las operaciones integradas, que combinen modos de transporte y empresas con una alta sincronización. Ello requiere no sólo la infraestructura adecuada, sino una sólida armonización jurídica y el desarrollo de operadores regionales.

Facilitación de pasos de frontera: estas acciones son clave para la movilidad de bienes y personas en la región. Deben tender a permitir operaciones perfectas (*seamless*), logrando estándares similares a los que se han obtenido en otras regiones del mundo.

Tecnologías de la información y las comunicaciones: se deben proveer servicios de alta calidad, que constituyen una clave para la competitividad y generan numerosas externalidades al mejorar la conectividad de áreas marginales, por lo que se va a propiciar el desarrollo de regulaciones, infraestructura y contenidos que faciliten el desarrollo económico y social, y promuevan la igualdad de oportunidades.

Marcos normativos de mercados energéticos regionales: el desarrollo de mercados energéticos regionales permite optimizar el uso de los recursos y mejorar la calidad del suministro, favoreciendo también la protección del medio ambiente. Deberían removerse los obstáculos para lograr esos mercados y aprovechar plenamente sus ventajas, ante cualquier escenario. No hacerlo significa perder oportunidades de mejorar la eficiencia de las economías. Los beneficios de los mercados energéticos serán: optimizar el *stock* de capital; disminuir los costos marginales de largo plazo; mejorar la calidad y seguridad del suministro; reducir los impactos energéticos sobre el medio ambiente; e incrementar la dimensión de los mercados, atrayendo inversores privados.

Instrumentos de financiamiento: la financiación de los proyectos seguramente requerirá de mecanismos novedosos, más allá de las formas tradicionales de concesión. Ante la escasez de recursos públicos y los límites del endeudamiento, será crucial atraer capital privado. La administración de los riesgos, con el apoyo de los Estados y los organismos multilaterales, serán la clave para lograrlo, adquiriendo un rol singular las perspectivas crecientes de las asociaciones público-privadas.

Para cada uno de los procesos sectoriales de integración se han realizado estudios de diagnóstico que tienen por objeto identificar obstáculos de tipo normativo, operativo e institucional que

dificultan el desarrollo y la utilización eficiente de la infraestructura básica de la región. Si bien las redes de infraestructura proveen el soporte físico por el cual circulan los flujos, existe un conjunto de normas que regula su utilización e instituciones que dictan estas normas y velan por su cumplimiento. Estos marcos legales e institucionales, así como las características de la operación de los servicios, constituyen elementos fundamentales para obtener el mayor potencial de beneficios derivados de la utilización de la infraestructura. En el caso de un proceso de integración como el planteado, los temas normativos, de aspectos regulativos y operativos adquieren mayores niveles de complejidad pues involucran a varias instituciones de doce países.

Sin duda alguna, y en algunos casos aún por encima de los obstáculos físicos y las restricciones fiscales, las asimetrías en materia de regulación representan el mayor reto en la integración de la infraestructura regional. Los estudios realizados también identifican áreas en las cuales se puedan lograr avances en la convergencia de las regulaciones y normatividad relevantes, la modernización de los entes reguladores, la competitividad en la prestación de servicios y la promoción de la inversión privada en infraestructura, sin distinguir de fronteras. Es así como se produjeron planes de acción en las áreas de tecnologías de la información y las comunicaciones, la facilitación de los pasos de frontera, transporte aéreo, transporte marítimo, transporte multimodal y mercados energéticos. Estos fueron distribuidos a las autoridades nacionales de los países que hacen parte de la Iniciativa y se espera que una vez hayan sido revisados por los gobiernos, se conviertan en guías para la armonización y compatibilización de marcos reguladores y para el mejoramiento de las instituciones a nivel regional.

Es conveniente resaltar el carácter novedoso de estos estudios y su importante contribución en el análisis de opciones para mitigar o en algunos casos eliminar completamente las barreras que se interponen a la provisión eficiente de servicios de infraestructura en el ámbito regional.

Como parte del proceso de ejecución y puesta en marcha de las acciones prioritarias en el marco

de IIRSA, se avanzó también en el análisis y el estudio de diversos mecanismos de financiamiento de proyectos de infraestructura tomando en cuenta las restricciones fiscales de los países

y sus dificultades de acceso a los mercados de capitales internacionales que limitan la pronta puesta en ejecución de los proyectos identificados.

Mecanismos institucionales de IIRSA

Existen en IIRSA mecanismos institucionales para la implementación y acompañamiento de la Iniciativa. Esos mecanismos están conformados de la siguiente manera:

- Un Comité de Dirección Ejecutiva (CDE);
- Un Comité de Coordinación Técnica (CCT); y
- Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE).

Adicionalmente, algunos países crearon formalmente Coordinaciones Nacionales que tienen un importante papel de enlace y articulación, tanto al interior de los gobiernos, como para la interacción con el CCT.

COMITÉ DE DIRECCIÓN EJECUTIVA – NIVEL DIRECTIVO

Este nivel está conformado por un Comité de Dirección Ejecutiva integrado por representantes de alto nivel (en general Ministros de Estado) designados por los Gobiernos de América del Sur, pertenecientes a aquellas entidades pertinentes que los respectivos gobiernos consideren convenientes. El CDE tiene una Presidencia y dos Vicepresidencias. La Secretaría del CDE es ejercida por el Comité de Coordinación Técnica y conformada por el BID, la CAF y el FONPLATA, según el Mandato de la Reunión Presidencial de Brasilia.

Las acciones del CDE tienen como objetivos básicos, el desarrollo y la aprobación de una visión y un vocabulario unificado; la recomendación de directrices destinadas a las estructuras competentes internas de los gobiernos; y la formulación de propuestas que puedan perfeccionar las iniciativas en proceso de implantación. En base de ello, este Comité sugiere orientaciones de política en materia de coordinación de planes e inversiones; marcos reguladores, reglamentarios e institucionales; y financiamiento, mediante el análisis de las propuestas técnicas consensuadas surgidas de los Grupos Técnicos Ejecuti-

vos y propuestas por el Comité de Coordinación Técnica.

COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA— NIVEL TÉCNICO

Este nivel está conformado por un Comité de Coordinación Técnica integrado por representantes del Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.

El CCT tiene el papel de apoyar técnicamente a los países en todos los temas relacionados a IIRSA. Además actúa como facilitador de los procesos de discusión entre los países en los trabajos de definición de prioridades y identificación de proyectos y acciones estructurantes.

El CCT cuenta con una Secretaría, la cual está localizada en forma permanente en la sede del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL) en Buenos Aires, Argentina.

GRUPOS TÉCNICOS EJECUTIVOS— NIVEL TÉCNICO

Los GTE constituyen el nivel de trabajo técnico de los Gobiernos sobre la base de las directivas que surjan del CDE. Para ello, coordinan sus requerimientos con el CCT, el que da apoyo para gestionar demandas técnicas y operativas ligadas al desarrollo de los trabajos que correspondan a cada eje de integración y desarrollo y para cada uno de los procesos sectoriales de integración aprobados por el CDE. Los Grupos Técnicos Ejecutivos están integrados por funcionarios y expertos designados por los Gobiernos de América del Sur, pertenecientes a aquellas entidades que los respectivos gobiernos consideren pertinentes.

Los GTE analizan temas específicos para cada eje o proceso, tales como armonización y/o

compatibilización de marcos normativos, métodos para la identificación y evaluación integrada de proyectos, estudio de los aspectos ambientales y sociales, acciones que impulsen el desarrollo de zonas de densificación económica abarca-

das por el área de influencia del eje respectivo, definición de mecanismos institucionales al nivel de cada gobierno para atender las acciones requeridas, entre otros.

Ordenamiento de la cartera de proyectos bajo una visión de integración regional

En el marco de la visión estratégica y de las visiones de negocios de cada uno de los ejes de integración y desarrollo y tomando como punto de partida el portafolio de proyectos de cada EID, se está avanzando en la identificación y búsqueda de consensos sobre los proyectos estratégicos de integración bajo una perspectiva regional.

Para ello, se está utilizando una metodología de planificación indicativa, bajo un esquema de trabajo participativo de los países, encaminado hacia la agrupación de la cartera de proyectos, con el objetivo último de ordenar la cartera e identificar los proyectos de mayor factibilidad y mayor contribución al desarrollo sostenible.

Los proyectos fueron agrupados en torno a un proyecto definido como *proyecto-ancla* del grupo, concepto éste que facilita la identificación de la sinergia entre los proyectos. El proyecto-ancla

debe poseer poder catalítico-sinérgico para justificar la formación de un agrupamiento en su entorno. No es necesariamente el proyecto de mayor porte, pues frecuentemente es un 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. El proyecto-ancla puede ser un proyecto ya implantado. En tal caso, se lo denomina *proyecto-ancla existente*.

Ya están identificadas técnicamente 41 agrupaciones de proyectos y 41 proyectos-ancla dentro de ocho de los diez ejes. Posteriormente se establecerán los grupos de proyectos prioritarios y la secuencia de intervención dentro de cada uno de los grupos, con el fin de concentrar las acciones en el corto y mediano plazo para viabilizar los proyectos estratégicos y de alto impacto.

Conclusiones

Suramérica está enfrentando el desafío que definirá su desempeño en el Siglo XXI: retomar el crecimiento económico con amplia participación social, para construir así las bases de un desarrollo sostenible en el largo plazo que genere bienestar social, reduzca los niveles de pobreza y desigualdad en todos los países de la región y aumente su participación y relevancia en la economía mundial.

El objetivo de desarrollo sostenible para Suramérica puede ser potencializado a través de una estrategia regional compartida por todos los países de la región. Esto requiere un importante cambio de enfoque en la planificación de las acciones de los países, para complementar la óptica del desarrollo en función de objetivos nacionales con el análisis de las dinámicas

regionales y el diseño de intervenciones de alcance multinacional. Adicionalmente, la integración regional requiere de transformaciones significativas en la calidad de las instituciones rectoras del desarrollo, el capital social y humano de las sociedades mismas, y la competitividad de las empresas y sectores productivos regionales.

En este sentido, la integración física del espacio suramericano se encuadra en el contexto más amplio de la integración y el desarrollo sostenible de la sociedad suramericana. La Iniciativa IIRSA está construyendo una nueva agenda para el desarrollo de redes de infraestructura y logística trans-suramericanas para viabilizar la integración y la modernización de la infraestructura en la región.



Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Operaciones Región 1

1300 New York Ave., N.W.,
Washington, DC 20577, USA