



Título del Trabajo:

LAS POLITICAS DE INTEGRACION FISICA EN EL MERCOSUR

Autor:

Rodolfo López

Mónica Romegialli

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

Introducción

Con la redemocratización de los países del Cono Sur americano, en la década de los ochenta, se revitalizan los distintos procesos de integración entre los países de la subregión, tímidamente al comienzo y con mayor énfasis a lo largo de los noventa, aunque las distintas políticas imperante en el contexto interno e internacional fueron incidiendo sobre los objetivos y metas de dicho proceso, pero lo relevante de este nuevo impulso integracionista es que el mismo fue posible cuando los dos principales países del Cono Sur, Argentina y Brasil abandonaron sus estrategias de competencia y primacía, dando origen al Proceso de Integración y Cooperación Argentina-Brasil (PICAB) que sentaría las bases para el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a comienzo de los noventa.

Hay que destacar, que si bien la integración económica y política iniciada en los ochenta continúa en la actualidad, tiene sus antecedentes en los trabajos de la CEPAL entre los años 50 y 60 que promovían el intercambio regional para salir del atraso relativo de los países latinoamericanos, en el marco del llamado modelo de sustitución de importaciones. La instrumentación de esta idea se concretó con la creación, en 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Los esfuerzos de la ALALC en los años 60 y 70, ni impidieron que la década de los 80 (y principalmente en función de la crisis de la deuda) el continente sufriera los efectos de una fuerte recesión. La interrupción de los flujos de capital orientados a América Latina, y los programas de ajuste adoptados en la región, regidos por las directivas del Fondo Monetario Internacional, aventuraron los problemas que afrontaba la ALALC, cuyo intercambio fue afectado drásticamente.

La crisis coincidió con la reestructuración de ese foro regional, que pasó a tener un enfoque más pragmático de la integración, tomando en cuenta las disparidades existentes entre los Estados miembros. Con el Tratado de Montevideo de 1980 fue creada la ALADI, y el proceso de integración se volvió más flexible. La principal característica de la ALADI con relación a la ALALC es, la de haber adoptado como meta el establecimiento gradual y progresivo de un mercado común latinoamericano, no a partir de la creación de una zona de libre comercio y de la estricta observancia de la cláusula de la nación más favorecida, sino por medio del estímulo a los arreglos bilaterales, que no se extienden automáticamente a los demás países¹. En este contexto, se constituirá el Programa de Integración y Cooperación Argentina – Brasil (PICAB), a mediados de la década de los ochenta y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1990.

Lo que caracteriza a estos procesos de integración político y económicos es la promoción del libre comercio entre los países miembros, procurando la

¹ Celso Amorim. El mercado común del sur y el contexto hemisférico. Revista del Derecho Industrial. Año 13, Mayo-Agosto 1991 N° 38. Ed. Desalma, Buenos Aires, 1991.

reducción arancelaria y trabas al comercio intrarregional, sin considerar a la infraestructura física como un determinante en el flujo de bienes entre los distintos estados; así el Tratado de Montevideo de 1960 constitutivo de la ALALC, en su Artículo 3 enuncia que “las Partes Contratantes eliminarán gradualmente, para lo esencial de su comercio recíproco, los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier Parte Contratante” (...) entendiéndose por gravámenes “los derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes –sean de carácter fiscal, monetario o cambiario- que incidan sobre las importaciones”. Y en el Artículo 18 hace referencia al tratamiento de la nación más favorecida “Cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una Parte Contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de las demás Partes Contratantes”².

Ante la imposibilidad de conseguir las metas planteadas por la ALALC, ya sean estas por motivos políticos y/o económicos entre los estados miembros, el 12 de agosto de 1980 se instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Este nuevo Tratado tuvo por objeto inmediato la formación de un área de preferencias económicas con vistas a lograr el ambicioso mercado común latinoamericano. El área de preferencias, que sustituye a la proyectada zona de libre comercio que había encarnado la ALALC, se compone de tres mecanismos: una preferencia arancelaria regional respecto de terceros países; acuerdos de alcance regional, esto es, con la participación de todos los estados miembros; y acuerdos de alcance parcial, así llamados porque se celebran entre dos o más de los países miembros, pero no entre todos ellos. La mayoría de las ventajas comerciales que habían sido negociadas en el marco de la ALALC, en su carácter de “patrimonio histórico” de dicho esquema fueron preservadas mediante su renegociación e incorporación a los nuevos instrumentos creados en la ALADI³.

Va a ser en el marco de la ALADI en donde se van a firmar los nuevos tratados de integración como fueron el PICAB y el MERCOSUR. El común denominador para esta fase integracionista en América Latina, va a ser la ausencia de la promoción de la integración física como un elemento que coadyuve a la integración comercialista y la creación de áreas de libre comercio. El MERCOSUR, en los considerando generales enuncia que para lograr sus objetivos es necesario el “aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de *las interconexiones físicas*, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la

² Fuente digital <http://www.aladi.org>

³ Fuente digital http://www.iadb.org/intal/tratados/temas/tema_aladi5.htm

complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”⁴.

Pero la integración física no estuvo ausente en el debate sobre las distintas estrategias de desarrollo de los países de América del Sur, aunque su abordaje estuvo disociado de los Tratados de índole comercial. Los Gobiernos de las Repúblicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, representados en la I Reunión Extraordinaria de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata, realizada en Brasilia el 22 y 23 de abril de 1969, acuerdan en la firma del Tratado de la Cuenca del Plata, que en el Artículo I enuncia “Las partes contratantes convienen en mancomunar esfuerzo con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable”; más específico en el párrafo único, inciso d) hace especial referencia a “el perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones”⁵. Y el 3 de Julio de 1978 las Repúblicas de Bolivia, del Brasil, de Colombia, del Ecuador, de Guyana, del Perú, de Surinam y de Venezuela, resuelven suscribir el Tratado Amazónico, siendo el Artículo X en donde “Las Partes Contratantes coinciden en la conveniencia de crear una infraestructura física adecuada entre sus respectivos países, especialmente en los aspectos de transporte y comunicaciones. Por consiguiente, se comprometen a estudiar las formas más armónicas de establecer o perfeccionar las interconexiones viales, de transporte fluviales, aéreos y de telecomunicaciones, teniendo en cuenta los planes y programas de cada país para lograr el objetivo prioritario de incorporar plenamente esos territorios amazónicos a sus respectivas economías nacionales”.

La característica común de ambos tratados era el rol central que tenían los Estados firmantes de dichos documentos, siendo éstos, los encargados de realizar los estudios, proyectos, proveer el financiamiento y ejecución de las obras de infraestructura física en el marco de las distintas subregiones del continente sudamericano.

En la Primera Cumbre de las Américas, realizada el 11 de diciembre de 1994 en Miami, se sientan las bases para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión, con una fecha límite para la entrada en vigencia en el año 2005. En el Plan de Acción de la citada reunión, se hace expresa referencia al tema de la Infraestructura Hemisférica; “El desarrollo del Hemisferio depende de medidas urgentes de infraestructura, incluida la asignación prioritaria de los recursos financieros, de acuerdo a la legislación nacional y con la participación de los sectores público y privado hacia proyectos económicamente viables y ecológicamente sanos se ha convertido en un elemento cada vez más esencial para los países del

⁴ Mercado Común entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay (MERCOSUR). Ed. BID/Fundación Banco de Boston. Buenos Aires, 1991. P. 3.

⁵ Fuente digital <http://www.iadb.org/intal/tratados/cuencaplata1.htm>

Hemisferio, en la medida en que el crecimiento de las fuentes oficiales de capital no se ha mantenido al mismo ritmo del crecimiento de las necesidades de la región”⁶. Dicha estrategia de vinculación público-privado, está en consonancia con el modelo de apertura, desregulación y preeminencia del mercado por sobre el Estado, que fue sintetizado en los pilares del Consenso de Washignton y la euforia de la globalización que primó en la década de los noventa.

Si bien el proceso ALCA se formalizó en el año 1994, las tensiones entre los dos grandes actores del continente americano se remontan a 1993. En la Reunión del Grupo de Río de 1993, realizada en Santiago de Chile, el presidente brasileño Itamar Franco planteó articular en los siguientes 10 años una zona de libre comercio entre MERCOSUR, Chile y el Pacto Andino y los estados amazónicos, cuyo objetivo era negociar con los Estados Unidos desde una posición de fuerza. Esta política fue continuada por su sucesor Fernando Enrique Cardozo con la creación de un Area de Libre Comercio Sudamericano (ALCSA) realizada por Brasil en 1994 por la creciente preocupación de la atracción que la propuesta norteamericana del ALCA, y el mismo NAFTA, habían ejercido sobre los países de la región, incluyendo su propio socio más importante: Argentina.

Al ejercer el liderazgo político y económico del MERCOSUR en primera instancia, y aspirar al liderazgo sudamericano, como un instrumento político para su inserción internacional, Brasil se ha volcado a diseñar la estrategia a seguir frente a Estados Unidos y otros centros de poder, como una base más de apoyo para su estrategia de alcanzar reconocimiento como “potencia media mundial”.

En vísperas de la Segunda Reunión Cumbre de las Américas realizada en Santiago en 1998, se firma en Buenos Aires, el Acuerdo Marco para la creación de una Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina a partir del año 2000 y se opta por la coordinación de posiciones en el proceso de integración hemisférico. Este acontecimiento político puede considerarse una etapa inicial de la creación de una zona de libre comercio en toda Sudamérica.

En cualquier hipótesis, la constitución de una Sudamérica integrada, es esencial, tanto para negociar mejor con la potencia hegemónica como para aspirar a convertirse en un bloque relativamente autónomo.

Fernando Enrique Cardozo, retoma la iniciativa, acotándola a los países de América del Sur, así convocó a la primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, que tuvo lugar en Brasilia el 1 de septiembre de 2000, con la idea de formar un Nuevo Espacio Común Sudamericano, apoyado en los siguientes lineamientos: 1) creación de un área de libre comercio sudamericano con la integración del MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (ALCSA); y

⁶ Rojas Aravena, Francisco. **Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres**. Ed. FLACSO-Chile, Santiago, Chile, 1998. p. 503

2) la elaboración del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA). En donde se promoverá la integración económica, la cooperación y la concertación política, en el marco de Estados democráticos y dando especial relevancia a la información, conocimiento y tecnología.

La cumbre de Brasilia

Nada prueba mejor este relevante cambio de las relaciones políticas en el hemisferio que la frustrada gira de la señora Madelaine Albright. El viaje de la Secretaria de Estado que antecedió a la Cumbre de Brasilia, tuvo dos objetivos, además de sostener al gobierno de Ecuador, reclamar apoyo para el Plan Colombia y convencer a los presidentes de Chile y Argentina que no se plieguen a la propuesta brasileña.

La Primera Reunión Presidencial Sudamericana se realizó en Brasilia el 31 de Agosto de 2000, en la que cinco temas tuvieron tratamiento privilegiado:

- infraestructura de integración (carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, gasoductos)
- combate al crimen organizado y tráfico de drogas
- formas de aproximación Comunidad Andina-Mercosur,
- democracia y cláusula democrática,
- cooperación científica y tecnológica.

Respecto al tema de la infraestructura, el Gobierno de la República Federativa de Brasil solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) los estudios preliminares para apoyar el análisis de la problemática de la integración de la infraestructura en América del Sur a nivel de las más altas autoridades de la región.

El tema de la infraestructura, corredores de integración, gasoductos, interconexiones eléctricas, con la colaboración del BID y la cooperación científica tecnológica, marcan el sentido estratégico de la reunión.

En lo tocante a infraestructura, un punto de partida para los debates fue el concepto de "ejes de desarrollo". Es verdad que algunos pasos habían sido dados: gasoducto de Bolivia a Brasil, gas de Argentina a Brasil, conexiones de los sistemas eléctricos del Cono Sur y de Venezuela con el estado brasileño de Roraima. La indicación es que la administración de los proyectos sea entregada al BID. La formulación básica de esta reunión es que los estados den prioridad a proyectos que abarquen intereses bi o multinacionales.

Los presidentes sudamericanos, anunciaron la decisión de construir una zona de libre comercio sudamericano que deberán poner en marcha en el año 2002, a través de dos mecanismos: la coordinación política y las

negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Comunidad Andina, a las que se sumarán Chile, Guyana y Surinam.

Es importante señalar que no fue un foro de enfrentamiento con los EEUU, prevaleció una actitud moderada, buscando la continuidad de canales de diálogo con aquél país, inclusive la continuación de las negociaciones para el ALCA.

El Embajador en Brasilia y el representante del Consejo de Seguridad norteamericano, demostraron satisfacción por el hecho de que los principios defendidos en la reunión coinciden con los defendidos por los Estados Unidos.

El tema del narcotráfico ganó relevancia por el anuncio dos días antes de la reunión de Brasilia, de un acuerdo entre Estados Unidos y Colombia, para lanzar el Plan Colombia.

El comunicado de Brasilia reitera posiciones conocidas en cuanto a las responsabilidades que deben ser compartidas entre productores y consumidores.

Posiblemente, uno de los mayores logros del encuentro fue evitar que el conflicto colombiano devorara el encuentro. La intención de la visita del presidente norteamericano a Cartagena en vísperas de la Cumbre de Brasilia fue menguar las reticencias de varios países de la región al plan de ayuda militar de Washington. Sin embargo algunos creyeron ver en la visita norteamericana a Cartagena una maniobra para quebrar la agenda positiva de Sudamérica.

Pese a los esfuerzos del presidente Pastrana y el llamado que en Cartagena hizo Bill Clinton para que los países de la región apoyen el Plan Colombia de lucha contra el narcotráfico, los presidentes sudamericanos no parecieron estar dispuestos a firmar un cheque en blanco a la iniciativa de Bogotá, auspiciada calurosamente por Washington

Según trascendidos, dadas las circunstancias, en realidad la inclusión de Colombia en el futuro bloque sudamericano fue "conversada" (entre Cardoso, Lagos y De la Rúa).

Colombia entendió el mensaje y admitió, finalmente, que no podía pedir al continente más que una reivindicación, que ya había conseguido con anterioridad en otros foros como las Cumbres Iberoamericanas: el apoyo político a su esfuerzo de pacificación.

Washington reclamaba el apoyo regional a Colombia en la lucha contra el narcotráfico. La Cumbre apoyó el proceso de paz, pero evitó mencionar el llamado Plan Colombia.

La falta de mención al Plan Colombia implica que los presidentes apoyan el diálogo de paz con la guerrilla, pero por omisión dejan en claro que no están

de acuerdo con cualquier tipo de participación en eventuales aventuras armadas en territorio colombiano.

Cardoso sostuvo en el discurso de apertura de la cumbre que Sudamérica no tolerará abusos en la región, y en un párrafo que pareció apuntar a todo el universo de presiones que soporta el área remarcó que "es necesario de una vez por todas unir fuerzas para romper el círculo de incertidumbres de origen externo en la región".

Aún dentro de una dirigencia política heterogénea y vacilante ante las presiones de Washington para obtener apoyo a su aventura belicista y deshacer cualquier pujo sudamericano hacia la soberanía, puede decirse que el resultado de la reunión de Brasilia fue el triunfo de una firme actitud hacia la paz, la no intervención y hacia la vía de un mercado regional sudamericano, capaz de explotar al máximo las posibilidades de la región.

La cumbre de Ecuador

Durante los días 26 y 27 de julio de 2002, se reunieron en Guayaquil, Ecuador, por segunda vez los Presidentes sudamericanos con el fin de continuar los debates para impulsar las acciones de coordinación y cooperación con mirar a la conformación de un espacio común sudamericano y en este sentido reafirmaron el conjunto de postulados que se han establecidos en las distintas Cumbres Presidenciales que han celebrado, particularmente en la I Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia, ratificado en dicho encuentro el denominado Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo.

En dicho documento se ratifica el rumbo tomado en la primera reunión en los temas centrales, siendo éstos:

Cláusula democrática, y democracia representativa, pero considerando que las crisis de financiamiento y escasez de recursos para la inversión productiva, pueden debilitar o socavar las bases de la democracia en países de la región.

Respeto integral de los derechos humanos para la realización plena de los derechos civiles, sociales y culturales, incluyendo el derecho universal e inalienable al desarrollo.

El compromiso en la lucha contra el problema mundial de las drogas y sus delitos conexos, procurando la prevención del consumo, lavado de activos, protección al medio ambiente y desarrollo alternativo.

La urgencia de adoptar y mejorar los mecanismos para erradicar la corrupción, implementando todas las medidas que permiten prevenir, investigar, perseguir, juzgar y sancionar conforme a derecho, a los autores y cómplices de este delito.

Fomentar las medidas de confianza mutua entre los países de la región, y promover medidas tendientes a limitar los gastos en materia de defensa, dirigiendo mayores recursos a la lucha contra la pobreza y la consideración del tema bajo las perspectivas bilaterales, regionales y hemisféricas.

Una enérgica condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, por constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales, así como a la vida y dignidad humanas, y a la convivencia pacífica y civilizada, que pone en peligro la estabilidad, la consolidación de la democracia y el desarrollo socio-económico de las naciones. Asimismo, recordaron su profunda condena a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001; su inmediata recurrencia al Sistema Interamericano de Seguridad, particularmente al TIAR, y su plena disposición para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Pero el tema central de la convocatoria del Presidente ecuatoriano, Gustavo Noboa, con la anuencia de todos los mandatarios, especialmente Fernando Henrique Cardoso, es la manera de construir en forma coordinada un espacio integrado, mediante el fortalecimiento de las conexiones físicas y la armonización de los marcos institucionales, normativos y regulatorios; con el fundamento de que la consolidación de este objetivo permitirá que la región participe más ampliamente en las corrientes internacionales de capital, bienes, servicios y tecnología, ya que su geografía constituye una extraordinaria base física para la intensificación de los esfuerzos de integración productiva, comercial y de infraestructura, y reiteraron la importancia de la ampliación y fortalecimiento de la infraestructura regional como factor esencial para la integración del espacio económico de América del Sur y el desarrollo de sus países. En esta perspectiva reconocieron que la interrelación entre infraestructura y desarrollo debe ser explorada según una visión estratégica sudamericana.

En el Documento firmado por todos los Presidentes asistentes, dejaron constancia del convencimiento "de que la integración física del espacio sudamericano, optimizará la movilización del inmenso potencial económico de la región de forma competitiva, agregando valor a los recursos naturales, favoreciendo la sinergia y especialización en sectores estratégicos, y posibilitando mejorar los niveles de ingreso y bienestar de las poblaciones de la región"⁷.

En el documento final del *Consenso de Guayaquil* los mandatarios destacaron que un mercado más abierto en el comercio de energéticos es un factor importante para la integración económica regional y aumenta los niveles de seguridad de suministro de energía al permitir mecanismos a través de los cuales se pueda asistir a los países que se declaren en emergencia energética.

⁷ *Consenso de Guayaquil*, párrafo 7.

Subrayaron la importancia que tiene para el desarrollo de los mercados regionales energéticos “la adecuada y progresiva armonización de los marcos legales y técnicos del intercambio” y “el mejoramiento de los mecanismos que faciliten el flujo de inversiones extranjeras directas a la región en un marco de estabilidad jurídica”⁸.

Asimismo reafirmaron el papel estratégico que la energía cumple en el desarrollo económico resaltando el aumento de la cobertura de servicios eléctricos en las políticas de superación de la pobreza.

Reconociendo la conveniencia de desarrollar los mercados energéticos regionales con prácticas compatibles con los principios del desarrollo sustentable, enfatizaron la importancia de la diversificación de las fuentes energéticas en sus respectivos países y la necesidad de impulsar la búsqueda de fuentes alternativas de energía renovable. En tal sentido reconocieron, el potencial del gas natural junto a otras fuentes y recursos energéticos, como la hidroelectricidad, la energía solar, la eólica y los biocombustibles⁹.

Los presidentes concordaron en la importancia y necesidad de extender y profundizar los procesos de cooperación en materia energética. Se reconocieron progresos en este aspecto que han permitido formular y materializar relevantes proyectos de interconexión e intercambio.

La coordinación y conducción de los esfuerzos en este campo a los efectos de contribuir a una amplia y progresiva integración energética dentro de una perspectiva regional se encuentra también en el marco de la IIRSA, en procura de sentar las bases para la elaboración de una eventual *Carta Energética Sudamericana*.

Los principios para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA)

Durante los casi dos años de la Iniciativa IIRSA, las instituciones integrantes del Comité de Coordinación Técnica (CCT), BID, CAF y FONPLATA, basadas en su conocimiento profundo de las diversas regiones y sectores de Sudamérica han aportado su respaldo técnico, financiero y organizativo, coadyuvando a la búsqueda de entendimientos pragmáticos entre los países sudamericanos, y han buscado avanzar en la integración de la infraestructura de energía, telecomunicaciones y transporte dándole un

⁸ **Consenso de Guayaquil**, apartados 18 y 19.

⁹ En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable Río + 10, realizada en Johannesburgo, Sudáfrica en septiembre de 2002 el presidente Cardoso, salió “frustrado”, según sus propias palabras, al ver derrotada su propuesta de que a partir del 2021 el 10% de la matriz energética mundial provenga de fuentes renovables. Los Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y los países exportadores de petróleo (con excepción de Venezuela) rechazaron la propuesta brasileña -apoyada por la Unión Europea que propone 15% y sólo aceptaron en la declaración la mención a “metas regionales voluntarias” **Tiempos del Mundo**, 11 de septiembre de 2002, p. 6.

carácter orgánico, sistematizado y acorde a una visión estratégica para el ámbito de la región.

Los principios ordenadores¹⁰ de una visión estratégica de América del Sur establecidos en la IRSA pueden sintetizar en:

Coordinación Público-Privada: Los desafíos del desarrollo de la región plantean la necesidad de coordinación y liderazgos compartidos entre los gobiernos (en sus distintos niveles) y el sector empresarial privado, La concepción del desarrollo como una responsabilidad compartida de gobiernos y empresarios promueve el diseño de fórmulas innovadoras de financiamiento, ejecución y operación de proyectos "estructurantes" (aquellos que hacen posible la viabilidad de otros proyectos), compartiendo riesgos y beneficios y coordinando las acciones de cada parte.

Regionalismo abierto y convergencia normativa: América del Sur es concebida como un espacio geoeconómico plenamente integrado que permita retener y distribuir una mayor parte de los beneficios del comercio en la región, para lo cual es preciso reducir al mínimo las barreras internas al comercio y los cuellos de botella en la infraestructura y en los sistemas de regulación y operación que sustentan las actividades productivas de escala regional. La convergencia normativa es reconocida como requisito para viabilizar las inversiones privadas en la región.

Ejes de integración y desarrollo: En concordancia con la visión geoeconómica de la región, el espacio sudamericano es organizado en torno a franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales, en las cuales se busca establecer un estándar mínimo de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones a fin de apoyar las actividades productivas específicas.

El ordenamiento y desarrollo armónico del espacio sudamericano (por medio de los Ejes de Integración y Desarrollo, facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente aisladas o subutilizadas debido a la ineficiente provisión de servicios básicos de transporte, energía y comunicaciones. Se buscará que las obras de infraestructura generen la mayor cantidad de impactos locales de desarrollo, evitando que sean sólo corredores entre los mercados principales. Las comunidades locales no pueden ser sólo testigos o zonas de tránsito, deben obtener beneficios tangibles de los proyectos, y la participación es un vehículo que debe contribuir a ello.

Sostenibilidad económica, social y ambiental: El proceso de integración económica del espacio sudamericano debe tener por objetivo un desarrollo de calidad superior que sólo podrá ser alcanzado mediante al respeto de la

¹⁰ Anexo III *Principios Orientadores para una visión Estratégica de América del Sur*, Informe del Comité de Coordinación Técnica (CCT). Consenso de Guayaquil

sostenibilidad económica, social ambiental. Es decir que los proyectos elegidos deben condicionarse no sólo a la eficiencia económica y la competitividad en los procesos productivos, sino también a la sostenibilidad social y ambiental. Por ejemplo que los esquemas de cooperación en el marco de la IIRSA tomen especialmente en cuenta el desarrollo armónico y sustentable de las poblaciones vinculadas con ellos, respetando sus particularidades culturales sobre todo cuando se trate de poblaciones indígenas.

Aumento del Valor Agregado de la Producción : el desarrollo regional y la integración no deben servir simplemente para producir más de lo que tradicionalmente hemos producido; nuestras economías deben reorientarse para conformar cadenas productivas en sectores de alta competitividad global, capitalizando las diversas ventajas comparativas de los países de la región y fortaleciendo la complementariedad de sus economías para generar valor agregado en la producción que se traduzca en beneficios amplios para todos.

Tecnologías de información: El uso intensivo de las más modernas tecnologías de informática y comunicaciones son parte integral de las condiciones para un desarrollo viable en el marco de la economía globalizada. En este sentido asegurar el acceso de nuestras poblaciones a Internet (en lo cual nuestra región muestra un retraso muy significativo), se constituye en un elemento básico para jerarquizar la calidad de nuestros recursos humanos y facilitar su inserción efectiva en los mercados laborales del futuro.

En el Consenso de Guayaquil los mandatarios destacaron los logros de estos dos primeros años de trabajo en el marco de la IIRSA¹¹. Entre los resultados de esta etapa fundacional de la IIRSA se destacan: la creación de una Red Sudamericana de Autoridades de Infraestructura y planeamiento en el ámbito ministerial de los sectores de energía, telecomunicaciones y transportes que se reúne periódicamente para dar dirección conjunta a la iniciativa, el desarrollo de una metodología común para seleccionar los proyectos de inversión en los tres sectores y la creación de un portal de Internet para informar y movilizar permanentemente a la sociedad civil y al sector privado¹².

Se identificaron un total de 293 estudios y proyectos de inversión propuestos por los gobiernos de los cuales un primer grupo de 162 estudios y proyectos de inversión han sido propuestos como una *primera generación de proyectos* que pueden ser adelantados en el corto plazo, sin necesidad de mayores reformas institucionales o de regulación sectorial en los países.

¹¹ Consenso de Guayaquil, párrafo. 9.

¹² Anexo III: *Desarrollo del capital institucional de IRSA*, Informe del Comité de Coordinación Técnica (CCT). Consenso de Guayaquil.

Estos primeros proyectos suman un monto total estimado de US\$ 23.500 millones y aunque tienen distintos estados de situación estarían en marcha antes del final de este año¹³.

Los mandatarios resaltaron la trascendencia de priorizar y ejecutar los "ejes de integración y desarrollo" contemplados en el marco de la IIRSA¹⁴ como el proyecto del Eje Multimodal Amazónico, que se suscribió en la reunión por Perú, Brasil, Ecuador y Colombia y que se propone emprender la conexión vial de los Océanos Pacífico y Atlántico a través del Río Amazonas y sus afluentes, y las actividades iniciadas en el Eje Perú, Brasil-Bolivia; Eje Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam, y Eje Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta.

Los próximos dos años la IIRSA entraría en su etapa de profundización y consolidación y en paralelo a las actividades de *primera generación* estará orientada a 1) la profundización de la "visión estratégica sudamericana", incluyendo la participación de la sociedad civil en su desarrollo y discusión y 2) la identificación de nuevos ejes de integración 3) la identificación de los proyectos de segunda generación ejecutables a mediano plazo en forma consistente con la visión estratégica a ser elaborada por la región¹⁵.

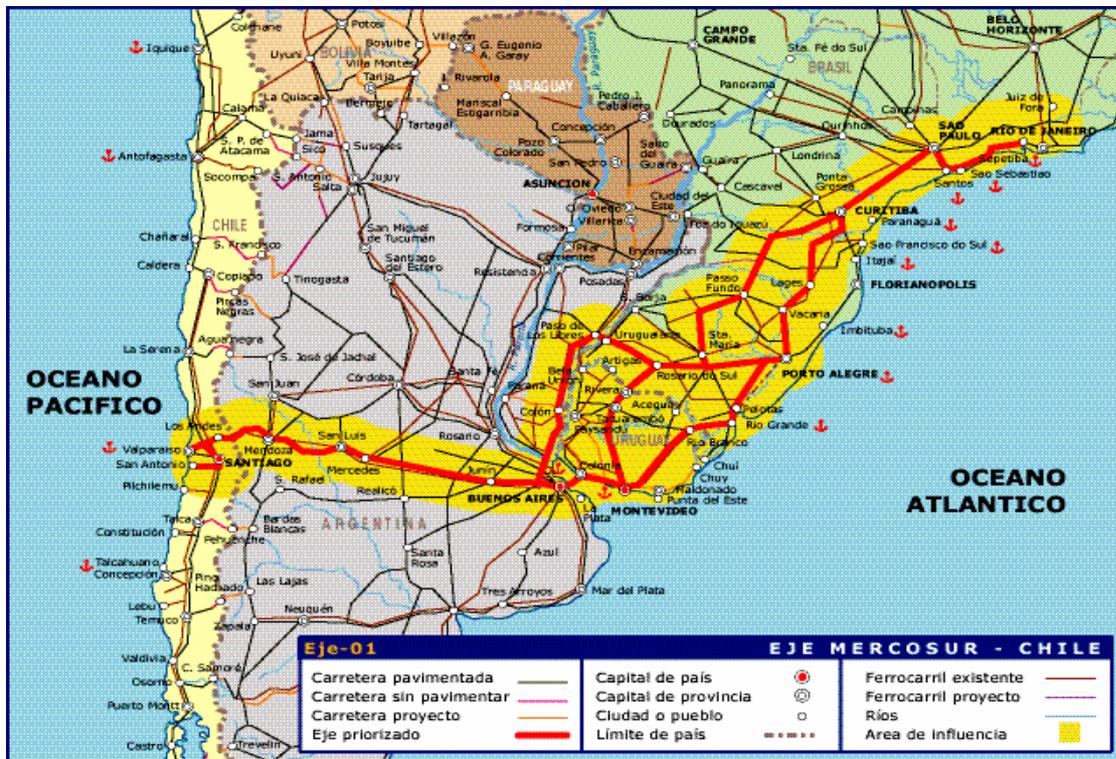
¹³ Anexo III: *Etapa fundacional*, Informe del Comité de Coordinación Técnica (CCT). Consenso de Guayaquil.

¹⁴ Los ejes de integración y desarrollo identificados en el **Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura regional en América del Sur** son

- Eje Mercosur -Chile (San Pablo-Montevideo-Buenos Aires-Santiago)
- Eje Andino (Caracas-Bogotá-Quito-Lima-La Paz)
- Eje interoceánico Brasil-Bolivia-Perú-Chile (SamPblo-Iquique)
- Eje Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam
- Eje Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata
- Eje Multimodal del Amazonas(Brasil-Colombia-Ecuador-P)
- Eje marítimo del Atlántico
- Eje marítimo del Pacífico
- Eje Neuquén-Concepción
- Eje Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta
- Eje Bolivia-Paraguay-Brasil
- Eje Perú-Brasil (Acre-Rondonia)

¹⁵ En el Anexo III **Informe del Comité de Coordinación Técnica (CCT) del Consenso de Guayaquil** se establece que "la definición de una segunda generación de proyectos consiste en la identificación de proyectos de inversión en infraestructura de alto impacto de integración, ejecutables a mediano plazo, con base en un análisis más profundo de la dinámica económica y de los marcos reguladores y políticas sectoriales de los países del Eje. Estos proyectos podrían ser aquellos que presentan dificultades de tipo institucional o normativo, por lo que requerirían de un proceso de desarrollo más profundo en esos aspectos, o que dependen de la ejecución de otros proyectos. Estos proyectos pueden ser proyectos identificados y no incluidos en la primera generación debido a dificultades como las indicadas, o proyectos nuevos identificados como resultado del análisis de la dinámica del Eje, del diálogo entre los países o de la visión estratégica elaborada para la región"

Los ejes de desarrollo del MERCOSUR¹⁶ Eje MERCOSUR-Chile



Fuente: IIRSA

Los países del Eje conforman el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) más Chile como país asociado con dicho proceso. Este es claramente el Eje más consolidado de la región, generando el 70% de la actividad económica suramericana, con los mayores flujos de comercio intrarregional, así como la conjunción de ambos océanos por medio de redes troncales y de interconexión de transporte.

El Eje articula diez concentraciones urbanas de más de un millón de habitantes, incluyendo las megaciudades de Santiago de Chile, Buenos Aires, Sao Paulo, Río de Janeiro, Belo Horizonte y Curitiba.

En el Eje se encuentran los principales centros industriales de Suramérica, varios de los territorios agrícolas más productivos del mundo, e importantes puertos en los océanos Atlántico y Pacífico. Los puertos del Eje continuarán impulsando la vinculación con los mercados mundiales y apoyando el creciente comercio regional suramericano.

La infraestructura vial del Eje está compuesta por una vasta red de carreteras primarias o troncales y secundarias de interconexión entre regiones. Si bien la conectividad general de la infraestructura vial es

¹⁶ La fuente de este acápite pertenece a la IIRSA

adecuada en términos de integración regional, el estado de su conservación y mantenimiento y la capacidad de muchas de las rutas, puentes y empalmes es deficiente, lo que ocasiona un mayor costo de transporte como consecuencia de las mayores distancias a recorrer, demoras a causa de embotellamientos y accidentes, mayores costos de reparaciones, y seguridad inadecuada. En algunas zonas de alto tráfico, han aparecido conflictos con la población local por razones de inseguridad motivada por el mal mantenimiento.

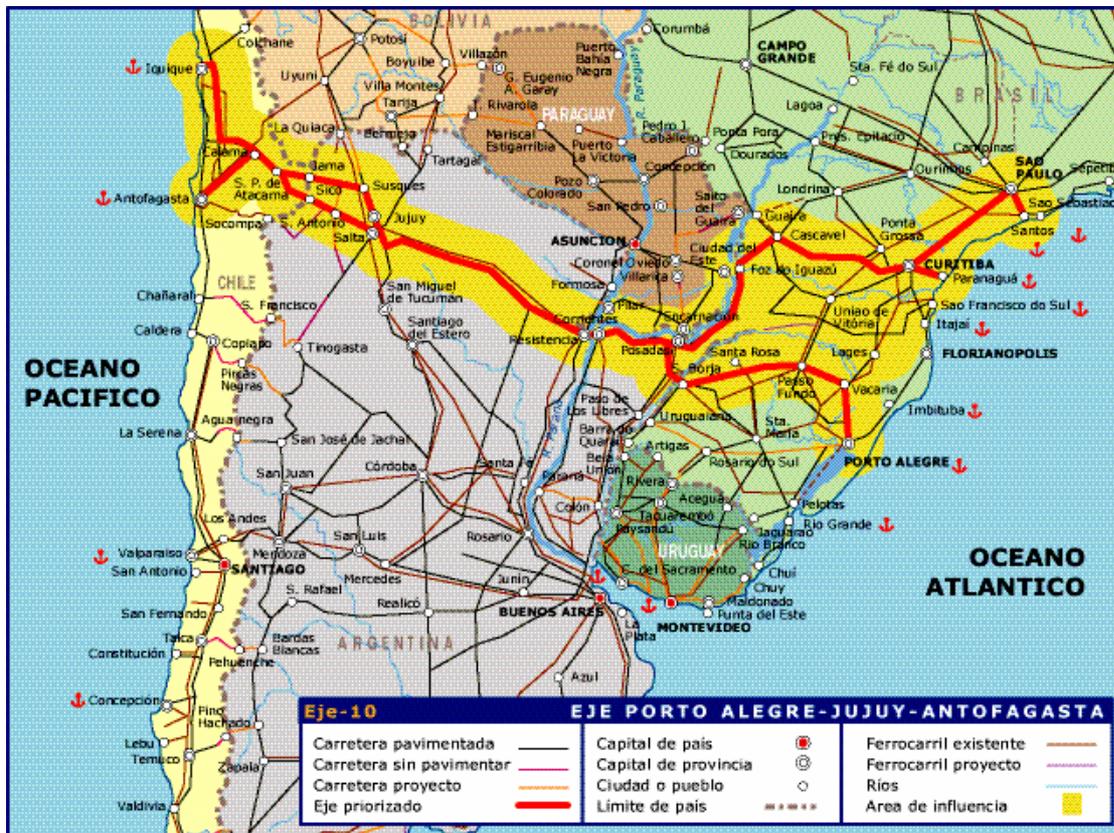
La red ferroviaria del Eje es antigua y se encuentra deteriorada en algunos tramos. Uno de los inconvenientes para la integración y transporte por esta modalidad es la diferencia de trochas existente entre las redes de los diferentes países del Eje y dentro de los mismos países. Si bien este inconveniente puede superarse, en la actualidad no existen estaciones de transferencia de cargas en las fronteras, por lo que es necesario el transporte intermodal.

Finalmente, aunque los países del Eje cuentan con buenas dotaciones energéticas naturales, los niveles actuales de demanda alcanzan con frecuencia la capacidad instalada de generación eléctrica, lo cual ha originado racionamientos de electricidad con el consiguiente impacto en los costos, tanto para las industrias y comercios como para los consumidores residenciales. Existe una gran diversidad de fuentes energéticas, combustibles utilizados y patrones de demanda entre los países que indica grandes oportunidades de interconexión, tanto eléctricas como de gas natural. Por otro lado, existe una dispersión significativa en los precios que indica que este potencial no ha sido realizado. Hay asimetrías regulatorias importantes en el funcionamiento y organización de las industrias de electricidad y del gas natural que representan barreras a las ventas y compras internacionales. Las asimetrías se presentan tanto entre los países como entre las fuentes energéticas, y en elementos propios del sector como en cuestiones suprasectoriales, tales como el tratamiento tributario y aduanal a las transacciones, lo que inhibe la creación de un mercado integrado que capture el verdadero valor de los bienes y servicios.

Algunos aspectos que se tornan estratégicos para el desarrollo de la infraestructura en el Eje son:

- Convergencia de regulaciones, normas, sistemas operativos y marcos institucionales, necesaria para que la región trabaje articuladamente en todas las áreas de infraestructura consideradas. Esto es esencialmente un tema de optimización del uso y funcionamiento de la infraestructura existente.
- Desarrollo de los sistemas de logística avanzada y coordinación institucional dentro y entre los países, así como reglas y mecanismos para la participación del sector privado inversionista y operador en esquemas de largo plazo, y la consolidación y depuración de bases de datos sobre la gestión de la infraestructura para su acceso público.

Eje Capricornio



Fuente: IIRSA

El Eje de Capricornio está conformado por la región norte de Argentina (Misiones, Corrientes, Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy), el estado de Rio Grande do Sul de Brasil, la región norte de Chile (Antofagasta, Atacama) y la región suroccidental de Paraguay.

El Eje se encuentra considerablemente consolidado en términos de asentamientos humanos, uso de la tierra y desarrollo de infraestructura, a lo largo de territorios altamente productivos. Las actividades económicas dominantes del Eje son la minería, la agricultura, la ganadería, la explotación forestal-maderera, la industria y con predominancia en algunas regiones del sector servicios, con gran importancia relativa del sector público. El Eje cuenta con una buena capacidad portuaria y logística instalada en los puertos de Antofagasta y Mejillones, en el Norte de Chile.

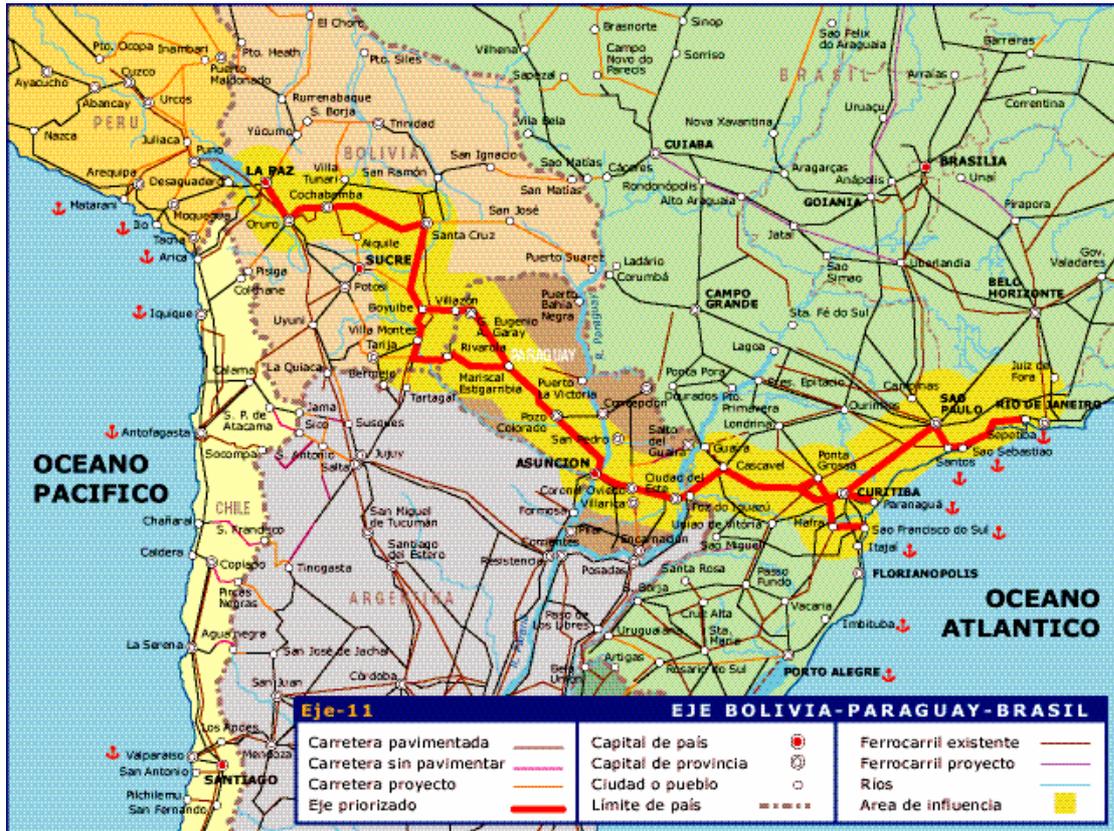
La red vial del Eje atraviesa significativas barreras naturales de la región (la Cordillera de los Andes, los ríos Pilcomayo, Paraguay, Paraná, Uruguay). Esta conformación limita y concentra los flujos de transporte a través de un pequeño número de pasos de altura y puentes para la interconexión y el

transporte entre los países. A pesar del gran acervo de inversiones en infraestructura ya realizadas en el Eje, en muchos de los casos, el estado de conservación y estructura de las vías es deficiente, incluyendo puentes y pasos de fronteras, lo que ocasiona mayores costos de transporte y dificultades de integración.

En general, los sistemas de transporte ferroviario son antiguos (fueron construidos entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX) y se encuentran deteriorados. Los ferrocarriles General Belgrano S.A. (FCGBSA), Ferrocarril Nuevo Central Argentino (FCNCA) y el Ferrocarril Mesopotámico (FCM), funcionan como espina dorsal. El FCGBSA se interconecta con los Ferrocarriles Chilenos en Socompa, para dar acceso a Antofagasta y Mejillones en el Océano Pacífico. Desde Socompa sale un ramal que, a través de Salta, llega hasta el puerto de Barranqueras a orillas del río Paraná. El FCNCA une a la ciudad de Tucumán con los puertos de Rosario y Buenos Aires. Se destaca también en Chile la importancia del Ferrocarril Ferronorte que está en condiciones de conectar Antofagasta con los centros más importantes de Argentina a través del Ferrocarril General Belgrano y otros.

La promoción del transporte intermodal como elemento articulador del territorio y promotor de la competitividad es un elemento estratégico central para este Eje. Algunos elementos a considerar para consolidar la intermodalidad del Eje son: (i) la interconexión con la Hidrovía Paraguay-Paraná para la articulación del territorio con el Eje MERCOSUR-Chile y los tráficos marítimos del Atlántico; (ii) las amplias redes de transporte ferroviario existentes en Argentina, Brasil y Paraguay; y (iii) las amplias extensiones de territorio productivo con relativamente buenas redes carreteras de acceso básico. El desarrollo de la intermodalidad requiere, además de la adecuación de las infraestructuras pertinentes, la convergencia en los esquemas regulatorios del transporte internacional de cargas para facilitar los flujos a lo largo del Eje.

Eje interoceánico central



Fuente: IIRSA

El Eje Interoceánico Central es un Eje Transversal, del cual hacen parte, cinco países de la región: Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. La superficie total de estos cinco países es de 12 millones de kilómetros cuadrados, equivalente al 68% de la superficie total de América del Sur que es de 17,7 millones de kilómetros cuadrados.

El Eje abarca ocho de los nueve Departamentos de Bolivia, con la excepción de Pando; cinco Estados de Brasil: Mato Grosso, Mato Grosso del Sur, Paraná, Río de Janeiro y San Pablo; la 1ra región de Chile; todo el Paraguay y las Provincias de Arequipa, Moquegua y Tacna del Perú

La superficie del Eje es 3,3 millones de kilómetros cuadrados que es equivalente al 28% de la superficie de los cinco países que hacen parte del Eje y al 19% de la superficie total de América del Sur.

Las distancias Este - Oeste en línea recta entre los Puertos del Pacífico y del Atlántico que hacen parte del Eje, son un poco menores a 3 mil kilómetros. Las distancias por carretera son un poco mayores a los 3 mil kilómetros.

La distancia Norte - Sur en línea recta, entre Cuiabá y Asunción del Paraguay, es de un poco más de mil kilómetros. Por vía terrestre, es de más de dos mil kilómetros.

El territorio abarcado por el Eje, posee los más diversos climas. El mapa de la pluviosidad de Suramérica muestra que hacen parte del Eje las zonas con más rango de pluviosidad en el continente. El Eje tiene áreas desérticas con índices de pluviosidad de los más bajos en el mundo, que no alcanzan los 250 milímetros de precipitación al año. Tiene también áreas con los índices de pluviosidad más altos, que superan los dos mil milímetros al año.

El suelo del territorio del Eje muestra una diversidad semejante. El único tipo de suelo que no se encuentra extendida en el Eje es el de glaciario, aunque hacen parte de este Eje importantes nevados de la Cordillera de los Andes que superan los cinco mil metros de altura.

Eje del Sur



Fuente: IIRSA

El Eje del Sur conecta el Océano Pacífico con el Atlántico a través del Sur de Argentina (La Pampa, Buenos Aires, Río Negro y Neuquén) y Chile (regiones de Maule, Bío Bío y Araucanía).

Las principales actividades económicas del Eje son la agricultura, la ganadería, la minería, la industria petroquímica y los servicios. El Eje presenta una focalización hacia los sectores de servicios y comercio, dada

por la alta concentración de turismo, transportes, logística y comercio exterior.

La existencia de los puertos de Bahía Blanca en el Atlántico y Talcahuano en el Pacífico, prometen un elevado potencial de desarrollo si la conexión terrestre en la frontera se mejora. Así se facilitaría la llegada de productos argentinos al Pacífico para su eventual comercialización en el Asia, así como el desarrollo turístico de una región de interés mundial.

El Eje del Sur abarca las provincias argentinas de Buenos Aires, La Pampa, Río Negro y Neuquén y las regiones chilenas de Maule, Bío Bío y Araucanía. El potencial de desarrollo del Eje se ve favorecido por la existencia de los puertos de Bahía Blanca, en el Atlántico y de Talcahuano en el Pacífico y la existencia de un sistema de transportes con una clara restricción en la zona cordillerana, cuya eliminación puede contribuir a hacer viables las exportaciones de productos regionales cuya competitividad está ahora comprometida por esta restricción.

El Eje del Sur, constituye una región de desarrollo de 847.191 km², con una población de alrededor de 21 millones de habitantes (considerando la provincia de Buenos Aires, que también forma parte del Eje MERCOSUR-Chile). La densidad poblacional del área es de 25 habitantes por km², considerando la provincia de Buenos Aires. Prescindiendo de la Provincia de Buenos Aires, la densidad de población del Eje es de casi 9 habitantes por km². La población urbana alcanza al 92 % del total y la rural es de 8 %. La población económicamente activa constituye aproximadamente el 62 % del total; la pasiva de mayores alcanza al 10 %; y la pasiva de menores al 28 %, indicando una adecuada disponibilidad de recursos humanos para actividades productivas.

Las actividades económicas dominantes del Eje incluyen, en Argentina: (i) producción primaria y minería: ganadería bovina y ovina, agricultura (cereales y oleaginosas), fruticultura (cítricos, manzanas, peras y ciruelas), horticultura (papas, ajos, cebollas y tomates, incluidos productos orgánicos), pesca, minería (minerales no metalíferos - cloruro de sodio, sulfato de sodio y calcio y bentonita- y rocas de aplicación) y extracción de petróleo y gas; (ii) agroindustria: frigoríficos, tambos y usinas lácteas, molinos, aserraderos, apicultura, elaboración de jugos, sidra, conservas, etc. y empaque de fruta fresca; (iii) industria: metalmecánica (maquinaria agrícola y autopartes), química, cerámicas, textil y calzado, cemento, producción de agua pesada y refinación de petróleo, y (iv) servicios: de energía eléctrica, agua y gas, comunicaciones, turismo, servicios financieros, de transportes, portuarios y comercio exterior.

En Chile, las actividades dominantes incluyen: (i) producción primaria y minería, fruticultura (manzanas y peras), horticultura, cereales y ganadería (bovinos y ovinos); (ii) agroindustria: aserraderos, procesamiento, congelado y empaque de frutas, productos lácteos y procesamiento de alimentos; (iii) industria: forestal (celulosa, papel, imprenta y muebles), vinos, pesca,

refinación de petróleo y siderurgia y (iv) servicios: energía eléctrica y agua, turismo y comercio exterior.

Eje Hidrovía Paraguay-Paraná

Los grupos técnicos no han realizado estudios técnicos y factibilidades de inversión para dicho Eje, que en el diseño original integrarían fluvialmente las cuencas de los ríos Orinoco, Amazonas, Paraguay, Paraná y Plata; integrando el Eje Orinoco-Amazonas-Plata.

Oportunidades que ofrece la IIRSA

En primer lugar llama la atención, que después de las experiencias de integración económica de los años 90 con sesgos predominantemente comercialistas, la agenda regional se enfoque en la búsqueda de mecanismos más efectivos para consolidar el desarrollo y la independencia económica de la región.

La IRSA pone la integración física, tradicionalmente relegada, por delante de la integración económica para acelerar la marcha de todo el proceso, en línea con lo que afirmaba Raúl Grien cuando sostuvo que "aunque no necesariamente la integración económica debe ser antes una integración física, difícilmente tendrán lugar los efectos que se esperan del intercambio y del mercado ampliado si las conexiones internas de la unión no existen o no pueden hacerse viables"¹⁷.

La visión de la infraestructura física como un elemento clave en la integración sudamericana está basada en la noción de que el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones puede generar un impulso decisivo para la superación de barreras geográficas, el acercamiento de mercados y la promoción de nuevas oportunidades económicas en los países de la región.

En el caso del transporte, por ejemplo surge con claridad la medida en que el transporte y sus costos condicionan la posibilidad de comerciar. Varios estudios aplicados a pares de países y subregiones han mostrado que el costo del transporte y la posibilidad misma de efectuar la movilización pueden ser de tal costo y complejidad que discriminan a favor del comercio con terceros países y en perjuicio de los socios regionales. Tal apreciación permite sostener que es necesario tener en cuenta y resolver el problema del transporte en forma previa o simultánea con la negociación de la oportunidad comercial.

Esta relación entre el transporte, el comercio y el desarrollo se ha verificado con distinta conformación e intensidad en los esquemas de integración,

¹⁷ Raúl Grien: **La integración económica como alternativa inédita para América Latina**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 237-238.

dependiendo esto de múltiples factores que hacen al transporte, pero también a la estrategia de ocupación del espacio y a las propias condiciones geográficas de los territorios involucrados¹⁸.

En Sudamérica, el acceso a mercados se dificulta por la presencia de importantes obstáculos geográficos: barreras naturales como son la Cordillera de los Andes, la Selva Amazónica y un extenso sistema de ríos y pantanos. Debido a los factores naturales así como a un centralismo absorbente y vaciante del espacio interior, la población sudamericana se concentra principalmente en las áreas costeras presentando una baja densidad poblacional en las zonas internas.

La combinación de estos factores implica que la articulación del territorio para generar acceso a mercados requiera de grandes inversiones en infraestructura, lo cual enfrenta la dificultad adicional que representan las actuales restricciones financieras de los países de la región.

En cuanto a la integración energética nuestra región integrada se encontraría en la envidiable posición de autosustentar su crecimiento energético a futuro, y abastecer una parte de las necesidades del resto del mundo. Así se plantea otro desafío no menor al de la integración: exportar energía, pero al mismo tiempo desarrollarse, mejorando la calidad de vida de los habitantes.

Los emprendimientos multiestatales sudamericanos en el terreno de la energía como el que viene proponiendo el presidente de Venezuela Hugo Chávez insistiendo en la formación entre los países de Sudamérica de una empresa multiestatal petrolera, gasífera y energética, tiene una alta potencialidad por lo que no debiera ser descartado.

Al mismo tiempo las interconexiones eléctricas permitiría una por una parte disminuir costos y por la otra aumentar los niveles de seguridad de suministro de energía buscando mecanismo para asistir a los países con déficit energético.

De tal forma lo resuelto en cuanto a integración física regional, rearticula el territorio de los desmembrados pueblos de Sudamérica, acorta las barreras físicas y sienta las bases para incrementar el comercio intrarregional y la competitividad de la región en la economía globalizada.

Este proyecto puede representar la oportunidad de plasmar un neodesarrollismo a escala sudamericana para reducir la vulnerabilidad externa, con una interpretación más amplia del interés nacional: un estado con políticas activas para realizar los requisitos para el desarrollo, con sectores básicos estratégicos estatales, para mejorar la distribución de la riqueza y disminuir los niveles de pobreza en la región.

¹⁸ Para más información sobre este tema pueden verse los trabajos publicados por el INTAL en su larga trayectoria de investigación como por ejemplo **Transporte e Integración**, BID_INTAL, Buenos Aires 1988, de Carlos A. Basco, Tancredo Luis Cerenza, Jorge Iturriza y Eugenio Valenciano

La iniciativa IIRSA considera imprescindible un determinado modo de planificación concertada orientada por una visión estratégica sudamericana compatible con la economía de mercado y facilitadora de la iniciativa privada.

En un contexto de mayores restricciones financieras que en los años del Estado desarrollista, en que el desarrollo de la infraestructura estuvo prácticamente monopolizado por la gestión e inversión estatales, la IIRSA contempla la participación de tres actores cuyo trabajo conjunto permitiría el financiamiento de los aportes de capital -gobiernos; bancos multilaterales y sector privado-, incluyendo tanto la promoción de asociaciones estratégicas público-privadas para el financiamiento de proyectos de inversión, así como consultas y cooperación para el desarrollo de un ambiente regulatorio adecuado para facilitar e incentivar la participación significativa del sector privado en las iniciativas de desarrollo regional e integración.

Desde principios de la década del 90, en la región se ha avanzado en la inversión privada en infraestructura en el marco de un amplio proceso de privatizaciones, pero estas inversiones se dirigieron en su mayor parte a la adquisición de activos existentes y a la participación en concesiones. Se concentraron en los sectores más atractivos comercialmente y con menor percepción de riesgos, las telecomunicaciones y el sector energético. Por ello el futuro presenta nuevos retos para atraer capitales de riesgo hacia las áreas de infraestructura.

En cuanto a las instituciones financieras internacionales, los mandatarios están conscientes que para lograr la integración física, las naciones sudamericanas deberán reclamar a los organismos multilaterales "medios innovadores que permitan reorientar las políticas de endeudamiento a proyectos multinacionales"¹⁹.

Esta noción de liderazgo compartido es la base para un diálogo constante entre gobiernos y empresarios. Los empresarios deberán concertar políticas y acciones con los entes nacionales debiendo apoyar la función planificadora (en este caso regional) y orientadora de los primeros; y los gobiernos deberán incentivar y facilitar las responsabilidades de financiamiento, ejecución y operación de proyectos del capital privado.

¿La IIRSA tiene sus riesgos?

Las oportunidades que ofrece la IIRSA, son de fundamental importancia pero para hacer un balance más preciso también deben señalarse algunos eventuales riesgos.

La integración regional de la infraestructura física es una realidad posible y deseable; pero el mismo objetivo puede ser compartido por gobiernos y

¹⁹ Consenso de Guayaquil, apartado 11.

empresas e instituciones financieras multilaterales, en forma complementaria pero también disímil²⁰.

No es ajeno al horizonte de posibilidades que la asistencia técnica del Comité de Coordinación Técnica de la Iniciativa pueda apartarse de la visión estratégica sudamericana y pueda utilizarse para insistir en la profundización de las metas del consenso neoliberal dominante.

Los objetivos de armonización de los marcos institucionales, normativos y regulatorios de la infraestructura regional; incluye diagnósticos sobre los impedimentos para la inversión privada y la desregulación de actividades. Por ejemplo la privatización de importantes sectores energéticos aún no ha sido aceptada por todos los países.

En un marco de agobiantes crisis financieras, las posibilidades de acceso de financiamiento que ofrece la IIRSA pueden también utilizarse como una estructura de incentivos más para la liberalización de los regímenes de inversión y privatización de las restantes empresas públicas²¹. En definitiva la IIRSA podría reducirse a un instrumento para crear más que un espacio común sudamericano, un espacio común para la inversión del capital privado.

Las diferencias en la estructura regulatoria y en la organización institucional identificada en los distintos sectores contemplados en la IIRSA debe ser resuelta por consenso, con impactos que resulten aceptables para la política energética de cada país, identificando en el mediano plazo, un escenario que permita incrementar el comercio de energéticos.

Para evaluar las tendencias que pudieran dispararse debiéramos tener en cuenta que en demasiados ámbitos gubernamentales (en especial en la camada de funcionarios intermedios formados en centros académicos de los países centrales) se sostiene que la clave para aumentar las inversiones es atraerlas a cualquier precio, reducir la carga reglamentaria, despejar el camino de las barreras burocráticas que ahogan a los empresarios. Brindar seguridad jurídica, cambiar totalmente las condiciones que han desalentado, tanto las inversiones extranjeras como las nacionales.

²⁰ Puede compararse por ejemplo el caso de la postura del presidente Chávez con respecto a las posibilidades de una multiestatal petrolera, con los argumentos de directivos de empresas petroleras, de transporte de energía, de construcción civil y de servicios financieros. Para el caso de esta última posición puede verse por ejemplo el artículo de Jorge Propato, Director Comercial de Exploración y Producción de Latinoamérica, REPSOL, YPF, *La Integración Energética*, en **Archivos del Presente**, Buenos Aires, Año 6, N° 21; Julio/Agosto/Septiembre de 2000.

²¹ La liberalización de los regímenes nacionales de inversiones fue una meta asignada explícitamente al BID por el gobierno de Estados Unidos, desde el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas en 1990, prosiguiendo durante el proceso de negociación del ALCA. En la Cumbre de Brasilia señalaba Enrique Iglesias, Presidente del BID: "esta es una etapa en la que se deben completar, consolidar y profundizar las reformas, manteniendo la dirección emprendida" (...) "puede asegurarse que el proceso de integración ha complementado y reforzado el proceso de reforma estructural y de hecho forma parte integral de ese proceso". Reunión de Presidentes de América del Sur, Presentaciones oficiales, <http://www.iirsa.org>

Si prevaleciera esta visión la “presión de los pares” y la política del trinquete” terminarían por pavimentar el camino para la profundización de las reformas neoliberales y llevarlas al punto de no retorno.

Para impulsar la implementación de una visión estratégica sudamericana, nuestros Estados deben ejercer eficazmente el rol central que se están proponiendo en esta nueva etapa. Cabe esperar que los gobiernos deban intervenir para viabilizar iniciativas regionales, cuyos dividendos económicos y sociales de largo plazo son importantes, pero que presentan riesgos especiales o cuyos retornos financieros no son suficientemente atractivos para los inversionistas privados, especialmente en el sector transportes.

En este aspecto el futuro liderazgo de un Brasil de Lula, puede ser importante, en cuanto a las posibilidades que implica el surgimiento de un activo y direccionado multilateralismo sudamericano con el cual debiera lidiar el capital privado, pero esto depende de la sintonía que pueda surgir con otras élites dirigentes de países la región, en especial con las de Argentina²².

Su significado para Argentina y Brasil

Por último es necesario tener en cuenta que la IIRSA no es una iniciativa de aplicación, ni resultados homogéneos, para todos los países sudamericanos. Como conclusión preliminar podría inferirse que el significado y los beneficios potenciales pueden favorecer a todos los socios en el sentido de las ganancias conjuntas, pero en términos relativos más a Brasil que a Argentina.

En cuanto a la integración energética es probable que los países de mayor desarrollo industrial de la región y que padecen recurrentes crisis energéticas, como Argentina, pero más acentuadamente Brasil en los últimos años, se favorezcan con un mercado integrado energético que pueda suministrar energía a países con déficit.

En lo que hace a la infraestructura en transportes, dadas las distintas posiciones y configuraciones geográficas de Brasil y Argentina con respecto al subcontinente sudamericano; céntrica, para el caso de Brasil y, marginal, para el caso de Argentina; puede arriesgarse la afirmación que Brasil aprovecharía más el esfuerzo conjunto de la iniciativa, convirtiendo sus

²² No debemos olvidar que durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, el gobierno fue dócil a las reformas exigidas por los centros, el gobierno abrió los distintos sectores de su economía a los capitales internacionales: los servicios financieros, la bolsa de valores, los bancos y las grandes empresas públicas.

Como denuncia recientemente Amado Cervo el proyecto de privatización de TELEBRAS, fue concebido por agencia del exterior e impuesto por presiones hábilmente conducidas: “la apertura de las comunicaciones en Brasil, corresponde al mayor negocio del mundo en cuanto a la transferencia de activos de países emergentes hacia el centro del sistema capitalista”. En Amado Cervo: *Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*, en **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, Año 45, nº 1, 2002, p. 19.

inmensos espacios semivacíos en zonas de enlace o entrecruzamiento de vías terrestres y fluviales. Cuesta poner en duda el liderazgo de Brasil en el proyecto y el hecho de que buscará que las obras de infraestructura generen la mayor cantidad de impactos nacionales de desarrollo.

Al respecto no puede negarse que algunos de nuestros vecinos tienen dirigencias geopolíticamente conscientes, como es el caso de la de Chile con su geografía difícil que computa en su pasado -y en el mismísimo presente- una elevada sensibilidad en materia de conciencia territorial.

O el caso de Brasil, nuestro socio estratégico, un país históricamente peninsular que se hizo continental y que, por la índole misma de su dinámica histórica, tendió, casi con naturalidad a la expansión. La IIRSA también representa entonces la oportunidad de desarrollar una vocación neobandeirante de acceso al Pacífico.

Por el contrario, nuestro país, fue modelado como ínsula y desplegado sobre el litoral fluvial y portuario de la embocadura del Plata, desde el origen de la formación del Estado argentino. Desde el advenimiento de la democracia se condenó al desprestigio todo análisis geopolítico y quedaron atrás las tendencias nacionalistas, por considerársele asociado a los años de las dictaduras militares. A fin de destrabar el denominado "conflicto austral" asumimos la concepción de "Estado Comercial"²³ que alcanzó su máximo desarrollo en la administración de Carlos Menem.

Esta tradición desacostumbrada a las miradas que tienen en cuenta el poder de la configuración espacial en las posibilidades de inserción en la economía mundial y en el desarrollo económico regional, a lo que se suma la debilitada capacidad de negociación y gestión del gobierno argentino para hacer prevalecer iniciativas que convengan a sus intereses nacionales, en general, permite anticipar que inmensas regiones como la Patagonia o las Sierras Centrales no participarán de la dinámica de los ejes de desarrollo e integración de la IIRSA.

En el mismo sentido más allá de los iniciativas que puedan madurarse en el marco de los entendimientos a los que pueda dar lugar el proceso en MERCOSUR, nuestro país enfrenta la desventaja de la desactivación en la práctica del Tratados de la Cuenca del Plata (1969); mientras que en el Tratado de Cooperación Amazónica, originado en 1978 pero relanzado en 1998 es observable un mayor grado de continuidad, dinamismo e institucionalización, lo que también favorecería a Brasil.

Frente a la situación, no existe otra alternativa para la Argentina que profundizar su proyecto de integración subregional, proyectándose al continente y afirmando no sólo su condición bioceánica ya conseguida sino

²³ Ver Richard Rosecrance: **La expansión en el Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno**, Alianza Editorial, Madrid, 1986; y del mismo autor *El ascenso del Estado virtual: el territorio se vuelve obsoleto*, en **Revista Doxa**, n° 16, primavera-verano 1996-1997.

también su aspiración a la utilización de los ríos amazónicos, a través de conexiones multimodales.

En síntesis las conclusiones preliminares del abordaje realizado apuntan a determinar que la IIRSA es un instrumento de suma importancia que está en marcha y ha adquirido una dinámica propia. Forma parte de un proyecto más amplio que es la conformación de un espacio común sudamericano, que centrándose en el MERCOSUR, propone una articulación cada vez mayor con todos los países sudamericanos.

Es una propuesta brasileña, que se ha sostenido en la práctica desde que la presentara Itamar Franco al Grupo de Río en 1993, hasta Lula, pasando por Fernando Henrique Cardoso quien convocó la gran reunión cumbre de Brasilia. Para Brasil la conformación concertada de un espacio común sudamericano es principalmente un proyecto geopolítico, cuya propuesta es evitar la dominación de Estados Unidos en el hemisferio.

El Area de Libre Comercio Sudamericano (ALCSA), se anunció como una nueva concepción geopolítica que tendería por acercamientos sucesivos a la meta común de la integración del conjunto de Latinoamérica y el Caribe pero que implícitamente significó un repliegue de lo latinoamericano a lo sudamericano con la intención de preservar lo que todavía nos queda de nuestra capacidad de autodeterminación.

En cualquier hipótesis, la constitución de una Sudamérica integrada, es esencial, tanto para negociar mejor en el ALCA como para convertirse en un bloque alternativo relativamente autónomo, que rechace o no al ALCA como lo sugieren importantes sectores de la sociedad civil o algunos intelectuales.

En cualquiera de los escenarios, la IIRSA orientada por una visión estratégica sudamericana pone la infraestructura física delante de la integración económica lo que permite retener y distribuir una mayor parte de los beneficios del comercio en la región.