



La Iniciativa de Infraestructura Regional Sudamericana



La Iniciativa de Infraestructura Regional Sudamericana: ¿Un proyecto esencial para la región?

Por *Gustavo Lahoud*
Buenos Aires, Junio de 2008

Cuando despuntaba el comienzo del siglo XXI, los Presidentes de los 12 países sudamericanos se reunieron en la ciudad de Brasilia a instancias del entonces Presidente de Brasil, Fernando Enrique Cardoso. El resultado de esa reunión fue la denominada Declaración de Brasilia, dada a conocer públicamente en septiembre de 2000 al término de la Cumbre de Mandatarios sudamericanos.

Los objetivos perseguidos por los líderes continentales estaban enmarcados en los fines del desarrollo, la inclusión social, la lucha contra la pobreza y la desigualdad y la creación de instancias de cooperación regional en Sudamérica que permitieran poner en marcha proyectos conjuntos en áreas estratégicas como el transporte y la energía para la promoción y consolidación de un crecimiento económico sostenido en el tiempo.

Fue en ese contexto que se creó una nueva instancia de coordinación y cooperación regional conocida como IIRSA (Iniciativa de Infraestructura Regional Sudamericana). Justamente, uno de los objetivos fundamentales de esa nueva agencia sería el de identificar proyectos de ingeniería vitales en áreas de transporte y logística, caminos, puertos y ferrocarriles, energía, agua y comunicaciones en el marco de los procesos de Integración regional vigentes en Sudamérica, entre los cuales el MERCOSUR y la Unión Andina son los más importantes.

Asimismo, esta nueva agencia contaría con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).¹

Una de las cuestiones más relevantes que los Mandatarios de la región debían resolver, eran las *prioridades* de las políticas de planificación en materia de infraestructura. Otro aspecto importante era el debido estudio de la estructura de financiamiento y de facilitación de las inversiones necesarias para llevar a la práctica los mencionados proyectos.

Fue así que, a comienzos de 2002 –cuando se estableció oficialmente la sede de IIRSA en la ciudad de Montevideo– se comenzaron a analizar las prioridades estratégicas en materia de infraestructura y las modalidades de financiamiento de las obras de ingeniería que se pondrían en marcha en el marco de esta agencia intergubernamental.

¹ Ver Calcagno, Alfredo E. y Eric Calcagno: *El motor de la Unión Sudamericana. Hacia un nuevo bloque geopolítico*, Le Monde Diplomatique, setiembre de 2004, pp. 8 y 9.



Se identificaron un conjunto de 31 proyectos prioritarios en la región sudamericana, muchos de los cuales estaban vinculados a infraestructura necesaria para la facilitación de las relaciones comerciales intrarregionales y para la consolidación de plataformas de logística y transporte destinadas a servir de soporte a las actividades económicas extractivas ligadas a la exportación. Todo ello en el contexto del avance de los procesos de Integración comercial que, con distintas velocidades, desafíos y obstáculos, estaban desplegándose en la región.²

Es justamente en el marco de estos procesos de integración que se hace necesario preguntarse si la iniciativa IIRSA es un proyecto vital para la región. En este sentido, hacemos propias unas expresiones de los economistas Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, quienes en una nota sobre la integración en Sudamérica, reflexionaban sobre estas cuestiones.

*Decían que: “El ejercicio de la soberanía requiere por su parte la ocupación plena y efectiva del territorio, para lo cual es indispensable una red de comunicaciones y transportes. En Sudamérica existen enormes espacios vacíos que pueden ponerse en producción; en varios casos, ya se ejecutaron obras con criterios nacionales, que sería necesario interconectar”.*³

De estas reflexiones tomamos dos conceptos centrales a la luz de los cuales el proyecto IIRSA puede adquirir una relevancia estratégica. Por un lado, el objetivo de consolidar la soberanía sobre nuestros recursos naturales y sobre la infraestructura que sirve de soporte decisivo para la proyección de la región sudamericana, privilegiando los atributos indelegables de control, autoridad y legitimidad que devienen de la idea de soberanía.

Por otro lado, encarar el proyecto a la luz de una reflexión de carácter geopolítico y geoeconómico, ya que, en nuestra región, existe una profunda vulnerabilidad vinculada a los enormes espacios vacíos que estructuralmente han estado ausentes de cualquier tipo de planificación económica integral.

Es por ello que, luego de la reunión fundacional de Brasilia y en el contexto de las Cumbres Sudamericanas realizadas desde el año 2002:

*“Se han establecido doce ejes de integración y desarrollo, de los cuales cinco son relevantes para el bloque Argentina-Brasil-Venezuela: primero el eje MERCOSUR (San Pablo-Montevideo-Buenos Aires-Santiago); segundo, el eje Venezuela-Brasil; tercero, el eje multimodal Orinoco-Amazonas-Plata; cuarto, el eje marítimo del Atlántico; quinto, el eje Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta”.*⁴

Estos ejes de desarrollo –que es esperable puedan integrarse a la planificación de la iniciativa IIRSA– han sido formulados a la luz de estas dos premisas esenciales: consolidación de la soberanía e integración de los espacios vacíos sudamericanos.

² Ver www.iirsa.org

³ Calcagno, Alfredo E. y Eric Calcagno, op. cit., p. 9.

⁴ Calcagno, Alfredo E. y Eric Calcagno, op. cit., p. 9.

Desde el CLICeT creemos que es sólo desde esa visión estratégica de largo plazo –y no desde el reduccionismo economicista que ve sólo oportunidades de negocio por aquí y por allá– que tendrá sentido la puesta en marcha de la iniciativa IIRSA. En próximos trabajos, iremos evaluando la pertinencia y avance de algunos de estos proyectos.

Ahora bien, en el marco de IIRSA los gobiernos han conformado una cartera consensuada de 506 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, que se encuentran agrupados en 47 grupos de proyectos y que representan una inversión estimada de US\$ 68.000 millones.

Adicionalmente, los gobiernos seleccionaron un conjunto acotado de proyectos de alto impacto al cual están dando una atención especial para su financiamiento y ejecución en el corto plazo (Agenda de Implementación Consensuada 2005 -2010). La “Agenda” está constituida por 31 proyectos con una inversión estimada de US\$ 6921,10 millones.⁵

Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC)

La Iniciativa IIRSA se consolidó como una instancia importante para que los países de la región construyeran una agenda común de acciones y proyectos para la integración física de América del Sur. En esta segunda etapa de la Iniciativa se debe atender el desafío de enfatizar la ejecución de proyectos estratégicos de integración identificados bajo una visión regional de los doce países de Suramérica.

La “Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010” está constituida por un primer conjunto de 31 proyectos de integración acordados por los países a partir de los resultados logrados durante la fase de planificación territorial y de ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA y que por sus características tienen un alto impacto en la integración física de Suramérica. Esta Agenda con sus 31 proyectos estratégicos fue aprobada por el Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA, en noviembre de 2004, y presentada a los Señores Presidentes de Suramérica en la Cumbre de Cuzco de diciembre de 2004.

Actualización de la Cartera de Proyectos IIRSA

Para el año 2007 los países que componen la Iniciativa han acordado revisar en el marco de los GTE de cada EID, los proyectos que se consideren necesarios de la Cartera IIRSA, tomando en cuenta los planes de desarrollo de cada país y el objetivo común de integración y desarrollo de América del Sur. En este sentido, a lo largo del año 2007 se llevaron a cabo las reuniones de los GTEs por Eje. Estas reuniones permitieron analizar y catalizar resultados en tres de las cuatro líneas de acción estratégicas: implementación, planificación y procesos sectoriales. Por otro lado, durante el 2008-2009 se llevarán a cabo aplicaciones de las metodologías de planificación sobre la base de propuestas específicas de los países y con el apoyo del CCT.

⁵ <http://www.iirsa.org/aic.asp?CodIdioma=ESP>

Estructuración de las actividades de IIRSA

Para ir finalizando, presentaremos a continuación los siete principios orientadores básicos en los que estructura sus actividades IIRSA, de acuerdo al mandato Presidencial conferido:

- **Regionalismo abierto:** América del Sur es concebida como un espacio geo-económico plenamente integrado, 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. Al mismo tiempo que la apertura comercial facilita la identificación de sectores productivos de alta competitividad global, la visión de América del Sur como una sola economía permite retener y distribuir una mayor parte de los beneficios del comercio en la región y proteger a la economía regional de las fluctuaciones en los mercados globales.
- **Ejes de Integración y Desarrollo:** 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.
- **Sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional:** El proceso de integración económica del espacio suramericano debe tener por objetivo un desarrollo de calidad superior que sólo podrá ser alcanzado mediante el respeto a los cuatro elementos de la sostenibilidad: (i) Sostenibilidad económica, proporcionada por la eficiencia y la competitividad en los procesos productivos; (ii) Sostenibilidad social, proporcionada por el impacto visible del crecimiento económico sobre la calidad de vida de la población en general; (iii) Sostenibilidad ambiental, que implica el uso racional de los recursos naturales y la conservación del patrimonio ecológico para generaciones futuras; y (iv) Sostenibilidad político-institucional, que consiste en la creación de condiciones para que los diversos agentes públicos y privados de la sociedad puedan y quieran contribuir al proceso de desarrollo e integración.
- **Aumento del Valor Agregado de la Producción:** El desarrollo y la integración regional no deben ser simplemente para producir más de lo que tradicionalmente hemos producido, sino que debe ser un proceso de mejoramiento constante de la



calidad y productividad de los bienes y servicios (mediante la innovación y la generación de conocimiento) para que la economía genere cada vez más riqueza para la sociedad. Como parte del proceso de integración regional, 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 la Información:** El uso intensivo de las más modernas tecnologías de informática y comunicaciones permite promover una transformación total de los conceptos de distancia y espacio a fin de superar barreras geográficas y operativas dentro de la región y acercar la economía suramericana a los grandes motores de la economía mundial. La difusión y uso intensivo de estas tecnologías apoya una transformación no sólo de los sistemas productivos de la región, sino también del funcionamiento general de la sociedad, incluyendo los sistemas educativos, la provisión de servicios públicos y de gobierno, y la organización misma de la sociedad civil.
- **Convergencia Normativa:** Como parte de los requisitos para viabilizar las inversiones en infraestructura regional, es necesaria la voluntad política de los gobiernos para promover y facilitar el diálogo entre las autoridades reguladoras y de planificación de los países con el fin de lograr compatibilidad entre las reglas que rigen y orientan las actuaciones de la iniciativa privada en la región. Este diálogo entre autoridades contribuye también a la convergencia de visiones y programas entre los países más allá de lo específicamente relacionado con la infraestructura.
- **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, 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 la participación significativa del sector privado en las iniciativas de desarrollo regional e integración. Esta noción de liderazgo compartido es la base para un diálogo constante en gobiernos y empresarios en apoyo a la función planificadora y orientadora de los primeros, y facilitando las responsabilidades de financiamiento, ejecución y operación de proyectos de los segundos. 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.

Gustavo Lahoud. Buenos Aires, Junio de 2008.

NOTAS SOBRE EL AUTOR

Gustavo O. Lahoud

- Lic. en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL).
- Magíster en Defensa Nacional de la Escuela de Defensa Nacional (EDENA).
- Curso de Especialización Universitaria en Intereses Marítimos Argentinos del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada Argentina, dependiente de la Escuela Superior de Guerra Naval.
- Curso de Postgrado sobre Modos y Modelos de Desarrollo en América Latina, en el marco de la Maestría en Relaciones Internacionales de la USAL.
- Especialista en Recursos Naturales, Recursos Energéticos, Recursos Hídricos, Intereses Marítimos, Defensa Nacional, Seguridad Hemisférica, MERCOSUR, Medio Oriente e Integración Regional Sudamericana del IDICSO-USAL y del CLICeT.
- Docente Titular de la cátedra "Política Internacional Latinoamericana" de la Escuela de Relaciones Internacionales, Sede Posadas (Misiones), de la USAL.
- Docente Adjunto de la cátedra "Políticas Exteriores Latinoamericanas" de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la USAL.
- Profesor Invitado en el seminario "América Latina frente a la Crisis Energética Mundial" de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Coordinador del equipo de investigación del Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del IDICSO-USAL. Integrante del equipo de investigación del Área de Relaciones Internacionales de América Latina del IDICSO-USAL.
- Coordinador de las áreas "Latinoamérica e Integración Regional", "Defensa Nacional, Seguridad Hemisférica y Recursos Naturales" y de "Energía en el Mundo" del CLICeT.
- Consultor Internacional en Planificación e Infraestructura Energética.
- Ha sido asesor de organismos públicos e internacionales, como la Comisión de Relaciones Exteriores de la H. Cámara de Diputados de la Nación y de la Organización de Naciones Unidas, fue co-conductor del programa de TV por cable "Conciencia y Energía", transmitido por Canal Metro, y también profesor auxiliar de la Maestría en Inteligencia Estratégica de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).



Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas

<http://www.cienciayenergia.com>

Buenos Aires, República Argentina

Ciencia y Energía es la Publicación Oficial del CLICeT



Staff del CLICeT

Dirección Editorial

Federico Bernal y Ricardo De Dicco
editorial@cienciayenergia.com

Dirección de Investigación Científico-Técnica


Ricardo De Dicco y José Francisco Freda
investigacion@cienciayenergia.com

Dirección Comercial y Prensa

Juan Manuel García
comercialyprensa@cienciayenergia.com

Dirección de Arte y Diseño Gráfico

Gabriel De Dicco
webmaster@cienciayenergia.com

	Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas
http://www.cienciayenergia.com	Buenos Aires, República Argentina
<i>Ciencia y Energía</i> es la Publicación Oficial del CLICeT	



Coordinadores de los Departamentos de la Dirección de Investigación Científico-Técnica

- ***Latinoamérica e Integración Regional***
Gustavo Lahoud y Federico Bernal
- ***Defensa Nacional, Seguridad Hemisférica y Recursos Naturales***
Gustavo Lahoud
- ***Industria, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo***
Federico Bernal y Ricardo De Dicco
- ***Agro, Soberanía Alimentaria y Cuestión Nacional***
Federico Bernal y José Francisco Freda
- ***Estadística, Prospectiva y Planificación Energética***
Ricardo De Dicco, José Francisco Freda y Alfredo Fernández Franzini
- ***Energía en Argentina***
Federico Bernal y José Francisco Freda
- ***Energía en el Mundo***
Gustavo Lahoud y Facundo Deluchi
- ***Energías Alternativas***
Juan Manuel García y Ricardo De Dicco
- ***Combustibles Renovables***
Juan Manuel García y Federico Bernal
- ***Tecnología Nuclear Argentina***
Ricardo De Dicco y Facundo Deluchi
- ***Tecnología Aeroespacial Argentina***
Ricardo De Dicco y Facundo Deluchi



Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas

<http://www.cienciayenergia.com>

Buenos Aires, República Argentina

Ciencia y Energía es la Publicación Oficial del CLICeT