

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES  
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES  
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

**LA INICIATIVA PARA LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL  
SUDAMERICANA -IIRSA- Y SU POSICIÓN DENTRO DE LA INTEGRACIÓN  
SURAMERICANA: ¿ES IIRSA UN RÉGIMEN?**

**EMANUELLA CHAGAS JAGUAR CORREIA**

**Abril, 2011**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES  
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES  
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

**LA INICIATIVA PARA LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL  
SUDAMERICANA -IIRSA- Y SU POSICIÓN DENTRO DE LA INTEGRACIÓN  
SURAMERICANA: ¿ES IIRSA UN RÉGIMEN?**

**EMANUELLA CHAGAS JAGUAR CORREIA**

**ASESOR DE TESIS: GRACE JARAMILLO  
LECTORES: BEATRIZ ZEPEDA  
ERNESTO VIVARES**

**Abril, 2011**

## Agradecimientos

A Dios,

A mi esposo Maurício,

A mi Asesora, Grace Jaramillo, por enseñarme el camino,

A mis compañeros, a Karina Aymar y María Carmen Ulcuango, por compartirlo.

## Índice

Resumen -----	05
Capítulo 1 - Introducción-----	07
Capítulo 2 - ¿Es IIRSA un régimen? -----	31
Capítulo 3 - El impacto de la IIRSA para la integración suramericana -----	41
Subtema 3.1 - Origen -----	41
Subtema 3.2 - La estructura existente -----	42
Subtema 3.3 - Áreas de acción -----	47
Subtema 3.4 - ¿La relación con la UNASUR: La UNASUR afecta la IIRSA? ¿Y la IIRSA afecta la UNASUR? -----	55
Subtema 3.5 - El impacto para la integración suramericana -----	63
Conclusiones -----	70
Referencias -----	78
Anexos -----	83

## Resumen

América del Sur posee una población estimada en más de 380 millones de personas actualmente. Está compuesta de doce países, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. El Producto Interno Bruto (PIB) de ese subcontinente ya es de 1,9 billones de dólares americanos. Sin embargo, la heterogeneidad política, económica y social son también características de los países que la conforman. En la actualidad, Sudamérica sigue siendo una región con dificultades a enfrentar para lograr el desarrollo de sus pueblos y el crecimiento económico.

Con el objetivo de utilizarse de la integración para impulsar ese desarrollo y crecimiento, los presidentes de los países suramericanos se reunieron para crear, en el año 2000, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Según su auto definición la IIRSA “es un mecanismo permanente de coordinación de acciones intergubernamentales de los países suramericanos para avanzar en la integración física” (a respecto, vea la pagina web - [http://www.iirsa.org/bancomedios/difusion/info\\_iirsa\\_numeros.pdf](http://www.iirsa.org/bancomedios/difusion/info_iirsa_numeros.pdf)).

Es decir, la IIRSA es un foro de diálogo regional que de manera consensuada buscó diseñar los proyectos prioritarios de infraestructura de integración, eligiendo tres sectores de actuación: transportes, energía y comunicaciones. Para eso, cuenta con el apoyo técnico de tres instituciones financieras regionales, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

Los números por detrás de la IIRSA son testigo de su importancia y potencialidad de transformación para la región. La Iniciativa ha identificado 514 proyectos a ser ejecutados en un plazo de 10 años, para lo que será necesaria una inversión estimada en 69 billones de dólares americanos. De ese total de proyectos, fueron seleccionados 31 proyectos considerados estratégicos que contarían con la inversión de 10,2 billones de dólares. Esos proyectos constituyen la denominada “Agenda de Implementación Consensuada”. De los demás proyectos de la Cartera de la IIRSA, en el 2008, 51 estaban concluidos, 196 en fase de ejecución y 103 en fase de preparación.

El objeto de estudio de esa tesis no es analizar los avances de la infraestructura de América del Sur, aunque ese sea un tema de suma importancia para comprender el funcionamiento de la IIRSA. Tampoco es nuestra intención analizar la relación que la IIRSA produjo entre sus países miembros, aunque ese sea un tema fundamental para comprender la contribución de la IIRSA para el diálogo del subcontinente. El intuio de esa tesis es averiguar si la IIRSA alcanzó concretarse como un régimen internacional para la región. Para eso, utilizamos la definición de regime internacional ofrecida por Oran Young: “conjunto de reglas, procedimientos de toma de decisión, y/o programas que generan prácticas sociales, determinan papeles para los participantes de esas prácticas, y gobiernan sus interacciones” (Young, 1999: 5).

Hicimos entrevistas con los responsables por la IIRSA en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la Corporación Andina de Fomento (CAF) y en

el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)<sup>1</sup>. Además de ellos, también fueron entrevistados los Coordinadores Nacionales de la IIRSA de Brasil, Perú y Ecuador. El criterio de elección de los países entrevistados fue de tener representantes de un país “grande” (es decir, de mayor extensión y economía en el contexto regional), un país “mediano” y un “pequeño”.

Ese trabajo justificase por su contribución académica, política y personal. La contribución académica ocurre porque tratase de tema poco explorado, que abre posibilidades para que otros académicos de Relaciones Internacionales puedan seguir estudiándolo. La contribución política dice respecto a la utilidad de ese trabajo para la toma de decisiones reales en el asunto de la integración de infraestructura en América del Sur. Personalmente, la contribución de ese trabajo es la oportunidad de me permitir profundizar en el tema de mi interés: cómo se gobiernan las acciones de los países.

---

<sup>1</sup> Las transcripciones de las entrevistas encuéntrase en los Anexos.

# Capítulo I

## Introducción

En ese capítulo vamos hacer un mapeo de todo lo que será explorado en el trabajo. Iniciaremos haciendo una breve descripción de lo que es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), explorando el contexto histórico de su creación. En seguida, aclararemos el marco teórico que será utilizado para el análisis del tema elegido. Por último, describiremos la disposición de los capítulos de ese trabajo con un resumen de lo que será examinado en cada uno de ellos.

La IIRSA es un asunto increíble cuando se piensa la infraestructura de América del Sur. Sin embargo, esa Iniciativa es poco conocida no solo en el medio político como en el medio académico. Yo misma no tenía idea de la magnitud de su importancia antes de empezar a estudiarla. La verdad es que la IIRSA entró en mi vida por una feliz sugerencia de mi Asesora de tesis que me presentó el tema. Yo, al principio, tenía la idea de estudiar la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y su importancia para la integración regional sudamericana. Fue en ese momento que descubrí la IIRSA. Mi Asesora me enseñó que un estudio acerca de ella, sería analizar un aspecto de la propia UNASUR, ya que todo el aparato técnico que fue construido por la IIRSA fue absorbida por la UNASUR.

Me pareció una excelente idea elegir un aspecto específico de la UNASUR, la integración física, y analizar el camino hecho anteriormente. La IIRSA es ese camino. Esa Iniciativa consiguió concretar una voluntad de todo el subcontinente americano que era el deseo de estar mejor conectado en el transporte, en las comunicaciones y en la energía. Eso significa más conexiones y mejor comercio no solo dentro del subcontinente, como mejor relaciones comerciales con todo el mundo. Es decir, eso significa conectarse con muchos otros países, un aspecto fundamental para la realidad actual en que la globalización exige que los países estén preparados para comprar y vender unos de los otros, en otras palabras, listos para el intenso flujo de mercancías.

Relaciones comerciales más intensas significan un mayor crecimiento económico para cada uno de los países involucrados. Tal crecimiento, dadas algunas condiciones básicas, como por ejemplo la distribución de rendimientos entre la población, puede llevar a un deseado desarrollo socio-económico. Esa cadena de factores, que se puede iniciar con la infraestructura física, es una demanda de la actualidad. Por eso, todos los países que integran la América del Sur, tienen un gran interés en participar de la IIRSA y en fomentar sus proyectos. De esa manera, surge la importante cuestión de hasta que punto los países están, de facto, dispuestos a convenir en una materia, que es la infraestructura, que, en principio, dice respecto solamente a su decisión soberana. En eso entra el tema de los regímenes.

Para nosotras, comprender si la IIRSA es un régimen significa comprender la disposición de los países a someterse a reglas y directrices acordadas en un ámbito supranacional. Eso quiere decir que los países que componen la Iniciativa tuvieron la disposición de abrir concesiones en su propia autonomía para realizar proyectos que por supuesto le beneficiarían pero que también buscarían satisfacer al vecino. En eso está la belleza de la IIRSA. Ella permite un diálogo entre dos o más países para que encuentren la manera más adecuada de ejecutar proyectos que generaran beneficios mutuos. Es decir, tiene el papel de facilitar la ejecución de proyectos que por su naturaleza, no solo de extrapolar las fronteras de un país aislado, sino también que de costos, no serían viables de se ejecutaren unilateralmente.

Sin embargo, abrir concesiones en su autonomía no significa someterse a una autoridad supranacional, ni tampoco a sanciones. Significa tan solamente que los países quieren solucionar sus problemas comunes de manera conjunta para permitir una integración física más profunda entre ellos. Eso son los regímenes internacionales, en ese caso, un conjunto que reglas que facilitan el diálogo entre los países.

Empecé a coleccionar todo el material bibliográfico impreso disponible y a buscar informaciones en la Internet a cerca del origen, de la propuesta y de las actividades desarrolladas por la Iniciativa. Encontré poquísimos recursos pero sí ya había material para escribir el capítulo con la formación histórica de la Iniciativa. Sin embargo, mi Asesora visualizó que utilizar como base para la escrita de la tesis exclusivamente ese material no sería suficiente para hacernos un análisis crítico de su funcionamiento. Así



que ella me sugirió hacer entrevistas y cuestionar los actores más involucrados en la Iniciativa cómo las decisiones son tomadas, por ejemplo. Lo que buscábamos averiguar era si había un involucramiento político de alto nivel en sus decisiones, es decir, si los que deciden en IIRSA son técnicos o Ministros.

Para las entrevistas, hice una lista de posibles sujetos que podrían traerme las contestaciones a las preguntas que me llevarían a las conclusiones del trabajo. Al final, tenía una lista con los Coordinadores Nacionales de la IIRSA en 3 países (Brasil, Ecuador y Perú) y de los Coordinadores de la IIRSA en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Esas entrevistas fueron fundamentales para aclarar como la Iniciativa es vista por los actores que participan de ella, para comprender el proceso de transición de la IIRSA para integrarse a la UNASUR y para determinar cual el nivel de compromiso de los países con las decisiones de la Iniciativa, lo que nos llevó a concluir la existencia de un régimen en el asunto de la integración.

Hoy, después de haber profundizado en el tema de la IIRSA, me parece que esa Iniciativa es un marco histórico imprescindible para la conexión de la infraestructura en América del Sur. Es incontestable su valor y lo que fue alcanzado gracias a su existencia. Se puede decir con mucha seguridad que la UNASUR heredó un camino bien pavimentado en lo que dice respecto a la integración física y que eso va ayudarla a promover otros tipos de integración, ya que con la cercanía promovida por los proyectos ejecutados e implementados por la IIRSA, es posible invertir en una integración política de calidad.

La IIRSA ha proporcionado la planificación y los insumos para la ejecución de proyectos en los sectores de transportes, energía y telecomunicaciones en América del Sur. La cartera de proyectos 2009 enseña que el sector en que hay más proyectos es el de transportes con 87,06% del total, en cuanto el de energía cuenta con 11,18% y las telecomunicaciones con 1,76%.

Según los discursos oficiales, todos los países de Sudamérica, en la actualidad, están interesados en la integración subcontinental. La pregunta que se impone es desde cuándo surge el interés específico por esa delimitación espacial “sudamericana” y por

cual motivación. Es interesante notar que la expresión “América del Sur” no siempre ha tenido el mismo significado por el que la conocemos actualmente, y a pesar de que en los días actuales es un término usual, éste no es una definición geográfica sino una elaboración conceptual (Villafañe, 2005: 1).

En otros contextos históricos, la idea de “América del Sur” involucraba más territorios que los doce países independientes que hoy la conforman. Territorialmente, es decir, según la idea de mera definición geográfica, el departamento ultramarino de la Guyana Francesa, aunque perteneciente a un país europeo, sería parte del subcontinente, pues está al sur del Istmo de Panamá. En otros momentos, la noción de Sudamérica englobaba también otras regiones como las islas del Caribe, e incluso a porciones de tierra en lo que hoy llamamos “América Central”. Por lo tanto el concepto de “América del Sur” es dinámico, resultado del contexto histórico en el que se estudia.

Para que se proceda a un análisis del proceso de integración regional, es necesario tener presente que la simple existencia geológica de un subcontinente no implica, de manera automática, una “identidad política o social entre los pueblos y los países” (Villafañe, 2005: 1). Por años, y a pesar de estar ya independizados, los países pertenecientes a esa región del globo no se veían como *sudamericanos*: no había, por decir, una identidad común sudamericana o, más ampliamente, americana. Tanto así que en Hispanoamérica se pensaba, recurrentemente, en una América sin Brasil y sin Estados Unidos.

Aunque la expresión *América Latina* se haya originado en el siglo XIX, y sea atribuida al Emperador XX do México (que, por ser francés, tenía la intención de delimitar una identificación entre los países de habla *latina* – como Francia – en oposición a los de habla inglesa), el concepto de una “América Latina”, que incluía a todos los países americanos desde México hasta Argentina, sólo fue popularizado después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente con la creación de la Comisión Económica para América Latina y Caribe – CEPAL (Villafañe, 2005: 2). Sin embargo, mismo esa definición causaba – y sigue causando – mucha controversia. Si no hay dudas sobre la inclusión de Perú o Paraguay en ese grupo, no es tan sencilla la defensa o no de que el concepto englobe a un Surinam o una Guyana, países en desarrollo y sudamericanos, pero de idioma de origen no latina. ¿Y que decir, más aún, de un Estado

como Belice, tan similar, en aspectos económicos, políticos y hasta culturales, de su vecina Guatemala, pero de lengua oficial inglesa?

Las diversas ideas sobre dónde empieza y termina el subcontinente – sea él sudamericano, hispanoamericano o latinoamericano –, es decir, el concepto que se tiene de *región*, parece tener gran relevancia en las tentativas de integración que se llevaran al cabo en el Nuevo Mundo. Así es que con la adhesión de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por ejemplo, el concepto de América Latina – surgido como contrapunto a la América Anglo-Sajona, o sea Estados Unidos y Canadá (aunque Guyana y Belice sean, bajo la visión meramente lingüística, anglo-sajones) – se debilitó (Villafañe, 2005: 3). Desde entonces el enfoque cambió del interés por el ámbito geográfico de actuación de CEPAL hacia un interés sudamericano. Ese fue uno de los motivos que propició la reaparición del concepto de la vertiente de América del Sur en el escenario internacional, lo que se puede observar con la tentativa de creación de otras instituciones sub-regionales tales como el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA).

Parece innegable, por lo tanto, que, a partir de los años 90 se ha asistido a una tentativa de privilegiar una integración sudamericana. Distintos Gobiernos de los países de América del Sur concluyeron, a fines del siglo XX, que integrarse económicamente sería imprescindible para el desarrollo de la región. Esa visión de integración para el desarrollo, aunque casi constante desde mediados del siglo pasado, no ha sido, sin embargo, uniforme. En los años 1980, por ejemplo, posiblemente bajo la influencia de las ideas defendidas por el argentino Raúl Prebisch, en la CEPAL, el ideario predominante era de que la integración sería necesaria en la medida en que aumentaría los mercados locales y facilitaría la industrialización de países de pequeñas dimensiones que, de otra manera, estarían imposibilitados de tener una economía de escala. Además, es necesario mencionar que la industrialización de ese período había sido marcada por un fuerte elemento de estatización, siendo común en esa época el apareamiento de grandes empresas estatales y la amplia utilización de bancos de fomento nacionales.

La integración en los años 90, por su turno, había sido buscada bajo un ideario liberal y tenía el carácter de ser fuertemente a favor de la liberalización comercial. Silvia Quintanar y Rodolfo López hacen observaciones relevantes al respecto que,

según ellos, retractan visiones distintas de la integración: recuerdan que, al contrario de los años anteriores, en que la integración era vista como una herramienta para la industrialización regional, en los años 90, había un enfoque comercial librecambista en la integración económica (Quintanar y López 2003: 214). La idea sería, entonces, crear choques de competitividad, en que, al abrir el mercado de un país a importaciones, se estaría forzando las empresas de los países miembros a mejorar su competitividad.

En la actualidad, se puede decir que la idea de integración tiene perfil distinto de lo que tenía en los otros momentos históricos, pues busca no solamente ampliar mercados para la industrialización con el apoyo gubernamental (como en los 80) o liberalizar los intercambios comerciales para crear competencia (como en los 90), sino fomentar la creación de una conexión física entre los países sub-regionales y aumentar el potencial de inversión entre los países de la región. La IIRSA se inserta en ese contexto histórico y trae una nueva perspectiva al buscar “mecanismos más efectivos para consolidar el desarrollo y la independencia económica de la región”, ya que, según su filosofía, la integración física viene antes de la integración económica. Es decir, “establece las bases para aumentar el comercio intra-regional, permitiendo retener y distribuir una mayor parte de sus beneficios, aumentando al mismo tiempo la competitividad de la región” (Quintanar y López, 2003: 214). Las ventajas que la IIRSA puede traer según Silvia Quintanar y Rodolfo López (2003: 214) serían: “generar un impulso decisivo para la superación de barreras geográficas, la aproximación de mercados y la promoción de nuevas oportunidades económicas en los países de la región”.

Bajo esa concepción, más aceptada actualmente, la integración física sería la mejor manera de posibilitar los intercambios comerciales y la interacción productiva. Su característica más importante, con todo, es ser un pilar para el desarrollo de la región y para la inclusión social y económica de poblaciones y áreas alejadas de las grandes ciudades.

En el primer momento, la idea de la Iniciativa es fortalecer la infraestructura para fomentar empleos y exportaciones. Ya en un segundo momento, el plan es que la IIRSA sirva de impulso para la integración al reducir costos de transacciones intra-

regionales (fletes, seguros, tiempos, distancias, volúmenes, etc.) además de expandir el intercambio entre sus miembros.

Sin embargo, las deficiencias de la infraestructura de conexión existente entre los países sudamericanos y las dificultades geográficas decurrentes de zonas poco pobladas, como la Amazonía, o muy accidentadas, como la Cordillera de los Andes (Quintanar y López, 2003: 215), o, aún, el Lago Titicaca, exigen grandes sumas de capital para viabilizar una integración física eficiente.

El financiamiento es, sin duda, una preocupación cuando se piensa la promoción de la integración por medio de la infraestructura. La mayoría de los países aún enfrenta problemas internos en el ámbito económico y del desarrollo. Es difícil sacar la inversión para mejorar esas áreas y ponerla en el área de la infraestructura porque a pesar de eso traer beneficios para la economía y el desarrollo, sus efectos solo se observan a largo plazo.

La realidad económica de los países de la región – que, en que pesen sus diferencias y potencialidades, comparten características de poca disponibilidad de capital – la necesidad de una acción conjunta para posibilitar la inversión en infraestructura común se torna clara.

René Alejandro Cortés Forero añade que:

“Lograr el desarrollo integrado de la infraestructura es una prioridad, lo que implica: mejorar la infraestructura física (transporte, energía y telecomunicaciones), concebir e integrar plataformas logísticas; mejorar los sistemas de información y la reglamentación de fronteras; desarrollar la tecnología de la información y las comunicaciones; promover el transporte multimodal; mejorar y armonizar la reglamentación del transporte aéreo, multimodal y marítimo. Estas actividades requieren la incorporación de componentes tanto sociales como ambientales, y de una estrategia coordinada y focalizada tendiente a promocionar la participación de la sociedad civil y de los grupos de interés” (Forero, 2007: 32).

El establecimiento de la IIRSA fue, por lo tanto, una consecuencia del interés de los países miembros por la región. En el año 2000, los 12 países de América de Sur unieron esfuerzos para “realizar acciones conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica sudamericana, incluyendo la modernización de la infraestructura regional y acciones específicas para estimular la integración y desarrollo de subregiones aisladas” (<http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/O/origenes/origenes.asp?CodIdioma=ESP&CodSeccion=117>). En ese entonces, se aprobó el ‘Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA’, iniciativa que tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones de la región, procurando la integración física de los países sudamericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable (Ibarra, 2008: 3).

IIRSA ahora cuenta con diez años de funcionamiento y actúa en sectores tan diversos como comunicaciones, energía y transporte. Según sus estatutos, la IIRSA es un “mecanismo permanente de coordinación de acciones intergubernamentales de los países sudamericanos para avanzar en la integración física” ([http://www.iirsa.org/bancomedios/iirsa\\_numeros/info\\_iirsa\\_numeros.pdf](http://www.iirsa.org/bancomedios/iirsa_numeros/info_iirsa_numeros.pdf)). Las inversiones totales coordinadas por la Iniciativa serían de unos 37 mil millones de dólares. El conjunto del proyecto de la IIRSA debería ser financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), además del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Zibechi, 2006: 3).

Los objetivos de la IIRSA fueron definidos en un Seminario Subregional organizado por el Comité de Coordinación Técnica de la Iniciativa, en septiembre de 2003, en Lima, Perú. Según estipulado por dicho Comité, los objetivos de la Iniciativa son: apoyar la integración de mercados para mejorar el comercio intra-regional; apoyar la consolidación de cadenas productivas para alcanzar competitividad en los grandes mercados mundiales; y, reducir el “costo sudamericano” a través de la creación de una plataforma logística vertebrada e inserta en la economía global (Zibechi, 2006: 1).

Se puede decir, por lo tanto, que la IIRSA es un proyecto que busca integrar físicamente a la región, facilitando el comercio internacional e intra-regional. Más específicamente, la Iniciativa trae la posibilidad de “conectar las zonas donde se encuentran los recursos naturales (gas, agua, petróleo, biodiversidad) con las grandes ciudades y, a éstos, con los principales mercados del mundo” (Zibechi, 2006: 1). Para ello, organizaría “el espacio geográfico en base al desarrollo de una infraestructura física de transporte terrestre, aéreo y fluvial; de oleoductos, gasoductos, hidrovías, puertos marítimos y fluviales y tendidos eléctricos y de fibra óptica, entre los más destacados” (Zibechi, 2006: 1).

Sin embargo, no se puede olvidar todas las “barreras” que hay en la región, sean físicas, normativas o sociales (Zibechi, 2006: 1). Raúl Zibechi identifica barreras físicas como las ya mencionadas (Amazonía, Andes, Lago Titicaca); las normativas, debido a las divergencias legales entre muchas normas de los países miembros de la IIRSA; y las barreras sociales, como las dificultades inherentes a países con problemas de pobreza. Para eso, se “supone realizar grandes obras, armonizar las legislaciones nacionales de los doce países implicados en IIRSA y ocupar los espacios físicos claves que suelen tener baja densidad de población pero guardan las principales reservas de materias primas y biodiversidad” (Zibechi, 2006: 1).

Silvia Quintanar y Rodolfo López ponen el transporte como ejemplo de una condicionalidad para la posibilidad de comerciar. Más aún, lo clasifican como tan importante cuanto la negociación comercial. Según esos autores:

“los altos costos y la complejidad del sistema de transporte intra-regional son factores de discriminación en favor de terceros países y en perjuicio de los partners regionales, de manera que se permite sustentar que es necesario llevar en consideración y solucionar el problema del transporte de forma previa o simultánea a la negociación de la oportunidad comercial” (Quintanar y López, 2003: 214-215).

Más allá de la necesidad de compatibilidad del sistema de transporte de los países de la región, se debe observar que la conexión regional también presupone la integración energética, la cual

“llevaría a la región a la posición envidiable de auto-sustentar su crecimiento energético en el futuro y abastecer una parte de las necesidades del resto del mundo (...) Las interconexiones eléctricas permitirían, por un lado, disminuir costos y, por otro, aumentar los niveles de seguridad del suministro de energía, buscando mecanismos para atender a los países con déficit energético” (Quintanar y López, 2003: 215).

Ese proyecto “puede permitir el financiamiento de los aportes de capital, 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 (Quintanar y López, 2003: 215).

En dicho proceso de integración, no solamente los Gobiernos nacionales deben estar involucrados. La participación de la iniciativa privada, de empresarios y de la comunidad es imprescindible. En ese sentido, Silvia Quintanar y Rodolfo López (2003: 216) sugieren que debe haber un liderazgo compartido entre los gobiernos de los países miembros y los empresarios. Según ellos, eso debe ser una base constante del diálogo. Estos autores afirman que los gobiernos “deberían incentivar y facilitar las responsabilidades de financiamiento, ejecución y operacionalización de proyectos de capital privado” (Quintanar y López, 2003: 217). Por otro lado, los empresarios “deberían concertar políticas y acciones con los entes nacionales, debiendo apoyar a la función planificadora (en ese caso, regional) y orientadora del Estado” (Quintanar y López, 2003: 217).

Silvia Quintanar y Rodolfo López (2003: 217) enseñan que la IIRSA “no es una iniciativa ni de aplicación, ni de resultados homogéneos para todos los países sudamericanos”. Ellos creen 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 al Brasil que a Argentina” (Quintanar y López, 2003: 217). Por ejemplo, respecto a la integración energética, en un mercado integrado, los países que más se beneficiarían serían, bajo la premisa de esos autores, Brasil y Argentina, pues poseen



déficits de energía ya que son “los países de mayor desarrollo industrial de la región y que sufren con las crisis energéticas recurrentes” (Quintanar y López, 2003: 217).

Una de las mejores definiciones de la IIRSA es la ofrecida por Gabriel Herbas Camacho y Silvia Molina, quienes conceptualizan a la Iniciativa a partir de lo que ella puede proporcionar a los países en términos de aumento de flujo de comercio, pero adicionan un factor importante para la infraestructura: la calidad de los servicios. Lo formulan así:

La IIRSA “es el establecimiento de una visión geográfica y económica integrada de la región, y han planificado la organización del espacio sudamericano en franjas multinacionales concentradoras de los flujos de comercio actuales y potenciales que convergen hacia un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones” (Camacho y Molina, 2005: 312).

Estas franjas, mencionadas por Gabriel Herbas Camacho y Silvia Molina, son técnicamente denominadas “Ejes de Integración y Desarrollo”, y están definidas por el “Plan de Acción” de la IIRSA. Según el sitio web de la IIRSA:

Los Ejes de Integración y Desarrollo son franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos de comercio actuales, en donde las inversiones en infraestructura ayudarán a crear nuevas oportunidades de desarrollo sostenible para sus habitantes.

Es muy importante diferenciar los conceptos de Eje y Corredor. “Eje” posee un sentido más amplio que envuelve, además del crecimiento económico de los países que interconecta, el desarrollo de las localidades desde dónde empiezan hasta dónde terminan, abarcando, incluso, las localidades en su camino. “Corredor”, por su turno, tiene un sentido estrictamente comercial-económico, y considera, solamente, los dos puntos a ser conectados. Según este último concepto, las localidades, dónde empieza y termina el corredor, son prácticamente las únicas beneficiadas por el comercio, siendo que el desarrollo no se expandiría necesariamente por donde pasa el corredor. De acuerdo a ese modelo, direccionado hacia afuera, las relaciones principales son las

mantenidas con los países de fuera de la región, o, por lo menos, los principales centros económicos de los países involucrados.

### Marco Teórico

Ante toda esa discusión sobre la importancia económica y política de la infraestructura física para la integración regional y sobre qué exactamente es la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), cabe señalar que la base que elegimos para el análisis de ese tema es la denominada teoría de regímenes. Según Stephen D. Krasner, "régimen puede ser definido como conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos, implícitos o explícitos, en que las expectativas de los actores convergen para una área específica de las relaciones internacionales" (1994: 97).

El concepto de régimen utilizado por el profesor estadounidense considera, además, que los Regímenes no deben ser temporales. Por ese motivo, para Stephen D. Krasner, los regímenes se diferencian de los Acuerdos, pues se basan en un sentido más amplio y general de obligación, lo que hace con que se debiliten caso se tornen menos coherentes o, alternativamente, si la práctica del momento actual es inconsistente con dicho régimen (Krasner, 1994).

La teoría de regímenes, según es defendida por Stephen D. Krasner, presupone la existencia de por lo menos una de las tres variables fundamentales para la creación de un régimen: el "interés egoísta", el "poder político", las "normas y principios". Además, el actor indica que los Regímenes son acompañados, generalmente - aunque no necesariamente -, por la ocurrencia de dos factores suplementarios, los cuales él denomina de "hábito y costumbre" y "conocimiento" (Krasner, 1994).

El "interés egoísta", según la concepción de Stephen D. Krasner, es la explicación fundamental que prevalece para la existencia de los regímenes internacionales. El concepto de "interés egoísta" está relacionado al deseo de uno de maximizar la propia utilidad, de manera excluyente, o sea, sin incluir la utilidad de los otros actores. De esa manera, los Estados tendrían, por ejemplo, interés de obtener cada vez una mayor capacidad de poder en relación al restante de actores internacionales, privilegiando, por lo tanto, su poderío relativo. Se puede notar que la idea principal que

basa el "interés egoísta" es la búsqueda de un desbalance de poder, sea por el aumento del poderío de uno, o por la disminución del poder de los demás. El corolario de dicha teoría es que solo es posible que haya cooperación, cuando surge una situación de dilema de los intereses comunes, es decir, cuando los costos de hacer un régimen – y ser co-responsable por el desarrollo de otros países, vistos naturalmente como competidores – es menor que el costo de actuar solo (Krasner, 1994).

Por su vez, el "poder político", según Stephen D. Krasner, puede estar:

a) a servicio del bien común: en se punto Stephen D. Krasner se remete al precepto de Adam Smith (1723-1790) de que el egoísmo individual lleva al bien común<sup>2</sup>, y

b) a servicio de intereses particulares: el poder, aquí, puede ser un instrumento que atiende a las utilidades particulares de los Estados. Por ese pensamiento, es plausible que un actor determinado tenga interés en la consolidación de un régimen como método para difundir sus valores o visiones de mundo específicas.

Krasner también refiérese a la teoría del liderazgo hegemónico que afirma que al declinar el poder del actor hegemónico hay una tendencia natural de que se verifique un debilitamiento de los regímenes internacionales, pues ya no habría quien los garantice. Es importante notar que, en ese punto, Stephen D. Krasner presenta una teoría contraria a esa idea al evocar el pensamiento que Arthur Stein defiende en la obra *Why Nations Cooperate: Circumstances and Choice in International Relations* (1990), según la cual en la ocurrencia de la caída del actor hegemónico, los regímenes serían fortalecidos, porque ya no habría más necesidad de cooperación (Krasner, 1994).

Las "normas y principios" influyen al régimen en un asunto específico pero no están relacionados directamente a ese asunto. El hábito y la costumbre, por ejemplo, no son factores que, por si solos, generan un régimen, pero pueden tener un rol importante al suplementar y reforzar los otros factores. "Hábito", siempre según los

---

<sup>2</sup> "No es la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero la que nos procura el alimento, sino la consideración de su propio interés. No invocamos sus sentimientos humanitarios, sino su egoísmo; ni les hablamos de nuestras necesidades, sino de sus ventajas." Smith. A. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica, México 1997)

conceptos delineados por Stephen D. Krasner, es un patrón de comportamiento basado en una práctica actual, diferentemente del "costumbre", que sería un patrón de comportamiento basado en una práctica de largo plazo (Krasner, 1994).

De la misma manera que el "hábito" y la "costumbre", el "conocimiento" es una variable interviniente y no exógena a los regímenes internacionales. Al tratar del "conocimiento", Stephen D. Krasner cita la teoría del cientista político germano-estadounidense Ernst B. Haas, al afirmar que "conocimiento" sería el conjunto de informaciones técnicas y teorías sobre estas informaciones que tienen consenso. Ernst B. Haas cree en la posibilidad de que los regímenes surjan a partir de comunidades de conocimiento compartido. Un ejemplo de régimen así iniciado sería, según Ernst B. Haas, aquél que establece el control de la contaminación marítima en el Mar Mediterráneo, formado a partir del consenso acerca de cuestiones ecológicas (Krasner, 1994).

Según Andreas Hasenclever et al. (1999: 499),

“el tema de los regímenes internacionales apareció en la agenda de los estudios internacionales hace alrededor de veinte años. Un régimen internacional se define como el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional. Junto con organismos internacionales tales como las Naciones Unidas o la Unión Europea, y las convenciones básicas de la sociedad internacional, como las que establecen la soberanía de los Estados, los regímenes internacionales constituyen una clase primordial de instituciones internacionales”.

Para el influyente estudioso Robert O. Keohane, regímenes son "instituciones con reglas explícitas, establecidas por acuerdo entre los Estados, que se atienen a conjuntos de asuntos en relaciones internacionales" (Hasenclever et al, 2003: 12). Para la teoría de Robert O. Keohane, los regímenes no son consecuencia del interés único de determinado gobierno ni de la tentativa de uno en tener algún tipo de autoridad superior, sino que serían una especie de contrato, según el cual las partes estarían en situación de igualdad (Keohane, 1982: 330). La esencia de los regímenes, por ese análisis, no serían

los acuerdos imperativos, de manera que las dos partes tienen necesariamente que tener el deseo de cooperar entre ellas (Keohane, 1982: 331). Los preceptos de la perspectiva de la teoría de la interdependencia podrían ser útiles para un análisis de la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana, en la medida en que fuesen analizados los acuerdos mutuamente benéficos entre los Estados firmados bajo la IIRSA.

Según la teoría de la interdependencia, la función principal de los regímenes sería facilitar el establecimiento de acuerdos mutuamente benéficos entre los variados gobiernos, de tal forma que la anarquía característica del sistema internacional no lleve a la hobbesiana "guerra de todos contra todos" (Keohane, 1982: 332). Es decir, el escenario de ausencia de una autoridad mayor que solucione los conflictos de los actores con que los Estados busquen la constitución de un régimen previsible, de manera a reducir riesgos y conflictos de intereses por medio de una coordinación de sus comportamientos (Keohane, 1982: 332-333). Desde ahí tenemos que competitividad, incertidumbre y los conflictos de intereses serían las bases de que explican porqué los regímenes son tan demandados (Keohane, 1982: 333). Por lo tanto, lo que genera mayor demanda para los regímenes sería, para Robert O. Keohane, la búsqueda por mejorar la información, por disminuir los costos de transacción (Keohane, 1982: 339), y por disminuir la incertidumbre acerca del cumplimiento de la otra parte (Keohane, 1982: 346).

Ese trabajo tampoco busca analizar los proyectos de la IIRSA bajo la característica de mutuo beneficio. A pesar de ser un enfoque interesante, ya que busca comprender la perspectiva bajo que los países actuarían, la intención de ese trabajo es averiguar los regímenes bajo otra orientación.

Otro enfoque bajo el cual uno puede analizar los regímenes, es la "teoría de la estabilidad hegemónica", según la cual "el orden de la política mundial es creado, típicamente, por un único poder dominante. Como los regímenes constituyen elementos de orden internacional, esto implica que, para la teoría de la estabilidad hegemónica, la formación de regímenes internacionales depende normalmente de la hegemonía" (Keohane, 1988: 49). A respecto, sin embargo, Robert O. Keohane pondera que el actor hegemónico no tiene capacidad de imponer todas las normas que desea, necesitando, así, del consentimiento de los otros Estados para la institución de los regímenes

(Keohane, 1988: 66). Los regímenes bajo la óptica del poder encuentran el siguiente argumento: "dentro de un sistema, la estructura (es decir, la distribución del poder entre los Estados que lo forman) determina la naturaleza de sus regímenes internacionales" (Keohane, 1988: 64). Desarrollando mejor el concepto sugerido anteriormente, el autor afirma que:

"Los regímenes internacionales son factores intermedios entre la estructura de poder de un sistema internacional y la negociación política y económica que se produce dentro del mismo. La estructura del sistema (la distribución de los recursos de poder entre los Estados) afecta profundamente la naturaleza del régimen (el mayor o menor aflojamiento del conjunto de normas, reglas y procedimientos formales e informales que son relevantes para el sistema (Keohane, 1988: 37)."

Según Andrew Hurrell y Brett Deal (1992: 644),

“La teoría de regímenes no se puede describir, como quisieran sus críticos, como una moda pasajera, porque su preocupación central ha sido fundamental para la evolución del pensamiento occidental sobre las relaciones internacionales: ¿cómo es posible la cooperación entre estados que reivindican su soberanía pero al mismo tiempo compiten por poder e influencia en una situación de anarquía? De manera similar, la búsqueda de los orígenes de la teoría no consiste en encontrar aplicaciones anteriores del término ‘regímenes’, sino más bien en investigar las similitudes y diferencias entre las diversas soluciones que se han dado a esta pregunta básica”.

Dirk Messner (2001: 60), por otro lado, ofrece una visión más cooperativa sobre la teoría de regímenes. Según él:

"Los regímenes internacionales se convirtieron en importantes instrumentos de regulación de problemas trans-fronterizos, y en un nuevo centro de gravedad en la teoría de las relaciones internacionales. En estos regímenes los Estados se ponen de acuerdo sobre reglamentaciones obligatorias y duraderas en virtud de

intereses y metas comunes, pero sobre todo a causa de la presión de los problemas que no es posible superar mediante la acción estatal individual."

En el mismo sentido van los conocidos teóricos constructivistas John Ruggie y Friedrich Kratochwil, que definen un régimen internacional como:

"Un arreglo de gobierno construido por los estados para coordinar sus expectativas y organizar aspectos del comportamiento internacional en varios campos. De esta manera, los regímenes internacionales comprenden un elemento normativo, una práctica estatal y un rol organizacional" (Ruggie y Kratochwil, 1986: 759).

Ruggie y Kratochwil afirman, aún, que "por un tiempo, el campo de la organización internacional no contaba con ninguna concepción sistemática de gobernanza internacional" (1986: 759). Una consecuencia de ese pensamiento está presente en la noción que los regímenes internacionales surgieron como un intento de superar la ausencia organizacional en ámbito internacional (Ruggie y Kratochwil, 1986: 759). De esa manera, los regímenes internacionales estaban pensados para expresar "tanto los parámetros como los perímetros de la gobernanza internacional" (Ruggie y Kratochwil, 1986: 759).

Para Michael Keating (1993: 2),

"los cambios que experimenta el estado contemporáneo, y el desarrollo de nuevos regímenes supranacionales crean posibilidades para establecer nuevas formas de autonomía. Pero sólo algunas regiones tienen la capacidad para aprovecharse de estas nuevas posibilidades. Esta capacidad se ve condicionada no sólo por sus instituciones gubernamentales sino también por la naturaleza de sus sociedades civiles, sus recursos económicos, su aptitud para la movilización política y su acceso a los nuevos sistemas internacionales".

Michael Keating (1993: 6), entiende por régimen internacional "una organización de estados con su sistema propio de reglas y con capacidad para la acción".

Tony Evans y Peter Wilson (1992: 329),

“In recent years several authors have drawn attention to the resemblance between regime theory and what has become widely known as the English school of international relations. In particular, it has been suggested that these two schools of thought could, in a number of ways, learn from one another and that could, in some respects, be profitably synthesised. (...) It should be emphasised that both regime theory and the English school are quite diverse bodies of thought”.

Segun Oriol Costa (Costa, 2004, 14),

“El análisis de los regímenes internacionales, pues, nace en la intersección de dos debates que influyen poderosamente sobre su naturaleza: el que mantienen los neorrealistas con los neoinstitucionalistas (hegemónico en este campo de estudio) y el que opone a los racionalistas con los constructivistas”.

En ese sentido, sigue Oriol Costa (Costa 2004, 15),

“Se encuentran también debates importados de las discusiones en Teoría de las Relaciones Internacionales, puesto que un buen número de académicos simplemente traslada al campo de los regímenes internacionales argumentos ya expuestos en los llamados grandes debates de la disciplina. Así, entran por la puerta de atrás discusiones que parecerían pertenecer a otras áreas de estudio: proliferan las referencias al significado y las implicaciones de la anarquía, cuyos extremos son discutidos a lo largo y lo ancho de todas las disputas habidas y por haber en la disciplina; y reaparece sin modificaciones apreciables la polémica acerca de la construcción de las normas por parte de los actores o bien de la construcción de los segundos por parte de las primeras”.

Para Susan Strange (1983, 344),



“La utilización de la palabra régimen implica que lo que todo el mundo quiere es más y mejores regímenes, que un mayor orden y una interdependencia gestionada deberían ser metas colectivas, de modo que el orden, y no la justicia, la eficiencia, la legitimidad o cualquier otro valor general, pasa a ocupar el centro del discurso.”.

Una idea interesante y que nos parece bastante plausible es la de que los regímenes internacionales generan la posibilidad de que haya algún tipo de gobernanza en un determinado asunto. En ese sentido, el profesor Guillaume Fontaine (2005: 7), hace un estado del arte de la gobernanza, lo cual citamos para aclarar el concepto:

"Para algunos, la gobernanza global es, en sí, un sistema eficiente, al descansar en propósitos comunes que no derivan necesariamente de obligaciones legales o formalmente prescritas por las leyes o las constituciones políticas. Es un sistema de reglas que funciona siempre y cuando sea aceptado por la mayoría o por los más poderosos a quienes afecta, sinónimo de orden; por lo tanto, en vez de "gobernanza ineficiente" se hablaría de "caos" o de "anarquía". Así mismo, algunos entienden por gobernanza la capacidad de hacer que las cosas se hagan sin necesariamente tener la competencia legal para ordenar que se hagan: mientras los gobiernos aplican reglas, la gobernanza utiliza el poder. En ese sentido, el sistema internacional es un sistema de gobernanza, así como los conflictos que se dan en este sistema."

Guillaume Fontaine (2005: 5) trata, de igual manera, de la relación de gobernanza internacional con integración regional, al afirmar que "la 'governance', que algunos asimilan a un nuevo paradigma, preocupado por encontrar nuevas formas de gobernar conllevadas por la globalización y la integración regional, en particular europea". En ese sentido, un aspecto importante para este trabajo es el análisis de la gobernanza regional. Basada en el modelo ofrecido por Jon Pierre y B. Guy Peters (2000), buscaremos explicar la idea de gobernanza en el contexto regional sudamericano. Es necesario mencionar que Pierre y Peters clasifican el concepto de gobernanza en tres niveles distintos: local, nacional y regional. Será a partir de ese

último aspecto que analizaremos a la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana.

El enfoque específico dentro de la teoría de los Regímenes que nos parece más apropiado para un ejercicio de análisis la IIRSA es el de Oran Young, especialista en Gobernanza Internacional e Institucional. En que pesen las otras opciones teóricas que probablemente podrían viabilizar el presente estudio, cómo hemos intentado demostrar en ese marco teórico, el abordaje específico de Oran Young nos parece más apropiado para el estudio de la realidad de la IIRSA como régimen internacional. Nos parece particularmente provechosa la característica del pensamiento de Oran Young de presentar estudios analíticos y proponer una metodología propia para el análisis de los regímenes.

Según Oran Young, los regímenes son "conjunto de reglas, procedimientos de toma de decisión, y/o programas que generan prácticas sociales, determinan papeles para los participantes de esas prácticas, y gobiernan sus interacciones" (Young, 1999: 5). Él afirma que la teoría de regímenes "sugiere que los Estados son exitosos en cooperar cuando y en la medida que son capaces de formar arreglos institucionales o un conjunto de roles, reglas, y relaciones del tipo que se piensa como régimen internacional" (Young, 1999: 191). Es necesario notar aquí que, para efectos de su teoría, los miembros de los regímenes internacionales son exclusivamente los Estados, mientras que los miembros de los regímenes transnacionales son predominantemente actores no estatales (Young, 1999: 11).

Los regímenes internacionales son clasificados por Oran Young como "mecanismos para solucionar problemas de gobernanza" (Young, 1999: 3), es decir, funcionan como "arreglos creados para solucionar problemas más o menos bien definidos que hacen parte de la agenda política internacional" (Young, 1999: 73). Por lo tanto, según la visión defendida por Oran Young, los regímenes no serían administrados con rigor (Young, 1999: 7) ya que son "instituciones". De acuerdo con el reconocido profesor, los regímenes internacionales tendrían a ser administradas con mayor rigor solamente si fuesen institucionalizados, es decir, si fueran constituidos en una organización. Por cierto, Oran Young atribuye a las organizaciones el concepto de "entidades materiales que poseen oficinas, presupuesto, funcionarios y personalidad jurídica" (Young, 1999: 7).

Nuestra opción en este trabajo es analizar la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana bajo la tipología ofrecida por Oran Young. Ese autor hace una taxonomía de las tareas que las instituciones ejecutan, que él cree útil para el análisis de la formación y del desempeño de los regímenes (Young, 1999: 25). Un de los motivos que nos ha motivado a elegir las ideas y conceptos de Oran Young como parámetros teóricos para ese estudio está en el hecho de que creemos no haber otro autor que haga una taxonomía de las tareas de manera más eficaz y completa. Oran Young aclara que, aunque un régimen pueda ejecutar más de una tarea, él siempre tendrá como prioridad una tarea específica y delimitada (Young, 1999: 25). Es nuestro entendimiento que, a partir del análisis de la tarea que ejecuta IIRSA podremos, en ese trabajo, determinar en cuál tipo de régimen se encuadra esa Iniciativa.

Son cuatro los tipos de régimen que Oran Young diseña: regulatorios, procedimentales, programáticos y generadores. Los regímenes regulatorios "se centran en la regulación y en la promulgación de reglas o comportamientos cuyo propósito es permitir a los actores participantes alcanzar beneficios comunes o evitar pérdidas comunes en situaciones caracterizadas por la toma de una decisión conjunta" (Young, 1999: 26). Es interesante que, según su argumento, las reglas se aplican no solo a gobiernos, sino también a organizaciones no-gubernamentales y empresas (Young, 1999: 27). Él ofrece algunos ejemplos de dichas reglas, como la cláusula de nación más favorecida de la Organización Mundial del Comercio (Young, 1999, 27). En consonancia con su teoría, ese tipo de régimen "prescribe acciones que se espera que los miembros adopten o eviten en situaciones más o menos bien definidas" (Young, 1999: 28).

Los regímenes procedimentales, a su turno, "fornecen mecanismos que permiten a los actores llegar a escoger soluciones colectivas o sociales respecto a problemas que surgen en los asuntos de las áreas cubiertas por regímenes" (Young, 1999: 28). Para Oran Young, esos problemas pueden surgir de "la necesidad de lidiar con propuestos para modificar reglas existentes o adicionar nuevas reglas al conjunto original" (Young, 1999: 28).

Los regímenes programáticos son "motivados por el deseo de reunir recursos para realizar proyectos que por una razón u otra no pueden ser realizados en una base unilateral" (Young, 1999: 29). El profesor observa que, muchas veces, las tareas que asumen tales regímenes incluyen la construcción de un programa de monitoreo integrado, instituido para "agrandar y profundizar los conocimientos sobre los problemas al cual los regímenes están direccionados" (Young, 1999: 30). Los regímenes, de esa manera, son primordialmente programáticos, una vez que llevan a proyectos conjuntos o colaborativos (Young, 1999: 6).

Por fin, los regímenes generativos, a su vez

"se centran en el desarrollo de prácticas sociales que previamente no existían. Parcialmente, es una cuestión de definir o diseñar el discurso en términos de cuáles problemas son discutidos en el proceso, definir agendas para los miembros del régimen a debatir. Los regímenes más exitosos son construidos alrededor de una idea central o una visión guía, y ellas siempre funcionan como vehículos para diseminar el discurso asociado con aquella idea" (Young, 1999: 31).

Según la idea de Oran Young, hay una interacción entre esos diversos regímenes. Por ejemplo, los arreglos programáticos generalmente producen consecuencias generativas, o porque son creados por actores que desean iniciar una cooperación en problemas que son poco entendidos, o porque ellos inician procesos de aprendizaje que llevan a cambios importantes en la concepción sobre maneras de solucionar problemas o hasta sobre la propia naturaleza del problema (Young, 1999: 34).

Por ende, al elegir la taxonomía de los regímenes, la utilizaremos para analizar las tareas de la IIRSA y, en consecuencia, su impacto para la integración de los países de la región sudamericana. Nuestro intuio es observar esa organización internacional en un marco institucional. De esa manera, la primera cuestión que se impone es si la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana es un régimen, entendido como "una institución con reglas específicas, acordadas entre los gobiernos, referentes a conjuntos específicos de temas en política internacional" (Peters, 2003: 193).

El cuestionamiento significa observar si hay más integración, más reglas y más estructura (Peters, 2003: 191) debido a su formación. Es decir, observar si la creación de la IIRSA ha tenido por consecuencia una mayor interlocución entre los actores involucrados. Para eso, nos parece necesario investigar el funcionamiento de la IIRSA hasta la actualidad para constatar qué tipo de relación ha sido generada a partir de ella.

Segundo, cabe observar si existe “alguna pauta de interacción continuada entre los participantes” (Peters, 2003: 190). En eso, se observará con cuáles países y organizaciones la entidad coordinó, y cómo se entrelaza con estos países. Comprender la relación entre los países es importante para ese trabajo porque a partir de eso se concluye la importancia de la IIRSA para favorecer la comunicación entre ellos.

Tercero, hace falta examinar “cómo interactúan los gobiernos con la institución internacional” (Peters, 2003: 199), es decir, cuáles son los enlaces gubernamentales a nivel regional y también los enlaces gubernamentales a nivel doméstico, o sea, los actores estatales inmersos en el proceso.

Cuarto, examinar IIRSA y sus relaciones con la UNASUR. Es decir, averiguar si “estos actores están en relaciones antagónicas entre sí o en disposiciones de cooperación” (Peters, 2003: 190-191), o sea, si y cómo la IIRSA afecta a la UNASUR. Como es sabido, uno de los objetivos de la UNASUR es la integración física de América del Sur. Por ese motivo, nos parece importante analizar cómo la UNASUR deberá se relacionar con la IIRSA, si aprovechará sus logros ya construidos o, al contrario, si solamente empezará nuevos proyectos.

Quinto, investigar si la UNASUR mantiene los mismos objetivos de la IIRSA, ya que “una afinidad en las ideas generará más interacción, y la interacción a su vez tenderá a generar más acuerdo en definiciones y valores políticos” (Peters, 2003: 197). Si los objetivos de la UNASUR fueren distintos dos de la IIRSA, al ser absorbida por la UNASUR, la IIRSA podría perder todo lo que alcanzó en sus 10 años de existencia.

El plan de trabajo que pretendemos seguir parece importante de ser aclarado. Por eso, detallaremos a seguir como estarán dispuestos los capítulos posteriores. Haremos

un breve resumen del contenido que será tratado en cada capítulo, de manera que sea posible comprender la línea de pensamiento seguida a lo largo de ese trabajo.

En el Capítulo 2, nos dedicaremos al cuestionamiento sobre si la IIRSA puede ser considerada un régimen internacional. Aplicaremos el modelo teórico ofrecido por Oran Young para clasificar qué tipo de régimen es la IIRSA y de esa manera mirar qué pasa con esa estructura subcontinental. En ese capítulo, nos proponemos a examinar cómo la Iniciativa se relaciona con los países y gobiernos para constatar si, de hecho, se ha constituido algún conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, implícitos o explícitos. Para eso, analizaremos la coordinación de la IIRSA con países u organizaciones, además de los enlaces gubernamentales. De manera resumida, abordaremos cómo las instituciones nacionales contribuyen o no contribuyen a los objetivos establecidos con la IIRSA, y las expectativas compartidas en infraestructura internacional.

En el Capítulo 3, observaremos detalladamente qué exactamente es la IIRSA, cuál la estructura existente, y el impacto que tiene o puede tener para la integración sudamericana. En ese capítulo nos proponemos a describir la manera como la Iniciativa está organizada. También, examinaremos la IIRSA y sus relaciones con la UNASUR. En ese capítulo nos proponemos a observar de qué manera la IIRSA interactúa con la UNASUR para constatar cómo ambas se afectan entre si. Más específicamente, nuestra investigación apunta a averiguar si, y cómo, la estructura o los logros de la IIRSA pueden ayudar a consolidar o no la UNASUR; si se ha observado incremento en el número de obras de infraestructura regional después del lanzamiento de la UNASUR y si esa fue responsable por el eventual incremento; si y cómo la IIRSA afecta a la UNASUR; si podría ayudar a UNASUR a consolidarse como una institución de acciones concretas; si la IIRSA puede ser absorbida por UNASUR y convertirse una instancia institucional de ella; y, por último, si habría resistencia por parte de los técnicos que componen la IIRSA en participar en la UNASUR.

En el Capítulo 4, haremos las conclusiones de ese trabajo. La propuesta a que nos proponemos es hacer un análisis extensivo de todo el contenido que ya fue observado y averiguado a lo largo del trabajo, de las investigaciones bibliográficas y de las entrevistas realizadas.

En ese Capítulo vimos una introducción al que será investigado a lo largo de ese trabajo. Exploramos superficialmente que es la IIRSA, pero vimos los pormenores de su creación en el contexto de surgimiento de la identidad sudamericana y del interés en una integración subregional. También vimos las teorías que podrían ser utilizadas para el análisis del tema de ese trabajo y cuál de ellas fue elegida para ese estudio. Además, vimos como estarán dispuestos los capítulos de ese trabajo y lo que será tratado en cada uno de ellos.

## Capítulo 2

### ¿Es IIRSA un régimen?

En ese Capítulo, investigaremos si podemos considerar la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana ejemplo de régimen internacional. Primero, situaremos la IIRSA en su nivel de gobernanza. Después, examinaremos cómo la IIRSA se relaciona con los países y gobiernos para constatar si, de hecho, se ha constituido un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, implícitos o explícitos, es decir, un régimen. Posteriormente, abordaremos si es IIRSA un régimen y encuadraremos su tipología de acuerdo a las funciones que realiza. Por último, analizaremos la coordinación con países u organizaciones y los enlaces gubernamentales: cómo las instituciones nacionales ayudan o no ayudan a la IIRSA.

Jon Pierre y B. Guy Peters (Pierre y Peters, 2000) hablan de tres niveles de gobernanza: la gobernanza internacional, la gobernanza regional y la gobernanza local. La gobernanza internacional implica la actuación de los organismos internacionales en un ámbito global. La gobernanza regional, por su vez, comprende la actuación de los organismos internacionales a un nivel regional. Ya la gobernanza local, por su turno, involucra las redes, grupos y agencias que asumen algunas funciones que son responsabilidad del Gobierno.

La gobernanza internacional y regional, en palabras de Jon Pierre y B. Guy Peters ( Pierre y Peters, 2000: 75), ya no se limitan a las cuestiones de seguridad. Para los actores, las relaciones contemporáneas entre los países requieren la actuación colectiva en una serie de asuntos. Interesante notar que, para ellos, esos asuntos incluirían “la promoción de intereses regionales comunes” (Pierre y Peters, 2000: 75). Un ejemplo de gobernanza internacional, que nos parece apropiado, está relacionado a las normas y principios establecidos en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio y que balizan las cuestiones comerciales internacionales.

La IIRSA está ligada a los objetivos nacionales de integración e intensificación del comercio. Sus países miembros se someten a un esquema de gobernanza transnacional, en ese caso específico a una gobernanza regional, para promover



intereses regionales comunes. Nos parece claro que esos países tienen la necesidad de juntarse – o, por lo menos, se benefician mutuamente en juntarse - para construir una red que les permita avanzar en el diálogo para facilitar tal promoción.

A parte de eso, hay problemas de infraestructura que no son posibles de solucionarse por un Estado individualmente o, por lo menos, no de manera eficiente. Dado que, generalmente obras de infraestructura regional de gran importancia exigen un acuerdo binacional, o entre más de dos países, para la ejecución de proyectos que cruzan la frontera de cada uno, parece bastante benéfico haber una manera estandarizada para verificar fácilmente que los gobiernos de los países estén de acuerdo para su realización.

La existencia de un foro que permita el diálogo constante y fluido entre los países, facilita el intercambio de información a cerca de las necesidades de cada uno, además de la discusión sobre los proyectos y la prioridad de cada uno de los actores involucrados. Mas allá, nos parece de particular importancia, el establecimiento de un foro regional deja en abierto la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre el financiamiento, la ejecución y posterior administración de las obras transnacionales, facilitando, así, su viabilidad.

Aún según la teoría de Jon Pierre y B. Guy Peters, la gobernanza regional presupone la descentralización del poder del Estado (Pierre y Peters, 2000: 87). Nos parece claro que esa necesidad de descentralización significa decir que el poder público necesitaría de la participación del sector privado para que la gobernanza regional ocurra de hecho. En el caso específico de la IIRSA, pudimos constatar que esta realmente se beneficia del arreglo entre el sector público y el privado, especialmente porque el Estado, de manera aislada, no lograría desarrollar los proyectos necesarios de infraestructura, o, por lo menos, tendría mucha dificultad en hacerlo. En muchos de los proyectos de la IIRSA, hay aportes significativos del sector privado, sea en la financiación, sea en la ejecución o mismo en la administración de la obra ya ejecutada.

La participación del sector privado es bien recibida por el Estado porque, en primero lugar, él no dispondría del capital necesario para invertir aisladamente en proyectos de grandes costos, por lo que nos parece imperioso que el sector privado al menos comparta los costos con el sector público. En segundo lugar, aunque el Estado

disponga de recursos necesarios para la construcción de la obra, hay aspectos como la administración de la construcción que requieren la participación del sector privado.

La gobernanza regional de la IIRSA nos parece visible porque esa Iniciativa permite la actuación colectiva en la integración de infraestructura, con la finalidad de promover los intereses comunes de aumento del comercio y del desarrollo. Creemos que, es a partir de esa verificación (de caracterizar la IIRSA como ejemplo de gobernanza regional) que nos cabe analizar su posible caracterización como un régimen internacional.

Ya que los regímenes internacionales son “mecanismos para solucionar problemas de gobernanza” (Young, 1999: 3), y la IIRSA está caracterizada como un esquema de gobernanza regional, cabe preguntarse si esa Iniciativa es o no régimen internacional. En consonancia con el marco teórico que elegimos, la indagación que se impone es si la IIRSA constituye un “conjunto de reglas, procedimientos de toma de decisión, y/o programas que generan prácticas sociales, determinan papeles para los participantes de esas prácticas, y gobiernan sus interacciones” (Young, 1999: 5).

A partir de nuestro análisis sobre la estructura y el funcionamiento de la IIRSA, nos parece razonable concluir que esa Iniciativa está establecida como un régimen. Su estructura no prevé un papel de autoridad subcontinental, ni tampoco la imposición de sanciones en caso de incumplimiento de los acuerdos. Los regímenes internacionales presuponen el acuerdo de dos o más países, por eso, no se supone haber una jerarquía supranacional, ya que los países acuerdan el conjunto de reglas que quieren seguir.

Sin embargo, sus países miembros se someten a sus directrices y normas por espontánea voluntad porque creen en la necesidad de cooperar para lograr el objetivo común de la integración regional. Por eso, defendemos que se decir que la IIRSA encaja en el concepto de régimen de Oran Young en la medida en que instituye “procedimientos de toma de decisión” respecto al desarrollo de la infraestructura en América del Sur. Además, también tiene un “conjunto de programas que generan prácticas sociales” como la institución del roaming internacional y de los envíos postales en toda Sudamérica. La propuesta de institucionalidad de la IIRSA fue presentada en reunión de Ministros de Transportes, Telecomunicaciones y Energía de

América del Sur, realizada en Montevideo en el año 2000 (<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Plan%20de%20Acción%20Montevideo%20final.pdf>).

La IIRSA es una institución con una Secretaría que hace la labor de coordinación. Sin embargo, los países son responsables, individualmente, por la consecución de sus trabajos. Lo que observase es que el cumplimiento de una tarea por un país, estimula el cumplimiento por su vecino. Nos parece que esa visión ayuda a promover y acentuar la integración ya que todos sienten que hacen parte de un proyecto común<sup>3</sup>.

Ese enfoque es compartido por la mayoría de los actores que trabajan con la Iniciativa, ya que ella no tiene fuerza jurídica de imponer ninguna tarea. Sin embargo, a pesar de la Iniciativa no contemplar reglas vinculantes, con sanciones en derecho internacional, hay en IIRSA un conjunto de reglamentos propios, como se fuera un “estatuto de convivencia”<sup>4</sup>, que promueve una integración más dinámica porque los países asumen los compromisos que están dispuestos a cumplir.

La IIRSA es una Iniciativa extremadamente exitosa en términos de cooperación entre Estados considerándose que desde su creación hubo una novedad en Sudamérica que fue el hecho de que los países pudieran acceder a los proyectos que sus vecinos están ejecutando. La IIRSA logró hacer con que los Estados estableciesen arreglos institucionales y formasen un conjunto de roles y relacionamientos para incentivar la infraestructura subregional.

Los países trabajan en conjunto donde no pueden o no quieren agir siempre de manera unilateralmente ya que sería difícil ejecutar muchos de los proyectos individualmente. Por ejemplo, una carretera que lleva a un puerto puede no tener sentido sí solo está construida hasta la frontera con otro país. La ausencia o mal funcionamiento del resto de la carretera hasta llegar al puerto podría tornar inviable el

---

<sup>3</sup> Informaciones del Coordinador Nacional de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en Perú, Sr. Jorge Bayona

<sup>4</sup> Como ejemplifica el Coordinador de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Sr. Sebastián Abbateamarco.

transporte de cualquier producto. De igual manera, la dificultad de tránsito de los productos en la aduana torna el transporte más costoso y demorado.

Lo que la IIRSA ofrece es la oportunidad de los países enseñaren sus necesidades a los otros países. Inicialmente, los países entregaron a los equipos de trabajo de la Iniciativa todas las informaciones sobre sus necesidades para que ellos pudiesen hacer los estudios técnicos<sup>5</sup> que después permitieron el acuerdo sobre determinados proyectos. La principal característica de esos proyectos es que fueron diseñados a partir de las necesidades de los países que muchas veces son vecinos pero no habían tenido la chance de concertar un proyecto de infraestructura común.

La unión de los países para desarrollar proyectos es esperada cuando se piensa en proyectos que necesitan de un acuerdo como un puente binacional. Sin embargo, otra manera de unirse para colaborar en el desarrollo de proyectos es la concesión de financiamiento, sea directamente o por medio del incentivo a la exportación de servicios por constructoras del país que financia<sup>6</sup>.

La IIRSA es un foro de diálogo, que permite la discusión sobre como incentivar la integración. Además de esa función, la Iniciativa permitió que se discutiera las prioridades para la construcción de una infraestructura integrada en América del Sur. Al mismo tiempo, desarrolló metodologías y herramientas para promover los estudios ambientales y la integración productiva.

Se puede concluir de lo expuesto que la IIRSA es un régimen porque en la medida en que funciona como un espacio en que se asumen compromisos comunes para la realización de proyectos de beneficios mutuos. Para que los países puedan implementar proyectos de infraestructura compartidos, ellos tienen la posibilidad de buscar juntos la manera más apropiada para hacerlo, sea en cuestiones de financiamiento, sea en cuestiones económicas o socio-ambientales.

---

<sup>5</sup> Informaciones del Coordinador Nacional de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en Perú, Sr. Jorge Bayona.

<sup>6</sup> Informaciones del Coordinador Nacional de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en Brasil, Afonso Oliveira de Almeida

Es nuestro entendimiento que, como IIRSA es un régimen, es importante comprender que tipo de régimen constituye. Como ya explicado, usaremos la tipología ofrecida por Oran Young, que hace una taxonomía de las tareas que las instituciones ejecutan (Young, 1999: 25). Basada en eso, pondremos foco en la tarea prioritaria de la IIRSA, a pesar de que ella ejecuta más de una tarea.

La teoría de Oran Young contempla la posibilidad de cuatro los tipos de régimen: regulatorios, procedimentales, programáticos y generadores.

Verificamos que la IIRSA nos es un régimen regulatorio porque no busca regular, ni promulgar reglas o comportamientos con el propósito de “permitir a los actores participantes alcanzaren beneficios comunes o evitar pérdidas comunes en situaciones caracterizadas por la toma de decisión conjunta” (Young, 1999: 26). La Iniciativa tampoco “prescribe acciones que se espera que los miembros adopten o eviten en situaciones más o menos bien definidas” (Young, 1999: 28).

La ejecución de los proyectos es una responsabilidad de los países, en que la IIRSA no obliga a un calendario formal<sup>7</sup>. Así que, la IIRSA funciona más como un conjunto de metodologías para elección de los proyectos, y evaluación de las obras y de los impactos socio-ambientales. Es decir, la Iniciativa no tiene la intención de reglamentar la manera como los países van actuar en sus proyectos, sino que permitir que encuentren la manera de ejecutarlos conjuntamente.

Creemos, de igual manera, que la IIRSA nos es un régimen procedimental porque no busca “fornecer mecanismos que permiten a los actores llegaren a escojas colectivas o sociales respecto a problemas que surgen en los asuntos de las áreas cubiertas por regímenes” (Young, 1999: 28). Tampoco tiene el intuito de hacer “propuestas para modificar reglas existentes o adicionar nuevas reglas al conjunto original” (Young, 1999: 28).

Nos parece claro que la función principal de la IIRSA es funcionar como un foro de diálogo regional. Un espacio destinado a sus países miembros, los doce Estados que

---

<sup>7</sup> Informaciones del Coordinador Nacional de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en Brasil, Sr. Alfonso Almeida..

hacen parte de Sudamérica<sup>8</sup>, con la finalidad de permitir que conozcan las actividades realizadas por sus vecinos. Es más una base de datos con una función de apoyo técnico. Es necesario considerar que, en ningún momento, la IIRSA formula reglas y, por lo tanto, no podría modificar lo que siquiera creó al principio.

La IIRSA no es un régimen prioritariamente generativo porque su función principal no se centra en el desarrollo de prácticas sociales que previamente no existían. La Iniciativa proporciona el espacio para debatir a cerca de la infraestructura física regional pero no impone ningún tipo de práctica social, existente o no.

La IIRSA es un régimen programático porque está “motivada por el deseo de reunir recursos para realizar proyectos que por una razón u otra no pueden ser realizados en una base unilateral” (Young, 1999: 29). Muchos de sus proyectos son binacionales como por ejemplo puentes, carreteras, y otros proyectos involucran todos los países de América del Sur, como los ya mencionados de roaming y envíos postales. Tales obras y actividades se constituyen en proyectos conjuntos o colaborativos.

Nos parece claro que es positivo que la IIRSA sea programática porque hace con que la Iniciativa sea independiente de voluntades políticas. Eso permite que sus proyectos tengan un nivel extremadamente técnico, con poca burocracia y acciones concretas bien planeadas. Percibiese que los proyectos IIRSA fueron creados para se ejecutaren tan pronto hubiera el financiamiento.

Una de las tareas de que ocupa la IIRSA es la construcción de un programa de monitoreo. Oran Young (1999: 30) afirma que en los regímenes programáticos, se puede buscar, por medio de ese monitoreo, “agrandar y profundizar los conocimientos sobre los problemas al cual los regímenes están direccionados”.

Verificamos, así, que la IIRSA es un régimen programático con consecuencias generativas, “porque fue creada por actores que desean iniciar una cooperación en problemas que son poco entendidos” (Young, 1999: 34). Los miembros de la IIRSA tienen problemas de infraestructura poco entendidos y la IIRSA posibilitó centralizar

---

<sup>8</sup> Excluyéndose el Departamento Ultramarino francés de la Guyana Francesa.

las prioridades del subcontinente. Además, esa Iniciativa permitió que problemas como los pasos de frontera pudieran ser debatidos y solucionados.

B. Guy Peters (Peters, 2003: 191), para analizar un régimen, sugiere observar si hay más integración, más reglas y más estructura debido a su formación. Bajo ese enfoque, se puede afirmar que la IIRSA proporcionó a América del Sur una nueva visión en infraestructura física y más posibilidades de integración debido a los proyectos ejecutados. IIRSA generó una relación de complicidad entre sus miembros y la oportunidad de debatir sobre temas de interés comunes.

Existe en IIRSA “una pauta de interacción continuada entre los participantes” (Peters, 2003: 190). Además de la “Agenda de Implementación Consensuada”, anualmente se formula un “Plan de Acción”. De esa manera, los países miembros de la IIRSA se mantienen en constante comunicación y pueden manejarse para ejecutar los proyectos comunes.

Para la formación de la IIRSA ha sido necesaria una coordinación entre todos los países de América del Sur. Según los discursos oficiales, los doce países suramericanos tienen mucho interés de que la Iniciativa prospere y les permita desarrollar los proyectos. A pesar de la IIRSA no proporcionar recursos por si misma, ella proporciona una calificación importante a los proyectos como de interés para el subcontinente.

Los gobiernos de los países miembros de la IIRSA buscan interactuar de la manera más cercana con la Iniciativa. Cada país elige cuáles serán sus enlaces gubernamentales. En el Ecuador, por ejemplo, están involucrados en el proceso: Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos, Ministerio de Energía, Ministerio de Relaciones Exteriores, CORPEI, Dirección de Intereses Marítimos, Universidad Central, Sectores Productivos. Sin embargo, para llevar su posición a la IIRSA, todos poseen un Coordinados Nacional encargado de representar esa posición.

Observase que en todos los países miembros de la IIRSA hay un grande interés de las instituciones nacionales de actuar cercanamente con los Coordinadores Nacionales de la Iniciativa. Eso nos permite afirmar que la IIRSA alcanzó un nivel

extremadamente técnico con una participación política de pequeña intensidad. El nivel de decisiones no está en el alto escalón de la política de cada país.

Los Coordinadores Nacionales son personas elegidas dentro de un Ministerio de importancia para la infraestructura, sea de Obras Públicas, Transporte, Energía, Planeamiento o de Relaciones Exteriores. En general, son personas de alto nivel técnico pero que muchas veces no tienen el poder de decisiones de un Ministro del Ministerio que representan. Eso tiene el aspecto positivo de que los proyectos se desarrollan con poca burocracia pero el aspecto negativo de que carecen de la fuerza política necesaria para imponerse.

En ese Capítulo vimos la IIRSA a partir de su nivel de gobernanza, analizamos si es un régimen y en cuál tipo encajase de acuerdo a la tipología de Oran Young. Concluyese que es una gobernanza regional porque trata de promover los intereses comunes de integración del subcontinente. También, concluyese que la IIRSA, por las tareas que ejecuta, es un régimen del tipo programático con consecuencias generativas.



## Capítulo 3

### El impacto de la IIRSA para la integración suramericana

En ese Capítulo vamos hacer un mapeo del origen de la IIRSA, examinando las particularidades de su creación. En seguida, observaremos la estructura organizacional existente y las áreas de acción. A continuación, analizaremos la relación con la UNASUR. Por último, razonaremos el impacto para la integración suramericana.

#### **Origen**

En la primera reunión de la Comunidad Suramericana de Naciones (CASA) hubo la previsión de la constitución de la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana para incentivar el desarrollo de la infraestructura física de la región. Los presidentes de todos los países de Sudamérica estaban presentes y concordaron a cerca de la importancia de identificar los proyectos de infraestructura bilaterales y subregionales de interés para toda América del Sur.

La IIRSA es compuesta por los doce países independientes de América del Sur. Según los discursos oficiales, todos los países involucrados buscaban en la IIRSA una herramienta para conllevar al mismo objetivo: impulsar el desarrollo por medio del aumento del comercio intrarregional y también para otros continentes. Sin embargo, los Estados tenían en cuenta la necesidad de superar las barreras geográficas existentes en Sudamérica, que dificultan el intercambio de productos. Estaban concientes, además, de la dificultad de llevar a cabo tal proyecto unilateralmente. Por eso, los doce Jefes de Estado decidieron crear una iniciativa conjunta de infraestructura que les permitiera mejorar la integración física de la región.

Con esa idea, los doce presidentes firmaron el Comunicado de Brasilia en el año 2000. Ese documento discute la importancia de la infraestructura, en especial, de la energía, transporte y telecomunicaciones para la profundización de la integración y del desarrollo del subcontinente. Para el aspecto de la financiación, el Comunicado prevé el aporte del sector privado y de las instituciones financieras multilaterales, que compartirían los costos con los gobiernos nacionales.

Los países miembros empezaron a trabajar para definir el "Plan de Acción", que tiene dos elementos: las acciones básicas del Plan y los mecanismos para implementación y acompañamiento del mismo "Plan de Acción"<sup>9</sup>. Fueran delimitadas nueve líneas de acciones básicas: (i.) Diseñar una visión más integral de la infraestructura; (ii.) Encuadrar los proyectos dentro de una planificación estratégica a partir de la identificación de los Ejes de Integración y Desarrollo regionales; (iii.) Modernizar y actualizar los sistemas regulatorios e institucionales nacionales que norman el uso de la infraestructura; (iv.) Armonizar las políticas, planes y marcos regulatorios e institucionales entre los Estados; (v.) Valorizar la dimensión ambiental y social de los proyectos; (vi.) Mejorar la calidad de vida y las oportunidades de las poblaciones locales en los ejes de integración regional; (vii.) Incorporar mecanismos de participación y consulta; (viii.) Desarrollar nuevos mecanismos regionales para la programación, ejecución y gestión de proyectos; y (ix.) Estructurar esquemas financieros adaptados a la configuración específica de riesgos de cada proyecto.

### **La estructura existente**

Cuatro comisiones subregionales se encargan del funcionamiento de la IIRSA: el Comité de Dirección Ejecutiva - CDE, las Coordinaciones Nacionales, los Grupos Técnicos Ejecutivos – GTEs, y el Comité de Coordinación Técnica - CCT (a respecto, accesar el sitio electrónico - <http://www.choike.org/documentos/iirsa.pdf>).

El Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) está conformado por representantes de alto nivel elegidos por los Gobiernos de los países Suramericanos y aprobados por el propio Comité de Dirección Ejecutiva. Esos delegados son, en general, funcionarios que pertenecen a los órganos que cada país cree pertinente para la IIRSA, como Ministerios de Transporte, Ministerios de Obras Públicas o Ministerios de Planeamiento y Gestión. El Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) tiene una Presidencia y dos Vicepresidencias, que son ejercidas por el período de un año.

---

9

<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Plan%20de%20Acción%20Montevideo%20final.pdf>

Las acciones del Comité de Dirección Ejecutiva tienen los objetivos declarados: (i.) "el desarrollo y la aprobación de una visión y un vocabulario unificado; (ii.) la recomendación de directrices destinadas a las estructuras competentes internas de los gobiernos; y (iii.) la formulación de propuestas que puedan perfeccionar las iniciativas en proceso de implantación" (a respecto, accesar el sitio electrónico - <http://www.choike.org/documentos/iirsa.pdf>). Sus funciones son las siguientes: (i.) "definir una visión y orientación de la estrategia del modelo de desarrollo de la IIRSA", además de (ii.) fijar las metas, los objetivos y prioridades para la implementación del "Plan de Acción"; y (iii.) orientar a los gobiernos en las políticas del "Plan de Acción" a través de los análisis surgidos por los Grupos Técnicos Ejecutivos y las propuestas que surjan del Comité de Coordinación Técnica " (a respecto, accesar el sitio electrónico - <http://www.choike.org/documentos/iirsa.pdf>).

Cada país de América del Sur ha constituido su propia Coordinación Nacional de la IIRSA. Las Coordinaciones Nacionales han sido creadas para articular los diversos sectores dentro de los gobiernos suramericanos. Sus objetivos son los siguientes: (i.) coordinar la participación del país que representan en las distintas instancias que surjan en el proceso de ejecución del "Plan de Acción" de la Iniciativa; (ii.) articular la participación de los sectores del gobierno nacional, subnacional, y de otros sectores relevantes de la sociedad; (iii.) tener una relación directa con el representante nacional en el Comité de Dirección Ejecutiva; y (iv.) trabajar de forma coordinada con el Comité de Coordinación Técnica.

Las funciones de las Coordinaciones Nacionales son las siguientes: (i.) representar a la Iniciativa al interior de su país; articular la participación sectorial, tanto pública como privada, en los distintos Grupos Técnicos Ejecutivos, como en todo otro foro nacional o subnacional; (ii.) evaluar los Términos de Referencia para la contratación de Asistencias Técnicas, que realiza el Comité de Coordinación Técnica como parte de sus acciones, cuando las mismas tengan como objetivo el estudio de proyectos con base geográfica, total o parcial, en el país que representa la Coordinación; (iii.) evaluar en conjunto con el Comité de Coordinación Técnica los lineamientos generales para la elaboración de estudios referidos a los Procesos Sectoriales; (iv.) realizar reuniones periódicas para analizar los avances en los planes de acción

anuales aprobados por el Comité de Dirección Ejecutiva; y (v.) preparar en conjunto con el Comité de Coordinación Técnica la agenda y documentación para la reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (a respecto, accesar el sitio electrónico - <http://www.choike.org/documentos/iirsa.pdf>).

Los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs) están conformados por representantes elegidos por los Gobiernos de los países miembros de la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana. Los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs) son establecidos para cada uno de los ejes de integración y desarrollo y para cada uno de los procesos sectoriales de integración. Los temas más analizados por los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs) son los siguientes: (i.) armonización y/o compatibilización de marcos normativos; (ii.) métodos para la identificación y evaluación integrada de proyectos; (iii.) análisis de los aspectos ambientales y sociales (iv.) acciones que impulsen el desarrollo de zonas de densificación económica abarcadas por el área de influencia del eje respectivo; y (v.) definición de mecanismos institucionales al nivel de cada gobierno para atender las acciones requeridas, entre otros (a respecto, accesar el sitio electrónico - <http://www.choike.org/documentos/iirsa.pdf>).

Los Grupos Técnicos Ejecutivos tienen por característica ser temporales e itinerantes. Por ese motivo, tan pronto completen el trabajo, tendrán concluidas sus actividades (a respecto, accesar el sitio electrónico - <http://www.choike.org/documentos/iirsa.pdf>). Se puede decir, de esa manera, que los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs) forman el nivel de trabajo técnico de la IIRSA, coordinados con el Comité de Coordinación Técnica. Los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs) también son responsables por alimentar el sitio electrónico de la IIRSA, garantizando, así, el cumplimiento del principio de transparencia de sus trabajos y permitiendo a la sociedad civil sudamericana la posibilidad de intercambio de informaciones sobre proyectos de infraestructura regional.

Los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs) tienen como principales objetivos: "definir la viabilidad de los proyectos, unir y/o compatibilizar marcos normativos, realizar estudios ambientales y sociales, buscar mecanismos que impulsen el desarrollo de

zonas económicas diferentes y proponer al CCT la contratación de apoyo técnico especializado" (<http://www.choike.org/documentos/iirsa.pdf>).

El Comité de Coordinación Técnica (CCT) es formado por instituciones financieras multilaterales, estando compuesto por representantes 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).

El Comité de Coordinación Técnica ofrece soporte técnico y financiero a los países, los Grupos Técnicos Ejecutivos y las Comisiones Nacionales en todos los temas relacionados a la IIRSA, actuando como “facilitador del proceso, coordinador de las actividades conjuntas y depositario de la memoria institucional de la Iniciativa”. El CCT también impulsa la participación de la iniciativa privada de modo a incentivar el proceso de integración regional desde abajo. (a respecto, accesar el sitio electrónico <http://www.choike.org/documentos/iirsa.pdf>).

El Banco Interamericano de Desarrollo, por su propia función de banco de desarrollo, tiene como propósito financiar proyectos de estudio para el desarrollo de los países de América Latina y Caribe, miembros que pueden solicitar sus préstamos. En principio, uno podría averiguar que ese sería un rol independiente de la IIRSA. De esa manera, aunque el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) no fuera invitado a participar del Comité de Coordinación Técnica, sería esperado que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financiara proyectos incluidos en la Cartera de la IIRSA<sup>10</sup>. Sin embargo, la novedad que pasó en el ámbito de la IIRSA es el papel nuevo del Banco Interamericano de Desarrollo de servir de apoyo técnico dentro de la Iniciativa en que ofrece varias metodologías para apoyar a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, como, por ejemplo, metodología de planeamiento o metodología de evaluación estratégica.

---

<sup>10</sup> Según informaciones pasadas por el representante de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sr. Mauro Marcondes.

El Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, por su turno, financia en su mayoría proyectos de infraestructura pero con aporte considerablemente más pequeño que los proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo o la Corporación Andina de Fomento. De ese modo, se puede verificar que el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) igualmente apoya el desarrollo de la región, particularmente en cuanto a la infraestructura básica. Cuanto a la IIRSA, específicamente, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) ha tenido una relevante participación desde el principio de la Iniciativa. El Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata trabaja conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) en las actividades que se van definiendo anualmente en el “Plan de Acción” de la IIRSA. Según el del Coordinador de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana en el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Sr. Sebastián Abbatemarco, la IIRSA ofrece una cantidad de proyectos potenciales que el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) puede participar en su financiamiento<sup>11</sup>.

Es relevante considerar que, respecto a la financiación de los proyectos de infraestructura regionales, los países miembros de la IIRSA, cada uno en su calidad individual, pueden solicitar al Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o a la Corporación Andina de Fomento (CAF) la financiación de cualquier proyecto, sea o no sea un proyecto específico de la IIRSA. A parte, aclaramos que la IIRSA no tiene ninguno tipo de ejercicio por sobre las otras instituciones multilaterales, sea del Comité de Coordinación técnica o otras.

Los proyectos de la IIRSA ofrecen una garantía de calidad porque se sabe que han sido consensuados entre todos los países, es decir, son importantes para el desarrollo de la infraestructura de la región. No necesariamente al ser un proyecto de la IIRSA, quiere decir necesariamente que es imperativo obtener financiamiento de alguna organización regional sea el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación

---

<sup>11</sup> Informaciones del Coordinador de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Sr. Sebastián Abbatemarco.

Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) o cualquier otra. El hecho de ser un proyecto de la IIRSA solamente significa que ha sido claramente priorizado para la integración de la región por todos los demás países de Sudamérica. Una vez que un proyecto de la IIRSA es constituido como tal, los países ya pasan a tener de manejarse de forma independiente, y, por ende, deben buscar financiamiento donde pueden obtenerlo.

El del Coordinador de la IIRSA en el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Sr. Sebastián Abbatemarco, nos informo que los proyectos que fueron financiados o está siendo financiados por el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) se están cumpliendo. De la cartera de la IIRSA actualmente el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) financia “dos o tres” proyectos<sup>12</sup>. Uno está por ejecutarse ese año de 2011 y, siempre según Sebastián Abbatemarco, tendría como única pendiente una firma, mientras que otro está en estagio final de los estudios de ejecución. Lo que pasa con el financiamiento del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) es que normalmente los proyectos se constituyen a través de préstamos. De esa manera, si no se cumplen los proyectos conforme estipulado originalmente, los préstamos se dilatan y el costo financiero para el país termina por tener consecuencias económicas bastante negativas. No se trata, aclaremos, de una multa explícita, sino que algo que podríamos clasificar como una multa tácita, pues que termina por tener la misma función que una multa.

### **Áreas de acción**

Los diez ejes definidos por el “Plan de Acción” de la IIRSA son los siguientes:

1. Eje Andino (Venezuela-Colombia-Ecuador-Perú- Bolivia),
2. Eje del Amazonas (Colombia-Ecuador-Perú- Brasil),
3. Eje Interoceánico Central (Perú-Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil),

---

<sup>12</sup> Informaciones del Coordinador de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Sr. Sebastián Abbatemarco.

4. Eje Interoceánico Capricornio (Antofagasta/Chile-Jujuy/Argentina-Asunción/Paraguay-Porto Alegre/Brasil),
5. Eje del Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Surinam-Guyana),
6. Eje Mercosur-Chile (Brasil-Uruguay-Argentina- Chile),
7. Eje del Sur (Talcahuano-Concepción/Chile-Neuquén-Bahía Blanca/Argentina),
8. Eje Amazónico del Sur ( Perú-Brasil-Bolivia),
9. Ejes Marítimos del Atlántico (todos los países),
10. Ejes Marítimos del Pacífico (todos los países).

Según describe Raúl Zibechi,

“ Cada uno de los ejes incluye variadas obras. La mayor parte de los ejes están interconectados. De los diez ejes, cuatro involucran la región amazónica y cinco unen los océanos Pacífico y Atlántico. De esta manera, todas las riquezas naturales del continente quedan a disposición de los mercados. (...) las grandes regiones en que las oportunidades de negocios intra-regionales y globales están generando, o tienen más probabilidad 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” (Zibechi, 2006: 2).

La IIRSA está organizada estratégicamente en términos de ejes de integración. El concepto de esos ejes de integración ha tenido como inspiración dos principios de la teoría del desarrollo regional: los principios de las economías de aglomeración y los de los denominados polos de crecimiento. Además de los fundamentos puramente económicos, es interesante notar que el concepto de ejes actualmente incorpora también las cuestiones socio-ambientales (Araújo Jr, 2009: 7). Así, dos características centrales de la IIRSA la son: “la complementariedad entre los proyectos de cada eje y la implementación simultánea de los ejes, para evitar la generación de nuevas disparidades regionales” (Araújo Jr, 2009: 16).



Según la interpretación de Gabriel Herbas Camacho y Silvia Molina (Camacho y Molina, 2005: 312 - 313), la IIRSA toma como plan de trabajo siete procesos sectoriales. Raúl Zibechi (Zibechi, 2006: 2) complementa la analices al afirmar que esos procesos han sido definidos “para identificar los obstáculos de tipo normativo e institucional que encuentra el proyecto”. Los mencionados siete procesos identificados originalmente por de Gabriel Herbas Camacho y Silvia Molina son los siguientes: (i.) Los sistemas operativos de transporte multimodal, destinados a articular el transporte de mercancías combinando diferentes modalidades de transporte – como el transporte ferroviario, carretero, aéreo, fluvial o marítimo – bajo combinaciones de tiempo que optimicen la llegada de las mercancías al destino; (ii.) Los sistemas operativos de transporte aéreo, orientados a mejorar la infraestructura aeroportuaria para despacho y recepción de mercancías; (iii.) Los sistemas operativos de transporte marítimo, destinados al mejoramiento y desarrollo de la infraestructura portuaria con la instalación de sistemas modernos para recepción y despacho de mercancías; (iv.) La facilitación de pasos de frontera que busca reducir los tiempos en el flujo de mercancías de ingreso y salida en las fronteras con menos trabas burocráticas, a fin de que la fluidez del comercio no se detenga en la frontera. Necesario mencionar que no existe esta misma predisposición para facilitar el flujo de personas por situaciones laborales o de otro orden; (v.) Las tecnologías de la información y las comunicaciones destinadas a desarrollar espacios aún no interconectados en el ámbito de las comunicaciones y la información necesaria para facilitar que las empresas inversoras puedan llegar a los países donde se desarrolla esta infraestructura; (vi.) La integración energética que persigue la interconexión de ductos y redes a fin de facilitar la fluidez de los hidrocarburos hacia los grandes centros de consumo; (vii.) Los instrumentos de financiamiento, orientados a establecer mecanismos de financiamiento bajo la garantía de los países suscriptores del convenio.

Sobre los principios de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, Silvia Quintanar, y Rodolfo López (Quintanar y López ,2003: 213-214) sintetizan los siguientes principios orientadores de la IIRSA:

a) Coordinación público-privada: según ese principio, los desafíos del desarrollo de la región engloban la necesidad de coordinación y liderazgo compartido entre los gobiernos (en sus distintos niveles) y el sector empresarial privado, dividiendo riesgos y beneficios.

b) Regionalismo abierto y convergencia normativa: su fundamento esta en la idea de que la América del Sul es concebida como un espacio geoeconómico plenamente integrado, para lo cual es necesario reducir al mínimo las barreras internas al comercio y los cuellos de botella en la infraestructura y en los sistemas de regulación y operacionalización.

c) Los Ejes de Integración y Desarrollo: según esa concepción, el espacio sur-americano es organizado en franjas multinacionales de territorio en donde se concentran flujos de comercio actuales y potenciales, sobre las que se busca establecer un patrón mínimo de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones, para promover el desarrollo de negocios y apoyar cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de esos ejes, sea para el consumo interno de la región, sea para la exportación a los mercados globales.

d) Sustentabilidad económica, social y ambiental: aquí, el proceso de integración económica del espacio sur-americano debe tener por objetivo un desarrollo de calidad superior, lo que significa que los proyectos elegidos deben ser condicionados no solamente por la eficiencia económica y la competitividad en los procesos productivos, como también pela sustentabilidad social y ambiental.

e) Aumento del valor agregado de la producción: las economías deben orientarse para la conformación de cadenas productivas en sectores de alta competitividad global, con base en la generación de valor agregado en los recursos naturales.

f) Tecnologías de información: el uso intensivo de las más modernas tecnologías de informática y comunicaciones es parte integral de las condiciones para un desarrollo viable en el ámbito de la economía globalizada. En ese sentido, asegurar el acceso de la población a la Internet se constituye en un elemento básico para jerarquizar la calidad de los recursos humanos y facilitar su inserción en los mercados de trabajo del futuro.

Según el trabajo de José Tavares de Araujo Jr., los proyectos de la Cartera de la IIRSA han sido elegidos por intermedio de cinco parámetros principales, a saber: (i.) adecuación de las inversiones a los ecosistemas de cada región; (ii.) impactos transnacionales; (iii.) complementariedad entre los proyectos, que en cada eje están organizados al rededor de un determinado número de proyectos áncora; (iv.) sinergias resultantes de la interacción directa e indirecta entre los ejes; (v.) generación de oportunidades de empleo para los habitantes locales (Araújo Jr, 2009: 7)

La cartera de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana posee 514 proyectos que representan una inversión total superior a 70 billones de dólares americanos. Lo interesante de esos proyectos es que más de la mitad (algo como uno 60%) se constituyen de actividades cuya ejecución deberá ocurrir dentro de las fronteras de algún país, o sea, pueden ser considerados como proyectos nacionales, pero, con la especificidad de que deben causar impactos que afectan los también a los países vecinos. De los cerca de 40% restantes, la mayoría son proyectos binacionales que incluyen puentes, túneles, pasos de frontera, transmisión de energía, y transporte terrestre, aéreo y fluvial. Según de José Tavares de Araujo Jr., solo dos de los proyectos de la IIRSA hasta el momento involucran la totalidad de los países miembros de la IIRSA: exportación por envíos postales para pequeñas y medias empresas, e implementación del acuerdo de roaming en América del Sur (Araújo Jr, 2009: 8).

Debido a la gran cantidad de proyectos en el ámbito de la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana y a la imposibilidad de realizarlos todos a una sola vez, fueron escogidos los veinte y ocho proyectos más importantes y los países en ellos involucrados hicieron el compromiso de crear condiciones para que las veinte y ocho actividades se concreten (Redig, 2005: 29). Esos proyectos, considerados prioritarios, constituyen la denominada “Agenda de Implementación Consensuada” (Motta y Rios, 2008: 26).

Listamos abajo los veinte y ocho proyectos elegidos para promover hasta el 2010 la integración física en Sudamérica<sup>13</sup>:

Proyectos de transporte:

1. Recuperación de la navegabilidad por el Río Meta (Colombia y Venezuela) – US\$ 108 millones;
2. Carretera Pasto - Mocoa (Colombia y Ecuador) – US\$ 332 millones;
3. Puerto Francisco Orellana (Ecuador) – US\$ 314,10 millones;

---

<sup>13</sup> Retirado del link [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic\\_informe\\_2009.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic_informe_2009.pdf)

4. Carretera Paita - Tarapoto - Yurimaguas, puertos y centros logísticos (Perú y Ecuador) – US\$ 338 millones;
5. Carretera Lima – Tingo María – Pucallpa, puertos y centros logísticos (Brasil y Perú) – US\$ 542,80 millones;
6. Puente sobre el Río Acre (Brasil, Perú y Bolivia) – US\$ 12 millones;
7. Pavimentación Iñapari – Puerto Maldonado – Inambari, Inambari – Juliaca/Inambari - Cuzco (Brasil, Perú y Bolivia) – US\$ 1.053 millones;
8. Centro Binacional de Atención en Frontera Desaguadero (Bolivia y Perú) – US\$ 7,5 millones;
9. Carretera Toledo – Pisiga (Bolivia y Chile) – US\$ 93 millones;
10. Rehabilitación de la carretera Iquique – Colchane (Chile y Bolivia) – US\$ 52 millones;
11. Construcción del puente binacional Salvador Mazza – Yacuiba (Argentina y Bolivia) – US\$ 10 millones;
12. Ruta Internacional 60 CH – sector Valparaíso – Los Andes (Argentina y Chile) – US\$ 280 millones;
13. Proyecto ferroviario Los Andes – Mendoza (Argentina y Chile) – US\$ 3.000 millones;
14. Adecuación del Corredor Río Branco – Montevideo – Colonia – Nueva Palmira (Argentina, Brasil y Uruguay) – US\$ 247,50 millones;
15. Paso de Frontera Cúcuta – San Antonio del Táchira (Venezuela y Colombia) – US\$ 2 millones;
16. Mejorías en la vía New Nickerie – Paramaribo – Albina y cruce internacional sobre el Río Marowijne (Surinam y Guyana) – US\$ 105 millones;
17. Carretera Venezuela (Ciudad Guyana) – Guyana (Georgetown) – Surinam (Paramaribo) – US\$ 0,80 millones;
18. Carretera Boa Vista – Bonfim – Lethem – Georgetown (Brasil y Guyana) – US\$ 3,3 millones;
19. Puente sobre el Río Takutu (Brasil y Guyana) – US\$ 10 millones;
20. Rehabilitación del tramo El Sillar (Bolivia, Chile y Perú) – US\$ 120 millones;
21. Construcción de la carretera Pailón – San José – Puerto Suárez (Brasil, Bolivia, Chile y Perú) – US\$ 417 millones;
22. Construcción de la carretera Cañada Oruro – Villamontes – Tarija – Estación Abaroa (Bolivia y Paraguay) – US\$ 60 millones;

23. Anillo ferroviario de São Paulo - Norte y Sur (Brasil) – US\$ 400 millones;
24. Paso de frontera Infante Rivarola – Cañada Oruro (Bolivia y Paraguay) – US\$ 1,7 millones;
25. Nuevo puente Presidente Franco-Porto Meira y centro de frontera (Brasil y Paraguay) – US\$ 60 millones;
26. Duplicación del tramo Palhoça – Osório (Brasil, Argentina y Uruguay) – US\$ 989 millones;
27. Duplicación de la ruta 14 (Argentina y Brasil) – US\$ 780 millones;
28. Construcción del puente internacional Jaguarão – Rio Branco (Brasil y Uruguay) – US\$ 35 millones;

#### Proyecto de energía

1. Gasoducto del Noroeste Argentino (Argentina y Bolivia) – US\$ 1.000 millones. El mapa de la localización de ese gasoducto puede ser visto en el link: [http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20pdf/aic\\_ficha\\_proyecto\\_07.pdf](http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20pdf/aic_ficha_proyecto_07.pdf);

Los dos proyectos del sector de comunicación que están en la “Agenda de Implementación Consensuada” son de ámbito regional:

1. Exportación por envíos postales para PYMES – US\$ 2,5 millones. Su mapa puede ser visto en el link abajo: [http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20pdf/aic\\_ficha\\_proyecto\\_30.pdf](http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20pdf/aic_ficha_proyecto_30.pdf);
2. Implementación del acuerdo de roaming en América del Sur – US\$ 0,40 millones. El mapa de la implementación del roaming está en el link: [http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20pdf/aic\\_ficha\\_proyecto\\_31.pdf](http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20pdf/aic_ficha_proyecto_31.pdf);

## IIRSA - AGENDA DE IMPLEMENTACION CONSENSUADA 2005-2010



Fuente:

[http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/agenda\\_implementation\\_consensuada/agenda\\_implementation\\_consensuada.asp?CodIdioma=ESP](http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/agenda_implementation_consensuada/agenda_implementation_consensuada.asp?CodIdioma=ESP)

Un análisis de la “Agenda de Implementación Consensuada”, que corresponde a 6% del número de proyectos de la IIRSA, y a 15% de las inversiones totales, enseña que ella incluye al total: dos proyectos de comunicaciones (envíos postales y acuerdos de roaming); veinte y uno proyectos relativos a puentes y carreteras; dos proyectos ferroviarios (anillo ferroviario de São Paulo y La ruta Los Andes-Mendoza); tres pasos de frontera (Bolivia-Paraguay, Bolivia-Perú y Colombia-Venezuela); la construcción del puerto fluvial Francisco de Orellana en Ecuador; la recuperación de la navegabilidad

del río Meta, que baña los territorios de Colombia y Venezuela; y la construcción del gasoducto del noroeste argentino (Araújo Jr, 2009: 16).

### **La relación con la UNASUR: ¿La UNASUR afecta la IIRSA? ¿Y la IIRSA afecta la UNASUR?**

Desde la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), ya mismo en su “Tratado Constitutivo”, hubo la previsión en sus objetivos específicos de incentivar “el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y de nuestros pueblos de acuerdo con los criterios de desarrollo social y económico sustentables” (Artículo 3 del “Tratado Constitutivo” de la UNASUR). Sobre ese tema, José Tavares de Araújo Jr. concluye que de ese compromiso se observa la intención de los países miembros de la UNASUR en dar una continuidad a las metas de la IIRSA (Araújo Jr, 2009:15).

En agosto del año de 2009, los Gobiernos de los países miembros de la UNASUR decidieron crear en el ámbito de esa institución el “Consejo de Infraestructura y Planeamiento”. La era de que ese Consejo debería sustituir el “Comité de Dirección de la IIRSA”. A respecto, el artículo segundo del “Tratado Constitutivo” de la UNASUR dispone que: “El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento reemplazará al Comité de Dirección de IIRSA”. Esa decisión fue tomada llevándose en consideración la “Declaración de Cochabamba” de 9 de diciembre del año de 2006 que afirmaba la intención de los países sudamericanos de “profundizar y perfeccionar los avances obtenidos en la identificación, evaluación e implementación de proyectos de integración en el marco del proceso de planeamiento de escala regional que realizan los países de América del Sur”.

El problema de esa transición a la institucionalidad de la UNASUR es que la IIRSA es una institución dotada de personalidad jurídica propia, lo que no existe en el Consejo de Infraestructura y Planeamiento. Así que, desde una perspectiva formal, o hasta mismo, burocrática, la IIRSA tiene, en la actualidad, más capacidad de arreglar proyectos que el Consejo de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR. Por ese

motivo, uno puede concluir que, en ese momento, el Consejo necesita de la IIRSA. Después, sin embargo, lo esperado es que la IIRSA es que necesitará del Consejo.

Ya ha sido aprobada la propuesta del “Estatuto del Consejo de Infraestructura y Planeamiento” de la UNASUR. Esa propuesta prevé que “la IIRSA será incorporada a la estructura operacional del Consejo, como Foro Técnico”<sup>14</sup>. En otras palabras, se puede sostener que esa es el principal indicio de que la IIRSA ha sido absorbida por la Unión de Naciones Suramericanas y, por ende, se ha convertido en una instancia institucional de ella.

La UNASUR está formada por los países que integran el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, además de Chile, Surinam y Guyana. Su objetivo es intensificar el diálogo político entre los miembros con la finalidad de fortalecer la integración de la región y la participación de sus miembros en el contexto internacional. Según información disponible en la pagina electrónica de la UNASUR, los medios utilizados por la Unión de Naciones Suramericanas para la consecución de sus objetivos serán “concertación y coordinación política; acuerdo de libre comercio; integración física, energética y en comunicaciones; armonización de políticas en desarrollo rural y agroalimentario; cooperación en tecnología, ciencia, educación y cultura; y integración entre empresas y sociedad civil” (información del sitio de la UNASUR <http://www.uniondenacionessuramericanas.com/>).

La UNASUR ha sido constituida en el año de 2004 como fruto de un proceso que se había iniciado mucho antes. La mayoría de los autores señala que el proceso de nacimiento de la institución ha empezado, en realidad, en el año 2000, cuando los presidentes de los doce países de Sudamérica se reunieron en la capital de Brasil para reflexionar sobre la integración de la infraestructura de la región (Boletim ADB, 2008: 4).

Según Sandra Liliana Ibarra Galvis, el origen de la UNASUR remonta al “año 2000, en la ciudad de Brasilia, y en la que entre otras cosas se aprobó el ‘Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana – IIRSA’, iniciativa que

---

<sup>14</sup> Información del Coordinador Nacional de Brasil para la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), Sr. Afonso Almeida.



tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones de la región, procurando la integración física de los países sudamericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable” (Ibarra, 2008: 3). En cuanto a la identidad, Sandra Liliana Ibarra Galvis enuncia que “se trata de una región integrada por naciones, que si bien comprenden una gran riqueza cultural y multiplicidad de tradiciones, comparten en cierta medida historias similares y tienen una idiosincrasia compatible. En términos de religión y lenguas no hay una gran diversidad, pues prima el catolicismo y los idiomas oficiales son básicamente el español y el portugués” (Ibarra, 2008: 4).

João Carlos Amoroso Botelho, por otro lado, cree que la UNASUR es fruto de una propuesta del año de 1993, más específicamente la iniciativa de la Área de Libre Comercio Sudamericana - ALCSA (Botelho, 2007: 2). Sobre ese punto, João Carlos Amoroso Botelho cita el ex secretario general del Ministério de Relaciones Exteriores de Brasil (Itamaraty) Luiz Felipe de Seixas Corrêa al afirmar que: “O MERCOSUL, o mais bem concebido de todos os mecanismos de integração, alavancou a idéia de América do Sul, região de convergência política e de integração econômica, em substituição à América Latina, desde que o México se orientou para o norte” (Botelho, 2007: 2). Ese autor presenta la hipótesis de que el proceso de constitución de la UNASUR que puede haber comenzado durante el final de las dictaduras militares en Argentina y Brasil, a mediados de la década de 1980, o quizás, según él, incluso un poco antes, a finales de la década anterior, cuando las dictaduras todavía estaban en vigor (Botelho, 2007: 6).

João Carlos Amoroso Botelho elige tres variables independientes para explicar la creación de la UNASUR: “(i.) las políticas externas de las tres potencias regionales para la integración; (ii.) la evolución de las relaciones entre Argentina y Brasil; y (iii.) la ascensión de un líder en Venezuela con intención y condiciones financieras para impulsar el proceso” (Botelho, 2007: 9). Otra variable apuntada por él que nos parece de relevancia para la comprensión del histórico del proceso de integración es la actuación de Estados Unidos de América para dificultar el proceso de integración regional (Botelho, 2007: 9). De esa forma, João Carlos Amoroso Botelho concluye que “el escenario se ha tornado más favorable a la integración sudamericana a partir de

2003, cuando Kirchner y Lula se juntaron a Chávez como presidentes de sus respectivos países (Botelho, 2007: 23).

Andrés Serbin, por su vez, argumenta que el ánimo integracionista viene...

“a partir de la década del ochenta, cuando surgen distintos esquemas de integración, fundamentalmente asentados en la proximidad geográfica y predominantemente asociados con el establecimiento o la profundización de acuerdos de libre comercio entre diversos países vecinos. Así, por un lado, han persistido los esfuerzos integracionistas de más larga data, como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), y han emergido nuevas iniciativas, de mayor o menor alcance, como el Mercosur, el Grupo de los Tres (entre Colombia, México y Venezuela) y la Asociación de Estados del Caribe (ACS) en la década del noventa” (Serbin, 2007: 184).

Ese autor pone especial atención al “fin de la Guerra Fría y principalmente desde el 11 de septiembre del 2001, cuando los Estados Unidos tendieron a privilegiar sus intereses estratégicos en otras regiones del globo, mientras que, en muchos países latinoamericanos y caribeños, los regímenes democráticos reinstaurados y en proceso de consolidación en la década de los noventa abrían sus puertas para la llegada por vía electoral de diversos gobiernos de orientación progresista y de izquierda en la región” (Serbin, 2007: 185).

Ante esa divergencia, Sergio Caballero Santos apunta que

“unos pocos, como Pastor o Silva Gonçalves, señalan que el pistoletazo de salida de esta última ola de regionalismo, teniendo en cuenta las diversas olas tal y como la tipifican Mansfield y Milner (1999), se remontaría al Acuerdo Tripartido Brasil-Paraguay-Argentina de 1979, que zanja el conflicto emanado por las represas hidroeléctricas de Corpus-Itaipú. De este modo, el acercamiento entre los dos gigantes del sur se habría dado en el marco de sistemas políticos autoritarios con el ánimo de reducir la beligerancia entre ellos en un contexto realista y geoestratégico característico de la Guerra Fría. Otra narrativa, la dominante (Monica Hirst, Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlian), apunta al reestablecimiento de la democracia en Argentina (1983) y Brasil (1985) como el detonante de un clima de buena vecindad simbolizada en la

cumbre de Foz do Iguazu en la que los presidentes Alfonsín y Sarney firmaron los primeros documentos tendentes a la integración económica y a la desaparición de la hipótesis de conflicto regional, especialmente en materia de control nuclear” (Caballero 2008: 3).

Torcuato S. Di Tella, ya tratando de la consolidación de la UNASUR, específicamente, se posiciona de la siguiente manera: “hay muchos motivos para promover una integración, primero económica y luego política, de los países del área. Debo decir que siempre he estado a favor de ella, por motivos ideológicos y culturales, para superar lo que en el fondo son provincialismos nacionales” (Di Tella, 2000: 519). Para Torcuato S. Di Tella “la principal ventaja de una integración política o económica es un mercado mayor” (Di Tella, 2000: 520). De ahí llegamos a su conclusión, de que “hay que ir muy despacio y por etapas en este proyecto, pero también hay que estar conscientes de que sin el no hay Unión Sudamericana: sólo habrá una asociación de negocios, útiles quizás, pero insuficiente para enfrentar los tiempos que vienen” (Di Tella, 2000: 534).

Tal vez el principal crítico a Torcuato S. Di Tella en ese tema sea Juan Gabriel Tokatlian. Este último discuerda de Torcuato S. Di Tella, pues presenta dudas de que la UNASUR se pueda concretizar con una realidad en su plenitud en los próximos años (Tokatlian, 2001: 139). Juan Gabriel Tokatlian cree, además, que Torcuato S. Di Tella ha hecho una confusión de términos al hablar de “nociones de integración y unión como sinónimos” (Tokatlian, 2001: 140). Ese autor afirma que “el ideal de la Unión Sudamericana es menos alcanzable porque ni los Estados contemporáneos están capacitados ni las elites actuales están dispuestas a asumir los riesgos y desafíos de tal empresa. Di Tella detalla las condiciones económicas que facilitan (o inhiben) una potencial unidad regional, pero no examina las condiciones diplomáticas que pueden hacer efectivo (o no) tal proyecto” (Tokatlian, 2001: 143). Otras motivaciones para el fracaso de la UNASUR, siempre según Juan Gabriel Tokatlian, son “los déficit democrático y de bienestar en el subcontinente” (Tokatlian, 2001: 145).

Ya Andrés Serbin tiene una visión particular sobre las posibilidades geopolíticas de la UNASUR. Para él, el bloque puede reemplazar “progresivamente a la Organización de Estados Americanos, donde Estados Unidos mantiene un rol

fundamental” a pesar de no estar institucionalizada el suficiente para “sostener en el tiempo sus decisiones” (2009: 145). Andrés Serbin cree que “el nuevo mapa geopolítico regional, particularmente en América del sur, responde a la emergencia y consolidación de nuevos liderazgos y de nuevos esquemas de articulación e integración regional funcionales a ellos. La focalización de los intereses geopolíticos estadounidenses en Oriente Medio y otras regiones del mundo a partir del 11 de septiembre de 2001 posibilitó, junto con otros cambios, una mayor autonomía regional y la emergencia de un amplio espectro de gobiernos de corte progresista y de izquierda en Sudamérica” (Serbin, 2009: 146).

Interesante notar que, a partir de las analices y perspectivas de los actores a que aludimos en los párrafos anteriores, uno puede observar una expectativa respecto a lo que la UNASUR puede lograr en los aspectos en que la IIRSA no lo pudo. De manera general, se espera que las deficiencias de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana puedan ser sobrepasadas por la Unión de Naciones Suramericanas.

Ejemplos posible sobre la deficiencia de la IIRSA es la armonización de los marcos regulatorios, es decir, la parte normativa que facilitaría el comercio, los transportes el paso de frontera. Creemos que ese punto, que exige un nivel de decisiones más político (desde arriba) no ha sido exitoso en el ámbito de la IIRSA. De manera contraria, se espera que non la UNASUR, y su fuerza política, cuestiones como esas puedan ser solucionadas de manera más fácil.

Sin embargo, hay que dejar claro que la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana ha tenido logros importantes y que merecen ser reconocidos. Nos parece inequívoco que la IIRSA ha sido una Iniciativa importante en los esfuerzos integracionistas de la región, pero que a partir de ahora se dará prioridad a los esfuerzos de los países en el ámbito de la UNASUR. Esa visión compartimos con el Coordinador Nacional de la IIRSA en Brasil, Sr. Afonso Almeida. Para él, como para nosotros, no solo los logros vinculados a lo que fue aprendido con la experiencia de la

IIRSA serán aprovechados. También se dará continuidad a las actividades desarrolladas y a los proyectos diseñados en su ámbito<sup>15</sup>.

En verdad, podemos verificar que la IIRSA es considerada un aporte importante a la marcha de la UNASUR porque por diez años actuó en un área relevante para la UNASUR. De cierto modo, la IIRSA tiene la experiencia práctica en algo que la UNASUR quiere empezar a hacer. Lo más obvio, por lo tanto, es que la UNASUR necesite, más que se interese, en conocer y aprovechar los logros de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana.

De igual manera, en la IIRSA, la primera visión que se tuvo por parte de sus actores fue que la UNASUR, traería legitimidad y sustento político a la causa de la integración física regional, de modo a concebir sustentación a los proyectos originalmente elaborados bajo el marco de la IIRSA<sup>16</sup>. Eso, sin embargo, no significa que la IIRSA no estuviera consolidada por las respectivas autoridades nacionales, pero sí que, carecía de algún sustento a nivel superior.

Otra ventaja que los actores de la IIRSA apuntaron en la integración de la Iniciativa a la institucionalidad de la UNASUR ha sido la mejor alineación de políticas e instrumentos en el ámbito de la UNASUR. Según la perspectiva presentada por del Coordinador Nacional de la IIRSA en Brasil, Sr. Afonso Almeida, la UNASUR podrá encontrar mejores medios de financiar los proyectos ya que prevé la creación del Banco del Sur. Al mismo tiempo que podrá reforzar la legitimidad política y social<sup>17</sup>.

Por otro lado, hay controversia en la cuestión de la legitimidad. Para muchos<sup>18</sup>, la Unión de Naciones Suramericanas no representará ganancia de legitimidad en relación a la IIRSA, porque la Iniciativa ya contaba con alto nivel de legitimidad propia desde su creación. Sin embargo, hay un aparente consenso en el sentido de que en la IIRSA hay el problema de la ausencia de los Ministros en las reuniones del Comité de Dirección

---

<sup>15</sup> Informaciones del Coordinador Nacional de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en Brasil, Sr. Afonso Almeida.

<sup>16</sup> Informaciones del Coordinador de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en Ecuador, Sr. Sebastián Salgado.

<sup>17</sup> Informaciones del Coordinador Nacional de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en Brasil, Sr. Afonso Almeida.

<sup>18</sup> Como el Coordinador Nacional de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en Perú, Sr. Jorge Bayona.

Ejecutiva. A las reuniones del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) asisten, generalmente, representantes de todos los países pero a veces a nivel de vice-Ministros o a nivel de otras autoridades. La más clara ventaja de convertirse el Comité de Dirección Ejecutiva en un Consejo de Ministros parece ser la introducción de la asistencia de los Ministros de Estado. En ese sentido, no tenemos dudas al afirmar que cuando la IIRSA fuera absorbida por UNASUR deberá haber un gaño en el sustrato político.

Respecto a la preocupación por veces recurrente de que la UNASUR podría traer un aspecto demasiado burocrático para los trabajos actualmente coordinados en el ámbito de la IIRSA, esa parece no ser una preocupación a ser llevada en consideración porque la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana. La IIRSA parece ser muy concreta. De acuerdo con las entrevistas que hicimos, pudimos constatar que, en principio, esa fue una inquietud de los actores de la IIRSA. Sin embargo, después de algún tiempo de implementación de proyectos en el ámbito de la IIRSA se ha verificado un cambio de percepción, de modo que los actores empezaron a considerar a la IIRSA como un tipo de apoyo técnico para la ejecución de proyectos que ya han sido definidos<sup>19</sup>.

A pesar de la expectativa de la contribución de la UNASUR para el desarrollo de los proyectos IIRSA, hay cuestiones no resueltas a cerca de la transición. No hay certidumbre a cerca de la continuidad de participación del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) en la medida que la IIRSA sea absorbida por la UNASUR. Aún no hay ninguna seguridad de que el Comité de Coordinación Técnica como existe hoy, compuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), seguirá existiendo. Sin embargo, independiente de lo que suceda en la transición de la IIRSA a la UNASUR, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) va seguir

---

<sup>19</sup> Informaciones del Coordinador de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en Ecuador, Sr. Sebastián Salgado.

financiando proyectos de infraestructura de sus países miembros, sea de la IIRSA o no<sup>20</sup>.

De lo nosotros pudimos investigar, no parece haber resistencia por parte de los actores de la IIRSA en participar de la UNASUR, debatido, entre otros factores, a un nivel casi total de coincidencia en los actores de las dos instituciones, lo que sirve, por sí solo, de indicio de la acentuada continuidad de actividades bajo la UNASUR. Según pudimos verificar, la discusión parece ocurrir casi que exclusivamente en nivel de la definición sobre como deberán funcionar los órganos del Consejo de Infraestructura y Planeamiento<sup>21</sup>.

De acuerdo con nuestra analice, podemos concluir, por lo tanto, que la relación entre la IIRSA y la UNASUR es positiva y que los actores de las dos instituciones están en disposiciones de cooperación. Para ese hecho, es especialmente importante la constatación de que la UNASUR, a pesar de tener objetivos más amplios que la IIRSA, en asuntos de infraestructura, tiene claramente la intención de respetar los logros alcanzados por la Iniciativa y, de esa forma, beneficiarse de sus proyectos.

### **El impacto para la integración suramericana**

Según explicado por Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, los problemas de infraestructura en Sudamérica pueden ser clasificados como de orden históricos y/o geográficos, en los cuales se puede mencionar: (i.) la infraestructura de transporte ha sido diseñada para el comercio de exportación e importación fuera de la región (o sea, se destinaba básicamente, al comercio exterior); (ii.) la existencia de conflictos inclusive armados entre algunos países vecinos en el pasado más o menos reciente; y, (iii.) la proximidad geográfica enfrenta accidentes geográficos de importancia que dificultan la construcción de infraestructura de conexión, como la Cordillera de los Andes y la selva amazónica (Motta y Rios, 2008: 19).

---

<sup>20</sup> Informaciones del Coordinador de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Sr. Sebastián Abbatemarco.

<sup>21</sup> Informaciones del Coordinador de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en Brasil, Sr. Afonso Almeida.

Los años noventa del siglo XX traen nuevas perspectivas políticas para la región sudamericana, con el fin de muchos conflictos políticos y diplomáticos regionales. De la misma manera, los años 1990 traen nuevas perspectivas económicas, en particular, con la liberalización comercial de los países de la región. Podemos considerar que esos dos factores – relajamiento de tensiones políticas y incremento de la interdependencia económica - conllevaron a un cierto acercamiento más intenso entre los países del subcontinente. Sin embargo, según Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, “esos desarrollos no se materializaron en mejoras en infraestructura y en inversiones de conexión, debido a la crisis fiscal y a las dificultades para lograr una mayor participación del capital privado (Motta y Rios, 2008: 19)

Nos parece claro que una gran contribución de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana ha sido estimular la participación de los doce países de América del Sur e involucrarlos en un proyecto de infraestructura común para la subregión. Conforme pondera José Tavares de Araújo Jr preciso considerar, sin embargo, que, reiteradas veces se muestra difícil conciliar los intereses nacionales de todos los miembros (Araújo Jr, 2009: 10-11). En ese sentido, según Ricardo Carciofi (2008: 62), la construcción de un consenso regional requiere “un escenario de negociación compleja, donde rara vez los costos y beneficios son iguales para cada país, y donde los recursos económicos y políticos a disposición de cada parte también son asimétricos.”

Por otro lado, como afirma Ana Redig, “ningún país de la región, aislado, podrá negociar y tener acceso a la globalización de manera competitiva” (Redig, 2005: 28). Ana Redig añade que “unida, la América del Sur se torna fuerte y puede tener mayor firmeza en cuestiones fundamentales, como la propiedad intelectual y las reglas del sistema financiero internacional” (Redig, 2005: 27). Además, Ana Redig llama la atención para el hecho de que unida, la región es casi auto-suficiente en recursos naturales, en especial la energía (Redig, 2005: 33).

José Tavares de Araújo Jr. apunta una característica importante de la IIRSA: “promover la integración de mercados, la disminución de los costos de transporte es más importante que la reducción de tarifas (Araújo Jr, 2009: 5). Ana Reidig explica mejor ese concepto: “en esa integración las mayores dificultades no son de naturaleza



política. Por lo contrario, es la falta de estructura adecuada que impide la circulación de personas, bienes y servicios, e torna inviable los negocios. Según el banco mundial, los costos logísticos – transporte, almacenaje, y distribución, son asustadores en la región” (Redig, 2005: 28).

De igual manera, Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios aducen que para desarrollar el comercio intrarregional sería fundamental reducir los costos de transporte y logística en América del Sur, que son muy altos y dificultan el crecimiento de tal comercio (Motta y Rios, 2008: 21).

Lo que proponen Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios es que se utilicen dos elementos centrales para avanzar en una agenda de reducción de los costos logísticos: primero, establecer la prioridad del tema; y, segundo, aumentar los esfuerzos de coordinación entre los gobiernos de la región para discutir y negociar las inversiones complementares y los cambios en la situación regulatoria regional (Motta y Rios, 2008: 21).

Ana Reidig propone, entonces, que “la integración necesita empezar por la logística (construcción, reforma o conexión entre Carreteras, ferrovías, hidrovías, puertos y aeropuertos), incluyendo energía y telecomunicaciones” (Redig, 2005: 29). En seguida, Ana Redig ejemplifica su argumento con la siguiente ponderación: “es inútil el Brasil negociar preferencias tarifarias y acuerdos comerciales importantes, si la falta de infraestructura torna el transporte caro, inviabilizando la llegada de la mercancía a su destino” (Redig, 2005: 30).

Verificamos que es posible apuntar grandes logros de la IIRSA en el sector de transportes, telecomunicaciones y energía. Esas obras trajeran no solo la posibilidad de una mejor conexión entre los países y el desagüe de sus mercancías, sino que la oportunidad de desarrollo para muchas de las poblaciones de los locales donde fueron construidos los puentes, carreteras, centrales de energía eléctrica y conexiones de troncales de fibra óptica.

Los impactos de esas construcciones son impresionantes porque la red de transmisión eléctrica hecha por la IIRSA ha mejorado la situación energética de

América del Sur. A pesar de la región no estar en la situación ideal, ya que aún hay cortes de energía en la mayoría de los países, creemos que es posible afirmar que la región está mucho mejor.

Los troncales de fibra óptica, por ejemplo, sirvieron para baratear los costos de la telefonía en la región. Hasta finales de los años 1990, las llamadas telefónicas, sobre todo las internacionales, tenía costos muy altos, lo que dificultaba las comunicaciones y, por ende tenía como consecuencia la posible pérdida de negocios incluso comerciales. Después de la construcción de las conexiones de fibra óptica, gracias a proyecto bajo la IIRSA, los costos de las llamadas telefónicas en los años 2000 son más accesibles. Es necesario considerar que, sin embargo, ni todos los países aprovecharon la conexión de troncales, como es el caso de Ecuador.

Sin embargo, Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios (Motta y Rios, 2008: 20) son de la opinión de que los países no están tan empeñados en la ejecución de los proyectos de la IIRSA. Como ejemplo, ellos apuntan para Brasil que, según ellos, en el principio del funcionamiento de la IIRSA estaría dedicado a solucionar problemas fiscales e macroeconómicos internos. Por otro lado, aducen, en la actualidad, cuando la situación fiscal brasileña ha mejorado, la prioridad no es “la inversión en la infraestructura de exportación ni en acelerar los proyectos de la cartera de la IIRSA” (Motta y Rios, 2008: 20). Además, siguen ellos, “las iniciativas del BNDES de financiar proyectos de infraestructura en la región - que no estaban enfocadas en los proyectos IIRSA- parecen haber perdido cierto dinamismo frente a la concurrencia de la demanda por recursos para financiar proyectos domésticos, públicos y privados (Motta y Rios, 2008: 20).

Los mismos Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios (Motta y Rios, 2008: 20) a cerca de los marcos regulatorios enseñan la hesitación de los gobiernos en adoptar medidas que “ayudarían a aumentar la oferta regional de servicios de transporte de logística en cada uno de sus países”. Según ellos, ese retraso en adoptar tales medidas es fruto de la dificultad de conciliar los intereses liberalizantes de los usuarios de transporte de carga – los exportadores e importadores – con los intereses proteccionistas de los operadores domésticos (Motta y Rios, 2008: 20).

Para José Tavares de Araújo Jr., la decisión de elegir los proyectos de la Agenda Consensual fue positiva para “preservar a credibilidad de la IIRSA”. Sin embargo, ese autor cree que la Agenda Consensual también enflaqueció dos características importantes de La Iniciativa: “las interconexiones entre los proyectos de cada eje y las sinergias advenidas da implantación simultanea de los ejes” (Araújo Jr, 2009: 24)

José Tavares de Araújo Jr. afirma que es necesario cuidado al analizar los números de proyectos por país y la distribución de inversiones. Él enseña cuatro motivos: 1) el largo plazo en que se diluyen las inversiones; 2) las peculiaridades geoeconómicas de cada eje y el estado de la infraestructura de cada subregión; 3) los estadios de elaboración de los proyectos seleccionados, que son distintos; 4) el montante de inversión no revela la importancia del proyecto para la integración (Araújo Jr, 2009: 10).

Respecto a los estadios de elaboración de los proyectos seleccionados, dos ejemplos claves: el eje de la hidrovía Paraguay-Paraná está en el segundo lugar en número de proyectos, pero significa menos de 5% de las inversiones; y el eje de Capricornio representa el tercero lugar en número de proyectos y absorbe menos de 10% de las inversiones (Araújo Jr, 2009: 10).

Respecto al argumento de que el montante de inversión no revela la importancia del proyecto, se enseña José Tavares de Araújo Jr. afirma que algunas inversiones de pequeño y mediano porte pueden tener gran efecto en la integración. Apunta para proyectos como la construcción de un puente binacional, un paso de frontera, la pavimentación de un tramo de una carretera, la recuperación de la navegabilidad y los envíos postales (Araújo Jr, 2009: 10).

IIRSA, a pesar de toda la contribución que pueda haber traído a Sudamérica, tiene fragilidades. Su principal debilidad es, según José Tavares de Araújo Jr. (2009: 15), la dependencia de inversiones estatales. Se ha hablado en la creación del Banco del Sur que vendría para minorar ese problema. Otros problemas que la Iniciativa puede encontrar son: “restricciones fiscales, elecciones de nuevos gobernantes con prioridades distintas, el ritmo de crecimiento económico de cada país, cambios en su inserción

internacional, y distintos grados de cumplimiento de las metas definidas inicialmente” (Araújo Jr, 2009: 15).

Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios están de acuerdo con José Tavares de Araújo Jr. y afirman que la IIRSA “sufre con la baja asignación de recursos nacionales para sus proyectos, que refleja seguramente problemas fiscales, pero también la mayor prioridad dada a otras inversiones o costos dentro de los gobiernos nacionales” (Motta y Rios 2008: 20).

De esa manera, concluimos que los gobiernos necesitan hacer el esfuerzo para obtener recursos para ejecutar los proyectos que son de su responsabilidad, además de facilitar la implementación de los proyectos que no dependen de los recursos de sus tesoros. Igualmente, en las palabras de Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, “es fundamental apoyar la creación de mecanismos regionales de financiamiento específicos para los proyectos IIRSA, a ejemplo de lo que viene sendo discutido dentro de esa Iniciativa”. Ya que “la creación de un fondo sur-americano de garantías de largo plazo puede ser un paso importante para viabilizar los mecanismos de financiamiento del desarrollo de la infraestructura de la región”. Pues “eses instrumentos financieros innovadores buscan financiar los proyectos de integración creando asociación entre los países y minimizando los impactos en las finanzas públicas” (Motta y Rios, 2008: 27).

La IIRSA logró alcanzar sus objetivos porque, antes de la IIRSA, cuando los países planeaban sus infraestructuras, ellos se limitaban al territorio de su país. Ellos no sabían lo que estaba pasando en el territorio vecino. Ese es un aspecto de la IIRSA: ampliar la visión de los planeadores de infraestructura para que tengan una visión común de la infraestructura de los otros países.

El aspecto importante de eso es permitir a los gobiernos y, eventualmente, hasta al sector privado arreglarse en relación a las inversiones que deben ser realizadas. La IIRSA logró sus resultados porque proporcionó a los representantes gubernamentales de los 12 gobiernos de países muy distintos trabajaren juntos para llegar a una visión común de los proyectos prioritarios para la integración suramericana. Lo positivo fue

conformar una cartera de proyectos por medio de la metodología de planeamiento<sup>22</sup>.

IIRSA sirvió para tener un banco de proyectos y para permitir un análisis de comercio e integración. Esa Iniciativa proporcionó la identificación de la potencialidad, la importancia del proyecto de infraestructura, además de permitir averiguar el beneficio que se puede tener al generar esos proyectos<sup>23</sup>. Eso también le da una categoría a esos proyectos. Una gran virtud de la IIRSA es contar con recursos.

Lo que es el eje andino está totalmente consolidado, prácticamente terminado, pero faltaría un poco de lo que son los pasos fronterizos<sup>24</sup>. De la misma manera el Coordinador Nacional de la IIRSA en Perú, Sr. Jorge Bayona, afirma que todos los proyectos IIRSA en territorio peruano van a culminar el próximo año. Las obras están avanzando de tal manera que van cumplir el plazo señalado.

Según José Tavares de Araújo Jr., la IIRSA es un gran emprendimiento, con capacidad para solucionar las deficiencias de la infraestructura de comunicaciones, energía y transporte del subcontinente. Su metodología se basa en “instrumentos analíticos adecuados para lidiar con las cuestiones del desarrollo regional, riesgo ambiental, promoción de progreso técnico y distribución de riqueza (...) Su implementación, entretanto, depende de la superación de desafíos no triviales en el ámbito de las negociaciones internacionales, de las finanzas públicas y del desarrollo institucional” (Araújo Jr, 2009: 24).

En ese Capítulo vimos como surgió la IIRSA y las reuniones que la precedieron. Después vimos la estructura organizacional existente. En seguida, observamos las áreas de acción. Posteriormente, analizamos la relación de la IIRSA con la UNASUR. Por último, examinamos los impactos de la IIRSA para la integración de América del Sur. Las conclusiones son que la IIRSA fue absorbida por la UNASUR y ambas se afectan mutuamente. Respecto a los impactos en la integración, concluyese que la IIRSA dio una valiosa contribución para que la región esté más integrada en la actualidad.

---

<sup>22</sup> Informaciones del representante de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sr. Mauro Marcondes.

<sup>23</sup> Informaciones del Coordinador Nacional de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en Ecuador, Sr. Fernando Salgado.

<sup>24</sup> Informaciones del Coordinador Nacional de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en Ecuador, Sr. Fernando Salgado.

## Conclusión

Esa tesis buscó comprender a la IIRSA y su funcionamiento bajo la óptica de la teoría de los regímenes. Primero, hicimos un análisis de si la IIRSA es un esquema de gobernanza. Segundo, examinamos la IIRSA para averiguar si es un régimen. Tercero, aplicamos la taxonomía de regímenes diseñada por Oran Young. Posteriormente, hicimos un recorrido por el origen, la estructura organizacional y las áreas de actuación de la IIRSA. Luego, exploramos la incorporación de la IIRSA por UNASUR. Por fin, investigamos la contribución de la IIRSA para la integración física suramericana.

El contexto histórico de la creación de la IIRSA enseña un recorrido extenso del surgimiento de la identidad sudamericana y del interés en una integración subregional. Hasta llegar a la conformación de la Iniciativa, hubo el propio reconocimiento de América del Sur como una identidad. Ese fue un proceso construido a lo largo de muchos años.

El interés en una integración subregional también es fruto de un largo proceso. La historia de la colonización de los países suramericanos es una historia de busca para atender a los intereses externos y de relaciones económicas y comerciales con las metrópolis. La IIRSA es la coronación de un cambio real de visión respecto a tales relaciones.

Hace muchos años que los países suramericanos empezaron a desear una relación más cercana con sus vecinos subcontinentales. Ese deseo encontraba dificultades, principalmente físicas, para ser concretar. Observase que uno de los principales obstáculos a la profundización de las relaciones comerciales, por ejemplo, eran la ausencia o precariedad de la conexión entre los países.

La salida para ese obstáculo sería invertir en una infraestructura física de transportes, telecomunicaciones y energía. Sin embargo, la pregunta que se imponía era cómo sería posible realizar proyectos de costos muy altos, que podrían no encontrar continuación en el país vecino.

La IIRSA viene proponer una solución para ese problema. La Iniciativa promueve el encuentro de las necesidades de dos o más países vecinos que, probablemente, aislados no lograrían atenderlas. Además, ofrece un espacio de intercambio de informaciones, de metodologías y herramientas para la producción de los proyectos, y de busca por la inversión necesaria.

Lo que se puede inferir es que la IIRSA vino en el momento exacto de la madurez política de los gobiernos de América del Sur para brindar una alternativa viable de desarrollo socio-económico y de inserción en el mundo globalizado. Con la IIRSA, el aumento de infraestructuras genera el aumento del comercio, que, por su turno, genera el aumento del desarrollo del país. Todo eso, deja los países más unidos y más fuertes para se relacionaren con los otros países o bloques el mundo.

Es necesario, entretanto, discutir los aspectos negativos que se atribuyen a la IIRSA. Leandro Couto (Couto, 2009: 63) apunta para los siguientes defectos de la Iniciativa: gran ingerencia de las instituciones que son parte del Comité de Coordinación Técnica; ausencia de definición de tipo de desarrollo que desean; y la financiación de los proyectos (Couto, 2009: 72)

Respecto a la ingerencia 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), según Leandro Couto, esos bancos que deberían concentrarse en estudios y consultorías para los proyectos, tienen mucho poder de decisión en el destino de la IIRSA. La lectura que hacemos no coincide con ese punto de vista porque, a partir de la revisión bibliográfica hecha y de las entrevistas realizadas, observase un papel más de subsidio que de toma de decisiones propiamente dicha. Entendemos que la toma de decisiones en el ámbito de la Iniciativa ocurre en el nivel de Coordinadores Nacionales.

Cuanto al tópico ausencia de definición de tipo de desarrollo que los miembros de la IIRSA desean, también no estamos de acuerdo con Leandro Couto. Lo que sí creemos que hay son divergencias reales respecto a que desarrollo pretenden. Vimos que la elección económica de los países definen las escojas de desarrollo que aspiran. Por ejemplo, el tipo de desarrollo buscado por Brasil y Chile en los años 2000, más

capitalistas, es distinto del buscado por Venezuela y Bolivia, más socialistas, debido al posicionamiento político-económico de cada uno de esos países.

Lo que nos parece negativo en ese aspecto de divergencia de modelos de desarrollo es la dificultad de entrar en un acuerdo respecto a algunos temas. Sin embargo, de una manera general, lo que se observa es que independiente de los pensamientos políticos y de las elecciones económicas de los gobiernos, todos luchan por mejorar la infraestructura de América del Sur. Es decir, a todos importa crecer aún que no importe lo que sea hecho con el resultado del crecimiento.

De los aspectos negativos registrados por Leandro Couto, la financiación parece ser el más grave. Aún que los relatos de los actores de la IIRSA revelen que a Iniciativa ayudó a conseguir más recursos, es visible la dificultad de ejecución de los proyectos. En diez años de Iniciativa sólo diez por ciento de la Cartera de Proyectos fue ejecutada. Si hay la voluntad de los países y los proyectos no se están ejecutando, puede inferirse que no están obteniendo financiamiento.

En la esfera de la IIRSA, es poco probable que se vaya conseguir cambiar ese escenario, ya que la Iniciativa fue incorporada por la UNASUR. Lo que se espera es que la UNASUR pueda ofrecer alternativas viables para la ejecución de los proyectos de la IIRSA. En el ámbito de la UNASUR se ha hablado de la creación del Banco del Sur, que los actores de la IIRSA creen que puede ser un camino para obtener los recursos necesarios a la ejecución de los proyectos ya diseñados.

Sin embargo, el éxito de la IIRSA no puede ser medido por la cantidad de proyectos ejecutados. Lo más importante logro de la IIRSA fue posibilitar el diálogo entre los países suramericanos para que ellos tuviesen la oportunidad de discutir como mejorar la situación de la infraestructura de América del Sur.

De esa manera, un enfoque importante al analizar la IIRSA fue su caracterización como un sistema de gobernanza. La Iniciativa encaja en la definición de gobernanza porque es fruto del interés común de los países suramericanos de unirse para incrementar la infraestructura en la subregión.



Más específicamente, la IIRSA es un sistema de gobernanza regional ya que involucra los 12 países de América del Sur. Sus miembros están sometidos a tal institución por libre voluntad, sin que haya sanciones o imposiciones que los obliguen a actuar. E IIRSA funciona aún que sin recurrir a dispositivos legales de intervención.

En verdad, la IIRSA es un mecanismo para solucionar problemas de gobernanza. Por eso, puede decirse que la IIRSA es un régimen. Ella fue creada con el intuito de facilitar el diálogo entre los países y permitir la construcción o mejoramiento de la infraestructura subcontinental.

Los países miembros de la IIRSA la eligieron para ayudarlos con la tarea de tornar la región más integrada. La Iniciativa ofrece “procedimientos de toma de decisión” y un “conjunto de programas que generan prácticas sociales” que sirve para eso. De esa manera, entíendese que la IIRSA es un régimen en la medida que brinda sus miembros con mecanismos para solucionar sus problemas de gobernanza.

Para constatar la constitución de esos procedimientos, analizamos la relación de la IIRSA con los países miembros y sus gobiernos. La IIRSA cuenta con un cuerpo técnico que auxilia en la toma de decisiones. Los estudios preparados por los técnicos de la IIRSA son desde aspectos como la evaluación ambiental, hasta aspectos como la integración productiva generada por los proyectos.

La importancia de analizarse si la IIRSA es o no un régimen es concluir si la Iniciativa está organizada y estructurada de manera a ayudar a solucionar el problema de la conexión frágil de infraestructura en la América del Sur. Por todo lo leído y estudiado, es posible rematar que observar la manera como la IIRSA funciona para tenerse el conocimiento de si es un régimen es fundamental para comprender el compromiso de los países con sus reglas y procedimientos.

Utilizamos la tipología de Oran Young, que describe cuatro tipos de regímenes: regulatorios, procedimentales, programáticos y generativos. La tipología en que la IIRSA encaja es de un régimen programático porque busca la unión de los países para solucionar problemas que no pueden ser solucionados aisladamente.

Su tipo es programático con consecuencias generativas porque, al tratar de temas aún no discutidos, termina por generar prácticas sociales en el ámbito de la Iniciativa que por veces tienen consecuencias para toda la región.

La relación de la IIRSA con la UNASUR aún es un tema poco analizado en la literatura porque la decisión de incorporación de la IIRSA por UNASUR ocurrió a fines de 2009. Como no hay ni un año de tal hecho, es difícil comprender lo que será o futuro de la Iniciativa.

Sin embargo, los actores de la IIRSA afirman que no hay motivos para que se tenga una actitud pesimista. Por lo contrario, se piensa que tal absorción podrá traer ventajas considerables como una mayor fuerza política en las decisiones que dicen respecto a infraestructura en América del Sur.

De las entrevistas realizadas con algunos actores de la IIRSA observase una absoluta disposición de cooperación entre la IIRSA y la UNASUR. Todos tenían creencias optimistas respecto a la continuación de los trabajos de la IIRSA, aún que ella deje de existir con esa nomenclatura.

La IIRSA es vista por UNASUR como un foro técnico. En cuanto que la UNASUR es vista por la IIRSA como un sustento político. Es decir, ahora, la UNASUR necesita más de la IIRSA porque ella tiene proyectos concretos y experiencia en el tema de la infraestructura física. En otra etapa en el futuro, la IIRSA va necesitar más de la UNASUR para mantener sus trabajos.

La UNASUR es mucho más amplia que la IIRSA porque visa objetivos generales para la integración en América del Sur. El objetivo de la IIRSA por ser exclusivamente la integración física, llevó la Iniciativa a tener grandes logros en esa área. Esos logros pueden permitir que la UNASUR concrete sus objetivos en términos de por lo menos un de sus objetivos: la integración física.

Un aspecto que es mencionado en la revisión de la literatura acerca del tema es la importancia de continuar a monitorear la evolución de la IIRSA después de su incorporación a la UNASUR. Eso ocurre porque la UNASUR aún no es un bloque

consolidado ya que faltan firmas de muchos países en su Declaración Constitutiva. Tampoco tiene personalidad jurídica. Ambos aspectos pueden dar la impresión de una posible fragilidad de la UNASUR. Y ambos aspectos están concretizados en la IIRSA.

La falta de reconocimiento por parte de algunos países de América del Sur de la UNASUR como un bloque que los representa en cuanto región, genera inseguridad con relación al futuro de la IIRSA. Aún que sea poco probable que la UNASUR se deshaga, los analistas que estudian la IIRSA tienden a temer por la incertidumbre sobre que pasará con la IIRSA en los próximos años.

Lo que se teme es que al perder fuerza política, la UNASUR se transforme en un bloque inexpressivo y sin funciones reales y concretas. Lo escenario que se prevería para la IIRSA en esa situación sería o de que la Iniciativa, representada en UNASUR por el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, perdería su capacidad de subsidiar los proyectos de infraestructura.

Muy difícilmente, tal Consejo lograría seguir trabajando y ejecutando actividades concretas si la UNASUR perder su fuerza política. De esa manera, todo el logro alcanzado durante sus diez años de funcionamiento se perdería. Es decir, no solo los proyectos planeados no se ejecutarían, como también se desperdiciaría los avances en términos de aproximación para el diálogo entre los miembros de la IIRSA.

Una propuesta que podría ser factible es la de que, si el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento encontrar dificultades de se mantener por cualquier problema que la UNASUR pueda venir a tener, él se disuelva y vuelva a conformar lo que conocemos por la IIRSA.

Saberse un régimen es fundamental también para comprender las relaciones de la Iniciativa con el proyecto UNASUR, ya como un proyecto de integración. Reconocer a la IIRSA como un régimen es percibir que la UNASUR recibe de la IIRSA un conjunto de reglas y procedimientos ya estructurados para ejecutar obras de integración físicas en el subcontinente.

La Iniciativa funcionó para todos los propósitos a que se incumbió. Por lo tanto, no sería raro ella volver a existir como fue idealizada si ella dejar de funcionar después de esa absorción por UNASUR. Lo que se debe es mantener la vigilancia sobre ella y evaluar su desempeño después que pasó a constituir la UNASUR.

La IIRSA es una institución concreta y de poca burocracia. Incentivó los países a dialogaren sobre las necesidades de infraestructura de cada uno y logró la ejecución de proyectos muy importantes para Suramérica. Su contribución para la integración suramericana tiene tanto valor que no se puede aceptar su enflaquecimiento, ni tampoco su desaparición. Por eso, hay que seguir vigilándola.

La integración física en América del Sur fue muy incentivada por la IIRSA. La Iniciativa conquistó el grande éxito de poner en la práctica lo que era un deseo de todos los países suramericanos. Es cierto que para algunos países la integración parecía traer más ventajas que para otros. Sin embargo, todos tenían el interés en una conexión física más eficaz.

Una de las mayores conquistas de la IIRSA fue superar la visión de que la infraestructura es una cuestión unilateral y debe ser solucionada individualmente. En especial la infraestructura que traspasa las fronteras físicas de cada país, esas son las que más exigen una confluencia de sus países para que sean construidas.

Los proyectos bilaterales y hasta los que implican tres o cuatro países son relevantes no solo para los países involucrados, sino también para todos los otros que pueden beneficiarse de la estructura hecha. En todas los sectores de la IIRSA, sea transporte, telecomunicaciones o energía, puédesse encontrar ejemplos.

En el sector de transportes, hay el ejemplo más básico. El Puente sobre el Río Acre es un proyecto de Brasil, Perú y Bolivia. Ese puente tenía el objetivo de promover el acceso al Pacífico de Brasil y del sur de Perú ([http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20pdf/aic\\_ficha\\_proyecto\\_25.pdf](http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20pdf/aic_ficha_proyecto_25.pdf)). Sin embargo, otros países de la región pueden utilizar esa vía para el transporte de sus mercancías. De manera que, un puente construido para el beneficio directo de tres países, termina por beneficiar otros países de la región.

Los proyectos regionales, entretanto, son los que más impresionan por la amplitud de su extensión. Son proyectos que visan integrar y beneficiar los 12 países de Suramérica. Los más significativos y que ya están funcionando son los de fibra óptica, de roaming internacional y de facilitación de exportación.

El proyecto de cableado de fibra óptica fue establecido de manera que fue construido un troncal a lo largo de la vía Panamericana, es decir, del norte al sur del subcontinente. La responsabilidad de establecer las conexiones de tal vía hasta el interior de cada país es del país.

El proyecto de roaming internacional entre las operadoras de celular de América del Sur ayuda a tornar más baratos los costos de las ligaciones telefónicas. Aún están en fase de discusión los obstáculos legales, administrativos, técnicos y administrativos, así como los procedimientos para compatibilizarlos ([http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20pdf/aic\\_ficha\\_proyecto\\_31.pdf](http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20pdf/aic_ficha_proyecto_31.pdf)).

El proyecto PYMES, Exportación por Envíos Postales, tiene el objetivo de incentivar la inserción internacional de micro, pequeñas y medianas empresas ([http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20pdf/aic\\_ficha\\_proyecto\\_30.pdf](http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20pdf/aic_ficha_proyecto_30.pdf)). En la actualidad, Argentina, Chile, Venezuela y las Guyanas son los únicos que aún no adoptaron tal sistema.

En ese trabajo concluyese que la IIRSA trajo la concretización de un ideal largamente perseguido que es el de la integración física de Suramérica. La Iniciativa cumplió los objetivos a que se propuso y esperase que su absorción por UNASUR sea positiva.

## Referencias Bibliográficas

- “Lembrando Bolívar”. En: *Senatus: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação*, v.3, n.1, p.65-70, abr., 2004.
- “União de Nações Sul-Americanas – UNASUL”. Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros - ADB, 15 (63), 2008, pp. 4-6.
- <http://www.choike.org/documentos/iirsa.pdf>
- Araújo Jr., José Tavares de (2009). Infraestrutura e Integração Regional: O Papel da IIRSA. En: *Breves Cindes*, 20, set., 2009.
- Bartesaghi, Lucía et al. (2006). *IIRSA – Otro paso en la explotación de los pueblos y territorios sudamericanos*. <http://www.choike.org/documentos/iirsa.pdf> (Visitado el 7 de abril del 2010).
- Botelho, João Carlos Amoroso (2007). *La creación y la evolución de la CASA/UNASUR*. Para presentación en: 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, São Paulo, 29/07 a 01/08/2007.
- Caballero Santos, Sergio (2008). *Tres hitos del proceso de integración sudamericana a la luz de las teorías de Relaciones Internacionales*. Para presentación en: Seminario de Investigadores en Formación, Miraflores de la Sierra, 28-29 de noviembre del 2008.
- Camacho, Gabriel Herbas y Molina, Silvia (2005). IIRSA y la integración regional. *OSAL*, IV (17): 307-316.
- Carciofi, Ricardo (2008). “Cooperation and Provision of Regional Public Goods. The IIRSA Case”, *Integration and Trade*, n°28, January-June: pp.51-82.
- Costa, Oriol (2004). *El estudio de los regímenes internacionales: diagnosis y propuesta – el caso del cambio climático*.

[http://www.tesisenxarxa.net/TESIS\\_UAB/AVAILABLE/TDX-1010105-184201/ocf1de1.pdf](http://www.tesisenxarxa.net/TESIS_UAB/AVAILABLE/TDX-1010105-184201/ocf1de1.pdf) (Visitado el 5 de marzo del 2011).

Couto, Leandro Freitas (2009). *O horizonte regional do Brasil: integração e construção da América do Sul*. Curitiba: Juruá.

Di Tella, Torcuato S. (2000). “¿Que se gana con una Unión Sudamericana?”. En: *Desarrollo Económico*, 40 (159), Oct.- Dec. 2000, pp. 519-536.

Evans, Tony y Wilson, Peter. Regime Theory and the English School of International Relations: A Comparison. En: *Millennium - Journal of International Studies* December 1992 vol. 21 no. 3, pp 329-351.

Faro, Fátima (2006). “A contribuição da IIRSA na retomada dos investimentos em infra-estrutura, redução dos gargalos logísticos e incremento da atividade exportadora”. En: *Universitas: relações internacionais*, v.4, n.1, pp.111-128, jan./jul., 2006.

Fontaine, Guillaume (2005). “Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza”, en Sergio Abreu (Comp.) *Integración, equidad y desarrollo*. Quito, FLACSO - CAF - Embajada de Brasil - Ministério das Relações Exteriores - Odebrecht, pp. 131 – 148.

Forero, René Alejandro Cortés (2007). *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana – IIRSA*. [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cnr11\\_presentacion\\_rene\\_cortes.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cnr11_presentacion_rene_cortes.pdf). (Visitado el 7 de abril del 2009).

Hasenclever, Andreas et al (2003). *Theories of International Regime*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hasenclever, Andreas et al. Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. En: *Foro Internacional*, Vol. 39, No. 4 (158) (Oct. - Dec., 1999), pp. 499-526.

Hurrell, Andrew y Duel, Brett. Teoría de regímenes internacionales: una perspectiva europea. En: *Foro Internacional*, Vol. 32, No. 5 (130) (Oct. - Dec., 1992), pp. 644-666.

Ibarra Galvis, Sandra Liliana (2008). *Integración de las Naciones Sudamericanas - Viabilidad del proyecto de unificación y efectos en la economía colombiana*. Tesis de Maestría, Universidad de Barcelona.

IIRSA [http://www.iirsa.org/bancomedios/iirsa\\_numeros/info\\_iirsa\\_numeros.pdf](http://www.iirsa.org/bancomedios/iirsa_numeros/info_iirsa_numeros.pdf)

Keating, Michael (1993). *Regionalismo, autonomía y regímenes internacionales*. <http://www.recercat.net/bitstream/2072/1415/1/ICPS66.pdf> (Visitado el 5 de marzo del 2011).

Keohane, Robert (1988). *Después de la Hegemonía Cooperación y Discordia en Política Económica Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988). *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Krasner, Stephen (1994). "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en Friedrich Kratochwil y Edward D. Mansfield, *International Organization: A Reader*. Nueva York: Harper Collins, pp. 97-109.

Kratochwil, Frederick y Ruggie, John (1986). "International Organization: A State of the Art in the Art of the State". En: *International Organization*, 40 (4), 1986, pp. 753-775.

Messner, Dirk (2001). Globalización y gobernabilidad global. *Nueva Sociedad*, pp. 176: 48-66.

Mora Contreras Jesús (2008). "Ventajas para la integración energética en América del Sur", en: G. Fontaine y A. Puyana (Coord.) *La guerra del fuego. Políticas*



*petroleras y crisis energética en América Latina*. Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador, pp. 33-52.

Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

Pierre, y Peters, Guy (2000). *Governance, Politics and the State*. China: Palgrave Macmillan.

Quintanar, Silvia y Rodolfo López. “O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul americana (IIRSA): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46 (1): 212-220. <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n1/a11v46n1.pdf>. (Visitado el 12 de noviembre del 2009)

Redig, Ana (2005). “A integração sul-americana: O Brasil aposta nesse futuro”. En: *Rumos : economia & desenvolvimento para os novos tempos*, v.29, n.221, pp. 26-33, maio./jun., 2005.

Serbin, Andrés (2007). “Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”. En: *Anuario*, 11, 2007, pp. 183-207.

Serbin, Andrés (2009). “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?”. En: *Nueva Sociedad*, 219, enero-febrero de 2009, pp. 145-156.

Strange, Susan (1983). “Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis”. En: Krasner, Stephen (ed), *International Regimes*, Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

Tokatlian, Juan Gabriel (2001). “La Unión Sudamericana: ¿inexorable o contingente?”. En: *Desarrollo Económico*, 41 (161), Abr. - Jun. 2001, pp. 139-149.

Villafañe, Luis Claudio G. S. (2005). *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*. Tesis de doctorado, Instituto Rio Branco/Br.

Young, Oran (1999). *Governance in World affairs*. Nueva York: Cornell University.

Zibechi, Raúl (2006). IIRSA: la integración a la medida de los mercados.  
[www.ircamericas.org](http://www.ircamericas.org). (Visitado el 7 de abril del 2009).

## Anexos

### Índice

Entrevistas	Página
1. Coordinador Nacional de la IIRSA por Brasil -----	02
2. Coordinador Nacional de la IIRSA por Ecuador -----	08
3. Coordinador Nacional de la IIRSA por Perú -----	11
4. Coordinador de la IIRSA en el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) -----	17
5. Coordinador de la IIRSA en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ---	20
6. Comunicado de Brasilia -----	23

A estrutura política e as relações institucionais nacionais

1. Quais são as instâncias de decisões (Ministros, Vice-Ministros, Delegados, Pontos Focais)? Por quê? Quem decidiu isso? Está nos Estatutos?

A instância máxima da IIRSA é conformada pelo Comitê de Direção Executiva (CDE), composto por Ministros de Infraestrutura ou Planejamento dos doze países sul-americanos.

A proposta de institucionalidade foi inicialmente apresentada em reunião de Ministros de Transportes, Comunicações e Energia, realizada em Montevidéu, entre os dias 4 e 5 dezembro de 2000, três meses após a criação da Iniciativa. Na mesma, apareciam três instâncias, o Comité de Dirección Ejecutiva (CDE), o Comitê de Coordenação Técnica (CCT) e os Grupos Técnicos Executivos (GTEs), conforme documento que pode ser acessado em:

<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Plan%20de%20Acción%20Montevideo%20final.pdf>.

Por ocasião da I Reunião do Comité de Dirección Ejecutiva (CDE), foram aprovados os alinhamentos para o funcionamento das seguintes instâncias:

- Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) – contempla a composição, objetivos e funções do Comitê. Este material está disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Anexo%203%20Lineamientos%20CDE.pdf>.
- Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs) - contempla a composição, objetivos e funções dos Grupos. Este material está disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Anexo%204%20Lineamientos%20GTE.pdf>.

Posteriormente foi implementada a instância de Coordenadores Nacionais (CNs) – em dezembro de 2002, por ocasião da I reunião de Coordenadores Nacionais, realizada em Brasília –, responsável pela articulação das ações da IIRSA no interior dos governos. Particularmente no âmbito brasileiro, foi instituída por meio do

decreto, de 17 de setembro de 2001, a Comissão Interministerial para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul, que define os representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério das Relações Exteriores, respectivamente, como Presidente e Vice-Presidente da referida Comissão. No âmbito do Ministério do Planejamento, a presidência é exercida pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, por seu Secretário.

A figura abaixo ilustra a estrutura institucional atual da IIRSA:



2. Quais são os enlaces governamentais (atores estatais imersos no processo)? Como é o processo? Quem propõe, sai da IIRSA ou de algum Ministério? Quem aprova?

Os Coordenadores Nacionais têm a responsabilidade de articular as ações no interior dos países, envolvendo todos os atores relacionados com o processo. No caso brasileiro, foi criada a Comissão Interministerial para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul, por meio do Decreto de 17 de setembro de 2001, que designa os ministérios que a integram (representantes dos Ministérios do Planejamento, das Relações Exteriores, dos Transportes, das Comunicações e de Minas e Energia; posteriormente foram incluídos o Ministério da Defesa e o BNDES)

Outros detalhes no site da IIRSA: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).

3. Qual é o papel atribuído aos organismos multilaterais e à iniciativa privada no desenvolvimento da infraestrutura? Eles competem entre si? Cruzam-se?

Três organismos multilaterais da região compõem a IIRSA – conforme mandato presidencial derivado da I Cúpula de Presidentes da América do Sul – em instância denominada Comitê de Coordenação Técnica (CCT): a Corporação Andina de Desenvolvimento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Conforme o Consenso de Guaiquil – firmado por ocasião da II Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em 2002 –, o CCT constitui base fundamental para a implementação da Iniciativa, ao garantir a estabilidade e a continuidade do processo. Neste sentido, o CCT contribuiu com a preservação do conhecimento e da memória institucional da Iniciativa.

No mesmo documento, enfatiza-se a importância da participação do setor privado e de organismos multilaterais de crédito no financiamento e execução dos projetos. Neste sentido, entende-se que a participação desses dois grupos seja complementar: a iniciativa privada participa através da execução das obras, podendo a contribuição se ampliar com o financiamento, nos casos de concessão pública ou parceria público-privada, e os organismos multilaterais apoiam o desenvolvimento da infraestrutura, por meio do financiamento das obras, projetos e estudos, concessão de garantias, entre outros.

#### A obrigatoriedade dos projetos e regras

4. Os projetos estão sendo cumpridos? O que acontece se não se cumprem? Como é o calendário de obras? Qual é a porcentagem de cumprimento do calendário? Há algum castigo econômico, multa se não se cumprem os prazos?

A IIRSA é um fórum de diálogo de promoção da integração física regional. Em seu âmbito foi construída uma carteira que atualmente conta com 510 projetos, mas a execução é de inteira responsabilidade dos países. Neste sentido, não há um cronograma formal no âmbito da Iniciativa. Durante apresentação dos resultados da IIRSA na XI reunião do Comitê de Dirección Ejecutiva (CDE) em dezembro de 2009, indicava-se que 74% desses projetos apresentavam avanços concretos. Além

disso, existe um conjunto de 31 projetos que compõem uma agenda prioritária de implementação consensual (AIC), proposta para o horizonte 2005-2010.

5. É uma instituição com regras específicas, consensadas e vinculantes para realizar projetos conjuntos? Os países se unem para desenvolver projetos que não podem ser feitos unilateralmente?

A IIRSA promove o desenvolvimento de metodologias e ferramentas - para a construção da carteira, para o estudo da integração produtiva, para a avaliação socioambiental com enfoque estratégico etc. -, discussão acerca de processos setoriais específicos para alavancar a integração, através do diálogo entre os países.

A aproximação dos países para a realização de projetos conjuntos é natural, como no caso de construção de pontes binacionais. Além disso, também pode haver colaboração por meio de concessão de financiamento, tal como o caso do financiamento do Brasil para a execução do projeto 'Hacia el norte', que contempla a construção de trechos rodoviários em território boliviano, por meio do incentivo à exportação de serviços por construtoras brasileiras.

#### A relação com CAN, Mercosur e UNASUR

6. Qual é a relação com a Comunidade Andina de Nações (CAN)?

Não existe relação direta da IIRSA com a Comunidade Andina de Nações (CAN).

7. Qual é a relação com o Mercosur?

Não existe relação direta da IIRSA com o Mercosul.

8. Qual é a relação com a UNASUR? É similar que com os outros ou mais profunda?

Conforme o art. 2º. da decisão dos Chefes de Estado da Unasul, emanada em reunião realizada em 10 de agosto de 2009, que cria o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul: "El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento reemplazará al Comité de Dirección de IIRSA." No momento, já foi aprovada a proposta de Estatuto do Conselho pelos delegados dos países, a qual deverá ser submetida ao mesmo ainda neste semestre. Segundo a proposta, a Iniciativa IIRSA será incorporada à estrutura operacional do Conselho, como Foro Técnico.

9. A estrutura ou os logros da IIRSA podem ajudar a consolidar a UNASUR?

Conforme decisão citada na pergunta anterior, são reconhecidos os avanços atingidos pela IIRSA e serão priorizados os esforços dedicados pelos países no âmbito da Unasul:

“Reconociendo los avances logrados en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana y la labor realizada por los países miembros, y priorizando esos esfuerzos en el marco de la UNASUR, de acuerdo a su ‘Tratado Constitutivo’, a fin de asegurar la implementación de los mismos.”

Além dos ganhos relacionados ao aprendizado acumulado no âmbito da IIRSA e da continuidade das atividades desenvolvidas ao longo dos 10 anos da Iniciativa, sabe-se que a infraestrutura é um dos requisitos para o desenvolvimento, e, neste sentido entende-se que apenas com a integração física será possível criar a base econômica para o crescimento sustentado que levará à conformação de uma unidade sul-americana.

10. Ou a UNASUR pode trazer legitimidade política e social para a IIRSA?

A Unasul poderá proporcionar melhor alinhamento com outras políticas e instrumentos, como por exemplo, com o Banco do Sul para o financiamento dos projetos e, de certo modo, reforçar a legitimidade política e social.

11. Tem-se observado incremento no número de obras de infraestrutura regional depois do lançamento da UNASUR? Se houve tal incremento, em que porcentagem participa IIRSA: a metade, 100 por cento, nada?

Não existe concorrência entre IIRSA e Unasul, uma vez que o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento dará continuidade ao trabalho desenvolvido pela IIRSA. Neste sentido, não deverão existir carteiras distintas e, por conta disso, a hipótese de incremento da pergunta não se aplica.

12. A IIRSA pode ser absorvida pela UNASUR e se converter em uma instância institucional dela?

Já foi respondida nas perguntas 8 e 9.



13. Há resistência por parte da IIRSA para participar da UNASUR?

Não há resistência, uma vez que são praticamente os mesmos atores nos dois casos. O que está sendo discutido no momento é como funcionarão os órgãos integrantes da nova estrutura do Conselho.

Entrevista concedida el día 09/03/2010 por el Sr. Fernando Salgado – Coordinador de la IIRSA en Ecuador

P: ¿La IIRSA contribuye para la integración en Sudamérica?

R: Esta integración de la IIRSA sirvió para tener un banco de proyectos. Ahora se hace un análisis de comercio e integración. Ese eje viene desde Colombia, en nuestro caso, pasa por Perú. Análisis productivo y logístico de uno de los ejes. Estamos definiendo, por ejemplo, que tipo de productos. Hasta cierto punto, ese eje qué tan importante es dentro del comercio subregional. La IIRSA nos ha permitido identificar cuál es la potencialidad que hay, e inclusive ver cuál la importancia del proyecto de Infra estructura, de un comercio que podría haber. Eso también le da una categoría a esos proyectos. Internamente se ve cuál es la visión de eso, cuál es el beneficio que nosotros vamos tener al generar esos proyectos. Esa ha sido una gran virtud de la IIRSA. Y claro también hasta cierto punto contar con recursos. En nuestro caso para proyectos de inversión, tanto para estudios de pasos fronterizos, estudios de navegabilidad, o sea, tener ya insumos para definir a los proyectos.

P: ¿Los proyectos se están cumpliendo?

R: En nuestro caso, lo que es el eje andino está totalmente consolidado, prácticamente terminado, a más que nos faltaría un poco lo que son los pasos fronterizos.

P: ¿Los pasos fronterizos tienen la dificultad de los marcos regulatorios?

R: Sí. Hay esa disputa pero que de alguna manera se está armonizando. Por ejemplo, con Perú se contrató una consultoría para definir todos esos marcos regulatorios, esas travas arancelarias, de aduana, para que sea un solo tipo de regulación. Eso ya se va aplicar acá. Con Colombia, hay un estudio de facilidad para el paso fronterizo. O sea si está articulando para dar una mejora. Porque si ha identificado que las travas de los pasos fronterizos es cuestión de todo lo que es arancelario y controles aduaneros, de personas, se pierde mucho tiempo. Ahora es un solo control del Centro Binacional de Atención de la Frontera.

P: ¿Es una institución con reglas específicas, consensuadas y vinculantes para realizar proyectos conjuntos? ¿Los países se unen para desarrollar proyectos que no se pueden hacer unilateralmente?

R: Podría ser pero no con esa visión. Los proyectos del eje andino son con financiamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), que son parte del Comité de Coordinación Técnica (CCT).

P: ¿Y los países también aportan algo?

R: Sí. El Comité de Coordinación Técnica (CCT) está conformado por los bancos que son de créditos. Los proyectos están financiados con un crédito. Si no que también hay un ordenamiento que se sabe hacía donde se va, en función de la integración sudamericana.

P: ¿Todos los proyectos de ese eje andino benefician Ecuador?

R: Si, hay un beneficio directo. Estamos articulando e integrando el desarrollo de otros países vecinos.

P: ¿Cuáles son los actores ecuatorianos involucrados en el proceso?

R: Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos, Ministerio de Energía, Ministerio de Relaciones Exteriores, CORPEI, Dirección de Intereses Marítimos, Universidad Central, Sectores Productivos.

P: ¿Quién propone los proyectos? ¿Quién aprueba?

R: El Ministerio de Transporte y Obras Públicas propone y presenta al GTE donde los países analizan. La aprobación sale de la IIRSA.

P: ¿La Iniciativa Privada participa de alguna manera?

R: No.

P: Relación con la UNASUR...

R: Eso apareció a un par de años. La visión de la IIRSA era que la UNASUR vendría a ser la parte política, de sustentación de sus proyectos. Trae legitimidad. Esa fue la primera visión que tuvimos nosotros como IIRSA. UNASUR también está hablando de una integración regional y a través de la infraestructura. Entonces IIRSA dijo: Nos va servir como herramienta para que eso políticamente tenga un sustento. Aún que estuviera consolidado por las respectivas autoridades, es como si a nivel superior como que no teníamos ese sustento. Siempre necesitábamos un sustento político, por ejemplo, un paso fronterizo está definido en un proyecto pero, a veces, un país no lo quiere dar esa apertura. Entonces, la cancillería, las relaciones diplomáticas, es decir, la parte política surge para solucionar esos problemas de diferencias entre países, entre cuestiones fronterizas.

P: Entonces la relación con la UNASUR es positiva...

R: Sí, es positiva. Ahora se ve un poco más claro la posición de la UNASUR de que la IIRSA va traer los proyectos.

P: Entonces, la UNASUR también se beneficia...

R: Lo que va cambiar ahora es básicamente la Dirección Ejecutiva. Antes había una coordinación a través de los ministros. Se está organizando la parte legal para la transición de la IIRSA para la UNASUR.

P: Sin embargo, ¿la UNASUR no podría traer un aspecto demasiado burocrático para una Iniciativa que es tan concreta?

R: Ese fue uno de los escenarios que se pensó, de un aspecto político de discusión de la agenda. Pero IIRSA es un apoyo técnico a generación de proyectos que ya están definidos.

P: Relación con la Comunidad Andina de Naciones (CAN)...

R: La CAN ha dado seguimiento a algunos proyectos, no es un monitoreo, ni fiscalización. Como se trata de organismo independiente puede ser el ejecutor de proyectos, por ejemplo, en un estudio que se hace entre Ecuador y Colombia. Cuando IIRSA les solicita, ellos concretamente participan en algún proyecto. Pero es una decisión binacional.

Entrevista realizada en 19/03/2010 con Sr. Jorge Bayona – Coordinador Nacional de la IIRSA en Perú

P: Respecto a los proyectos de la IIRSA ¿cómo fueron pensados y cómo están hoy, cree que logró concretar la integración en Sudamérica?

R: Creo que había que empezar por los antecedentes que llevaron a la formación de la IIRSA. El continente de Sudamérica recibió históricamente, la fisonomía de nuestros países, el dominio español cambia la fisonomía de nuestros países. Los españoles priorizaron el desarrollo de las poblaciones en la costa. Y se crean muchas capitales en la costa. A raíz de ello, el interior queda en una situación de desventaja. La cultura de los aztecas tenía un centro al interior del territorio, igual los incas. Cuando llegan los españoles, la capital se traslada a la costa y esto sucede en distintas zonas de Sudamérica. Se mira un mapa, es fácil darse cuenta cómo gran parte de las capitales está en la costa o cerca de la costa. Entonces, el interior del territorio ha quedado en una situación desventajosa, sin posibilidad hasta pocos años de desarrollo de esas regiones. La IIRSA viene a reparar un proceso histórico que cambió totalmente la historia social y económica de América del Sur. Lo que busca la IIRSA ahora es rescatar esos territorios del interior a través de las vías de comunicación. No importa cuán difícil o costosa sea la construcción de esas vías de comunicación como es el caso de Perú. En Perú la construcción de vías de comunicación es muchísimo más difícil que en otros países como Argentina. Aquí las carreteras se construyen desde el nivel del mar hasta los 5.000 metros de altura. Una geografía muy difícil como es la geografía andina, zonas rocosas, climas muy duros, y al otro lado de la Cordillera de los Andes también, en la selva alta y en la selva baja. Y en Perú los proyectos IIRSA están reduciendo todos esos retos. Venimos trabajando ha diez años en esos proyectos. Todos esos proyectos van a culminar el próximo año. Las obras están avanzando de tal manera que van cumplir el plazo señalado. Eso como antecedente y panorama general del proceso IIRSA en el Perú.

P: ¿Los proyectos, como planeados al principio, se están cumpliendo?

R: Así es. Especialmente en dos frentes: el proyecto de Amazonas Norte y el eje Perú-Brasil-Bolivia. Esos dos proyectos son los que más avanzados están. El otro proyecto es el eje andino, ese no está tan avanzado, sin embargo se ha desarrollado en base a la conocida carretera panamericana, muchos trechos están en

funcionamiento, estuvieron siempre en funcionamiento pero con carreteras tan extensas cuanto ahora. El proyecto que desemboca en la parte sur de Brasil también está bastante avanzado. De esos 4 proyectos, el que más ... es el eje Perú-Brasil-Bolivia porque es que más reto da al gobierno. Además, es un eje nuevo porque el eje andino ya prácticamente estuvo construido desde hace mucho tiempo. En esa parte hay muchas carreteras nuevas y además permite un gran cambio en esa zona del país y también en la economía de esa parte del territorio porque esa es una zona donde hasta hace diez, doce años viajar era una aventura. Ahora esa región va tener la carretera de Madre de Dios. Va a tener la virtud de ... y vincularse con la economía brasileña. Y en caso de Brasil también tiene importancia y eso lo declaró el presidente Lula en el encuentro que tuvo con el presidente Alan García. La ciudad de esa región puede importar productos peruanos mucho más baratos de lo que tienen que pagar trayendo de regiones de Brasil que están a 3, 4 o 5 mil kilómetros de distancia. Ese proyecto es emblemático.

P: ¿Los proyectos de Perú son financiados por los bancos?

R: Hay distintas fuentes de financiamiento. Algunos de ellos son con fondos del Estado, y otros con concesiones. La concesión de la construcción también está vinculada a la explotación posterior de las carreteras. En ese sistema de concesiones, en algunos casos si está dando un fenómeno interesante, que la construcción va terminar antes de los plazos señalados.

P: ¿Hay multa para el retraso en las construcciones?

R: Nosotros hemos tenido la oportunidad de visitar la construcción de algunas carreteras y el norte de Perú, en la región de Tarapoto, que es una región muy atractiva para el turismo. Pudimos observar que la carretera de Tarapoto a Yurimaguas ya estaba siendo concluida. Solo faltaban unos kilómetros. Pero esos pocos kilómetros tenían un problema muy grande, cumplieron que terminar en el plazo señalado. Hay una región de 2 o 3 kilómetros que es una montaña de roca pero es una roca muy particular que es una especie de piedra pizarra que cuando limpian y aparece la piedra pizarra, se puede hacer un buen trabajo con la carretera. Pero cuando esa piedra ... pierde su dureza y empieza a caer. Viene una lluvia y cae. Un trabajo muy difícil por limpiarla otra vez y otra vez. Entonces son aspectos que no están especificados en los contratos. Entonces lo que se hace en casos como esos es

que el gobierno o el Ministerio de los Transportes hacen arreglos con las empresas concesionadas para reprogramar cuando es justificado. Por lo demás, los otros arreglos ya tienen estándar internacional. Cuando no se cumple los plazos señalados, o cuando se produce un retraso por justificaciones de esa naturaleza, la posición es flexible. Nosotros no hemos tenido problemas serios que apuntar en esos tipos de problemas.

P: ¿IIRSA es vinculante? ¿Es una institución?

R: La IIRSA es una institución que su trabajo está coordinado por la Secretaría de la IIRSA, que hace la labor de coordinación. Pero el cumplimiento de los trabajos de la IIRSA es responsabilidad de los países. Cada país cumple la tarea y lo país vecino también hace lo suyo. Es una tarea común. Yo creo que eso ha permitido que los países acentúen su integración porque son partícipes de un proyecto común. Construyo me carretera pero tu construyes la tuya. Tu carretera me sirve a mí y tu carretera te sirve a ti. Hemos viniendo trabajando así y en general si puede decir que el resultado de los trabajos de la IIRSA de todos esos años ha sido muy positivo, que está contribuyendo muy sensiblemente a la integración de los países de América del Sur. Es un proceso de cambios muy radicales para los productos que son beneficiados en esas carreteras. Las poblaciones perciben un cambio. Eso se observa al hablar con la gente en los pueblos, con los taxistas, comerciantes. En un pueblo en la carretera Madre de Dios – Cuzco pregunté porque no podía sacar fotos a una iglesia y me contestaron los que las reformaban que la están arreglando para cuando lleguen los turistas brasileños ya que es el único atractivo turístico del local. Todos saldrán beneficiados de ese proceso de establecimiento de Infra estructura a todo nivel. Me imagino que sea lo mismo en otros países. En Perú se siente las bondades de esa Infra estructura.

P: ¿Los países trabajan en conjunto donde no pueden hacer unilateralmente?

R: Claro. Muchos de esos proyectos no hubieran tenido sentido si se hubiera hecho individualmente. Tienen importancia porque están hechos en acuerdo con otros países. Y cuando se plantearon los proyectos de la IIRSA inicialmente, se hicieron cuando los estudios técnicos, cada país dio los elementos a los equipos de trabajo para señalar por donde irían sus carreteras, con la información de cada país sobre sus necesidades. Es difícil en ese momento decir cual país está avanzando más y

cual está avanzando menos, es posible que sea así. Pero hay que tener en cuenta que cada país tiene una realidad distinta. En este país hay problemas sociales, en este hay problemas económicos, en otro hay calamidades geográficas que frenan a veces el avance de las obras. Pero en general de todos los países hay mucho interés y entusiasmo en cumplir las metas que se ha propuesto la IIRSA.

P: ¿Usted cree que hubo un cambio en la IIRSA debido a cambios políticos internos en los países?

R: Al principio en todos los países era una corriente la idea del corredor. Después ha ido ganando terreno una idea más amplia de desarrollo. En el caso de Perú, no creo haya habido un cambio de visión de un gobierno a otro. Mantenemos la visión desde el principio. Claro a nivel interno del país ha habido discusiones de las poblaciones que querían que la carretera pase cerca de su propiedad. Posteriormente, las poblaciones que no tienen acceso directo a esa Infra estructura de la IIRSA contarán con otras carreteras mejoradas que los lleven a la carretera principal.

P: ¿Los grupos ecológicos de Perú están en contra de los proyectos de la IIRSA?

R: Son justificadas las preocupaciones de los grupos ecológicos. Pero lamentablemente no se puede freír huevos sin romper la cáscara, algo hay que romper. Pero pienso que los efectos de daño a la ecología tienen que ser controlados en base a un trabajo de planificación. Si no hay planificación, algunas de las carreteras pueden resultar muy dañinas para el medio ambiente. Me explico, por ejemplo de nuestra carretera del sur que va hacia las regiones del oeste brasileño. Si no hay una planificación y ahí está la carretera, ¿qué puede suceder? Puede suceder que hayan inundaciones, deforestación. Si hay planificación, habrán áreas que están reservadas para selvas vírgenes, para el desarrollo de plantaciones de árboles, otras para crianza de animales, pero tiene que estar planificado. Entonces la preocupación es de la destrucción de la ecología tiene que ir atada con la necesidad de combatir eso a través de la planificación. No podemos dejar la carretera sola.

P: ¿Se aplica la metodología EASE (Evaluación Ambiental y Social Estratégica) o se aplicará en proyectos futuros?

R: Esa metodología es materia de seminarios en distintos países. Seminarios a los que asisten los técnicos de las entidades operativas de los proyectos. En el caso de



Perú, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y otros sectores que están vinculados a los proyectos. Los representantes del Ministerio de Transportes van y aprenden y se supone que tienen que aplicar esos conocimientos al momento de la supervisión de las carreteras y de los proyectos, se supone que tienen que coordinar con los concesionarios de la construcción para supervisar que esas reglas se cumplan. Siempre se ha tratado en los proyectos de acuerdo a las legislaciones nacionales a inexigencia de parte de las empresas que van a ejecutar obras que presenten un estudio de impacto ambiental, en que medida la obra va impactar en el medio ambiente. Las entidades correspondientes califican esos estudios de impacto ambiental. Para nosotros el medio ambiente es un tema muy sensible por eso es que hace un año aproximadamente se creó en el Perú el Ministerio de Medio Ambiente, es materia aquí de un Ministerio.

P: ¿En Perú quién toma las decisiones respecto a IIRSA?

R: El Ministro de Transportes.

P: ¿Él propone los proyectos?

R: Del Ministerio de Transporte salen los proyectos. En cada país, dentro de la IIRSA hay un sistema de estudio y revisión de proyectos que es permanente, a nivel de técnicos. Además es materia de intercambio de informaciones y opiniones entre técnicos de todos los países de la IIRSA en reuniones que se hacen periódicamente.

P: ¿Cómo es la transición para la UNASUR?

R: En esos momentos la IIRSA está en un compás de espera porque la UNASUR está organizando los distintos temas de la realidad social, económica, política de América del Sur. Lo que está haciendo es tomando temas independientes que son materia de la creación de Consejos de Ministros de la UNASUR, como el Consejo de Ministros de Salud, el Consejo de Ministros de Educación, el Consejo de Ministros de Defensa, una serie de temas. El próximo tema que se va a convertir en un Consejo de Ministros es el de Infraestructura y Transportes. Ya los presidentes de la UNASUR decidieron que se cree ese Consejo de Ministros y que absorba las responsabilidades de la IIRSA. En la IIRSA el órgano más importante es el Comité de Dirección Ejecutiva, integrado por Ministros. Ese Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) que es lo que toma las decisiones en la IIRSA se va a convertir en Consejo

de Ministros de Infraestructura y Planeamiento dentro de la UNASUR, dejando de existir. La IIRSA ya no va existir como es hasta hoy.

P: ¿Es positivo que la IIRSA deje de existir?

R: Creo que sí porque todos los temas comunes a los países de America del Sur tiene que tener una dirección común, un planteamiento común. Por decir, el tema de la educación. Lo ideal para la región como región es tener una población educada, con instrucción de un buen nivel. No diré uniforme pero de buen nivel en todos los países. Igual en la salud, en los transportes y en otros temas porque de lo que se trata es que esa región sea una región integrada. Es integración cuando realmente alcanza sus objetivos, cuando todos tienen lo que deben tener. No puede haber integración si en todos los países hay educación pero en ese ahí solamente hay analfabetismo. Entonces, no se ha integrado. Hay que tomar decisiones comunes a favor de todos los países de la región.

P: ¿UNASUR traerá legitimidad para la IIRSA?

R: No. La IIRSA tiene legitimidad desde su aprobación. Hay un problema que si ha existido en la IIRSA. El Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) reúne a los Ministros, generalmente no ha contado con la presencia de ministros en las reuniones. Han venido representantes de todos los países pero a veces a nivel de vice Ministros o a nivel de otras autoridades pero al convertirse eso en un Consejo de Ministros, tienen que asistir los Ministros.

P: ¿Al enviar un Vice Ministro significa que el país no da importancia al tema tratado?

R: No. Hay prioridad porque las obras si están avanzando. Pero si necesita una mayor presencia, no es una presencia aislada sino que una presencia que da fuerza a UNASUR.

P: ¿Qué significa la IIRSA para la UNASUR?

R: La IIRSA constituye un aporte importante a la marcha de la UNASUR porque está dando muestras de los resultados de un trabajo y el establecimiento de la Infraestructura en América del Sur es un significativo aporte a la integración de los países que es lo que busca la UNASUR.

Entrevista concedida el día 11/03/2010 por el Sr. Sebastián Abbatemarco – Coordinador de la IIRSA en el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)

P: ¿De qué manera el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) contribuye para la IIRSA y los proyectos de Infraestructura?

R: El Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) financia en su mayoría proyectos de infraestructura pero con aporte más pequeño que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Igualmente apoya el desarrollo de la región, particularmente en cuanto a la infraestructura básica. Cuanto a la IIRSA, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) participó desde el inicio. Participa como miembro del Comité de Coordinación Técnica de la IIRSA. Recuerda que la IIRSA es un foro de diálogo entre los 12 países de Sudamérica. No es una institución de derecho, sino de hecho. No tiene personalidad jurídica. Los países se juntaron para trabajar la Infra estructura en Sudamérica. El Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) trabaja conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Corporación Andina de Fomento (CAF) en las actividades que se van definiendo año a año en el “Plan de Acción” de la IIRSA. Por supuesto, por otra parte es una cantidad de proyectos potenciales que el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) puede participar en su financiamiento.

P: ¿La cartera de proyectos del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) coincide con la cartera de la IIRSA?

R: No. La IIRSA para empezar no financia proyectos. La IIRSA lo único que tiene es una cartera de proyectos identificados que podrían ser financiados por alguna de las instituciones que participan de la IIRSA como el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Corporación Andina de Fomento (CAF), por tesoros nacionales o por otras instituciones financieras multilaterales. No necesariamente un proyecto de esos va a ser financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Fondo Financiero para el

Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). De hecho solo un 10 por ciento de los proyectos son financiados por esas instituciones. Puede que algún proyecto del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) sea también de la IIRSA pero la mayoría de la cartera del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) no es de la IIRSA.

P: ¿Cómo sucede: los países solicitan recursos al Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) para financiar los proyectos o la IIRSA lo hace?

R: Los países, cada uno como país particular, pueden solicitar al Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o a la Corporación Andina de Fomento (CAF) la financiación de cualquier proyecto, sea o no sea un proyecto IIRSA. A parte, la IIRSA de por sí, como había dicho, no es una institución de derecho, no tiene ninguno tipo ejercicio por sobre las otras instituciones multilaterales, sea del Comité de Coordinación técnica o otras. La IIRSA es como se fuera una marca de calidad. Un proyecto IIRSA ha sido consensuado entre todos los países, es un proyecto importante para el desarrollo de la Infra estructura de la región. No necesariamente al ser un proyecto IIRSA, quiere decir que tiene que obtener financiamiento de alguna organización sea el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) o otra. Solamente quiere decir que ha sido priorizado para la integración de la región por todos los demás países de Sudamérica. Una vez que hay un proyecto IIRSA, los países ya tienen que manejarse de forma independiente, van a buscar financiamiento donde pueden obtenerlo.

P: ¿Los proyectos que fueron financiados o está siendo financiados por el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) se están cumpliendo?

R: De la cartera IIRSA actualmente tenemos 2 o 3 proyectos. Uno está por ejecutarse ese año y está pendiente de una firma y otro está terminando los estudios de ejecución. Sí, se están cumpliendo.

P: ¿Qué pasaría si no se cumplen los plazos?

R: Normalmente los proyectos son a través de préstamos. Si no se cumplen los proyectos, los préstamos se dilatan y el costo financiero para el país es más alto. No es una multa explícita sino que una multa tácita.

P: ¿Hay relación entre el surgimiento de la UNASUR y el incremento de obras de Infra estructura?

R: El tema de la Unsaer excede el tema de Infra estructura. La UNASUR es la Unión de Naciones Sudamericanas que reemplaza la Comunidad de Naciones Sudamericanas. Es una instancia de diálogo entre los países, un foro más integrado, con Consejos de Salud, Defensa, Educación. Es algo mucho más grande. No necesariamente hay relación con la IIRSA.

P: ¿Cómo funciona el apoyo del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)?

R: El objetivo del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) es financiar proyectos, dar asistencia técnica, etc. Lo que no se sabe es si cuando la IIRSA pase a la UNASUR, si el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) va seguir participando en el Comité de Coordinación Técnica. Eso va depender de lo que los países decidan. El Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) va seguir financiando proyectos de Infra estructura de los países miembros, de IIRSA o no IIRSA.

P: ¿Las reglas de la IIRSA son vinculantes?

R: La IIRSA no es una institución de hecho. Existe, dentro de su marco, reglamentos, como se fuera un estatuto de convivencia. Pero eso no quiere decir que tenga fuerza jurídica. La intención es ser dinámico y favorecer la integración. Sus reglas no son vinculantes como en derecho internacional.

Entrevista concedida el día 11/06/2010 por el Señor. Mauro Marcondes – Representante de la IIRSA en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

P: A IIRSA conseguiu atingir seus objetivos?

R: A IIRSA tem um objetivo mais amplo que de solução de problemas. Ela foi concebida como foro de diálogo para os setores de infra-estrutura, transporte, comunicação e energia. Antes da IIRSA, quando os países planejavam suas infra-estruturas, eles paravam a visão de planejar a infra-estrutura no território do seu país. Ele não sabia o que estava acontecendo no território vizinho. Esse é um aspecto da IIRSA: ampliar a visão dos planejadores de infra-estrutura para que tenham uma visão comum da infra-estrutura dos outros países... E isso tem um aspecto importante que é permitir aos governos e, eventualmente, até ao setor privado em relação aos investimentos que devem ser realizados.

P: Agenda dos países e compatibilização...

R: Se por um lado a IIRSA alcançou seus resultados em função de você colocar pela primeira vez trabalhando junto representantes governamentais de 12 governos de países muito diferentes, para conseguir chegar a uma visão comum dos projetos IIRSA, você através da metodologia de planejamento ter conformado uma carteira de projetos, isso foi muito positivo. Agora, uma coisa que não avançou na IIRSA porque é muito difícil, é que a IIRSA se propôs a avançar e não avançou, é a questão dos processos setoriais, que é a parte de harmonizar os marcos regulatórios, a parte normativa para facilitar a troca e comércio de energia, do transporte marítimo, do transporte multimodal, de passo de fronteira. Essa é uma parte que espero que a IIRSA já com a Unasul consiga avançar.

P: Qual o papel do Banco Interamericano de Desarrollo (BID) na IIRSA?

R: O Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como Banco de desenvolvimento, tem um propósito de financiar projetos de estudo para o desenvolvimento dos países da América Latina e Caribe, membros que podem solicitar empréstimos. Esse é um papel independente da IIRSA. Ainda que o Banco Interamericano de Desarrollo (BID) não fosse convidado a participar do CCT, ele financiaria projetos da Carteira IIRSA. O papel novo é o de apoio técnico dentro da IIRSA. Ao ter sido convidado pelos países para fazer parte da IIRSA, o Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dá uma contribuição diferente em que ao ser uma secretaria dá um apoio logístico nas reuniões,

apóia com assistência técnica especial pensando em ferramentas para ajudar no próprio processo de integração e não apenas em metodologias. Então, é metodologia de planejamento, metodologia de avaliação estratégica, uma série de metodologias que são em apoio a IIRSA.

P: Como o Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concede um determinado empréstimo? Qual instituição realiza o pedido ao Banco Interamericano de Desarrollo (BID)?

R: A relação bilateral país- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para tomada de empréstimo não tem nada a ver com a relação do país dentro do coletivo IIRSA, mesmo que seja um projeto da carteira IIRSA. É uma relação bilateral do país com o Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Mas a relação do Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enquanto CCT, com os países envolve apoio técnico e apresentação de metodologias, que é uma ação diferente do que é a relação normal do Banco Interamericano de Desarrollo (BID) com os países. O Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tem um fundo para estudos e projetos de integração. O coordenador nacional da IIRSA tem um papel relevante nesses estudos, mas quem solicita formalmente o empréstimo é o órgão competente do país solicitante.

P: Existe algum tipo de sanção relativa ao não respeito dos prazos determinados pelos empréstimos?

R: Existem os juros que são cobrados pelo desembolsado e a “taxa de compromisso” uma taxa cobrada pelo saldo não desembolsado do empréstimo. Se há uma demora na execução do projeto, o valor monetário para a “taxa de compromisso” vai ser maior. Há uma penalização por andar devagar, pagando mais “taxa de compromisso” sem usar o dinheiro. Tem uma dupla situação: não está executando a obra que é ruim para o país e ao mesmo tempo está pagando mais “taxa de compromisso” do que deveria pagar normalmente.

P: Como se dá a integração da IIRSA na UNASUL?

R: A partir de 2008, com a criação da Unasul, os países da IIRSA começaram a discutir o que passaria com a IIRSA depois dos 10 anos do Plano de Ação original, que termina em 2010. A IIRSA termina e a Unasul vai absorver a tarefa da integração física também? Ou surgiria outra solução? Os países estão muito conscientes de que a forma

de se trabalhar na IIRSA é positiva e tem dado resultados do ponto de vista da sistematização do programa de trabalho da própria Iniciativa. O que está caminhando a partir da criação do Conselho de Ministros de infra-estrutura e Planejamento é a idéia de que a IIRSA, como está organizada, passaria completamente a ser subordinada a esse Conselho. E a IIRSA seria o corpo técnico que daria elementos para o Conselho decidir, avançar, aprovar planos de trabalho. Esse é o desenho que está definido pelos países apesar de ainda estar em negociação o regimento interno.

P: Unasul traz legitimidade para IIRSA?

R: Eu não diria legitimidade porque pressupõe que a IIRSA não tem legitimidade hoje e ela tem. Eu diria que a IIRSA passa a ter maior apoio político dos mandatários dos países. Passa a ter mais apoio político para implementar as ações mais complexas da agenda de integração.

P: Unasul pode trazer um componente muito burocrático para IIRSA?

R: É importante ter em conta que a IIRSA tem mecanismos sensíveis de funcionamento e a Unasul pode ter mecanismos mais pesados, podendo comprometer essa agilidade..



## COMUNICADO DE BRASILIA

Invitados por el Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, los Jefes de Estado de Argentina, Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Angel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori Fujimori; Surinam, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibañez; y Venezuela, Hugo Chávez; participaron en la Reunión de Presidentes de América del Sur, los días 31 de agosto y 1º de septiembre de 2000.

También estuvieron presentes los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García. Evento de carácter histórico y pionero en la región, el encuentro representó un importante estímulo para la organización de nuestra convivencia en el espacio común suramericano y para seguir apoyando, en América del Sur, la configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido.

2. Realizada en el contexto de las conmemoraciones de los 500 Años del Descubrimiento de Brasil, la Reunión de Presidentes de América del Sur reafirmó el espíritu de entendimiento y armonía que identifica las relaciones entre los países suramericanos y que debe ser constantemente promovido. Su realización resultó de la convicción de que la contigüidad geográfica y la comunidad de valores conducen a la necesidad de una agenda común de oportunidades y desafíos específicos, en complemento a su tratamiento en otros foros regionales e internacionales.

3. América del Sur inicia el nuevo siglo fortalecida por la progresiva consolidación de sus instituciones democráticas, por el compromiso con los derechos humanos, la protección del medio ambiente – aplicando el concepto de desarrollo sostenible –, la superación de las injusticias sociales y el desarrollo de sus pueblos, por el crecimiento de sus economías, por el empeño en mantener la estabilidad económica y por la ampliación y profundización de su proceso de integración.

4. La paz y el ambiente de amistad y cooperación entre los doce países suramericanos son características que distinguen favorablemente a la región en el ámbito internacional. La superación definitiva de diferendos territoriales, según ejemplo del acuerdo de 1998 entre Ecuador y Perú, constituye una demostración reciente del espíritu que prevalece en América del Sur, que ha hecho y hará de esta parte del mundo un área de paz y

cooperación, sin conflictos territoriales. Los Presidentes de América del Sur reafirman en esta ocasión su adhesión al principio de la solución pacífica y negociada de controversias, en oposición al uso de la fuerza – o a la amenaza de su uso – contra cualquier Estado, en observancia a las normas pertinentes del Derecho Internacional.

5. Reconociendo que la paz, la democracia y la integración constituyen elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad en la región, los Presidentes destacaron la importancia de la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción masiva, firmada en Ushuaia en julio de 1998, así como del Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos de diciembre de 1989. En ese espíritu, los Presidentes acordaron crear una Zona de Paz Suramericana y, para ello, instruirán a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores a adoptar las medidas necesarias para poner en práctica esa decisión. Los Presidentes estimularán igualmente la profundización del diálogo sobre seguridad en América del Sur, teniendo en cuenta incluso los aspectos humano, económico y social de la cuestión.

6. El respeto decidido a los valores de la democracia representativa y de sus procedimientos, de los derechos humanos, del Derecho Internacional, del desarme y de la no proliferación de armas de destrucción masiva constituye base esencial del proceso de cooperación e integración en que están empeñados los países suramericanos.

7. Los Presidentes coincidieron en la evaluación de que la estabilidad política, el crecimiento económico y la promoción de la justicia social, en cada uno de los doce países de América del Sur, dependerán en buena medida de la ampliación y de la profundización de la cooperación y del sentido de solidaridad existente en el ámbito regional y del fortalecimiento y de la expansión de la red de intereses recíprocos. Identificaron, en ese sentido, una serie de temas cuyo tratamiento podrá beneficiarse de un enfoque específico de cooperación suramericana: democracia; comercio; infraestructura de integración; drogas ilícitas y delitos conexos; información, conocimiento y tecnología.

8. Los Jefes de Estado reafirmaron el compromiso con la integración en América Latina y el Caribe, meta de política externa que está incorporada a la propia identidad nacional de los países de la región. Manifestaron la convicción de que el refuerzo de la concertación suramericana en temas específicos de interés común constituirá un aporte constructivo al compromiso con los ideales y principios que han orientado su proceso de integración.

9. Los Presidentes recordaron que los procesos de carácter subregional en América del Sur, en particular el MERCOSUR, sus procesos de asociación con Bolivia y Chile, la Comunidad Andina, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, así como la ALADI, el Tratado de la Cuenca del Plata, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Grupo de los Tres, el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM, entre otros, han sido los elementos más dinámicos de la integración latinoamericana y caribeña. Articular América del Sur significa, por lo tanto, fortalecer América Latina y el Caribe. El ejercicio para la conformación de un área de libre comercio de las Américas está, también, basado en la consolidación de procesos subregionales.

10. Asimismo, los Presidentes se congratularon con la propuesta de la Comunidad Andina de iniciar un diálogo político con el MERCOSUR y Chile, aceptada formalmente en los acuerdos adoptados en la Cumbre del MERCOSUR, Bolivia y Chile, celebrada en Buenos Aires, el 30 de junio de 2000. En tal sentido, acogieron favorablemente la iniciativa boliviana de celebrar en su país dicho diálogo, el que contará con la participación de Guyana y Surinam en los temas de la agenda de interés común.

11. La consolidación y la instrumentación de la identidad suramericana contribuirán, así, al fortalecimiento de otros organismos, mecanismos o procesos regionales con un alcance geográfico más amplio, de los cuales forman parte países de América del Sur. Esa visión se aplica, en el ámbito político, especialmente, al Grupo de Río – al cual convergen las iniciativas de aproximación entre países de América Latina y Caribe –, a la Organización de los Estados Americanos, a las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas o a la Conferencia Iberoamericana, entre otros foros. También se aplica, en el ámbito económico comercial, a la ALADI, al SELA o a las negociaciones para la conformación de un área de libre comercio de las Américas. La identidad suramericana, que se consolida en países que comparten una vecindad inmediata, refuerza y complementa los lazos bilaterales y multilaterales con las otras naciones de América Latina y el Caribe, del continente y del mundo.

12. La cohesión de América del Sur constituye también un elemento esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial. Los desafíos comunes de la globalización – sus efectos desiguales para diferentes grupos de países y, dentro de los países, para sus habitantes –, podrán ser mejor enfrentados en la medida en que la región profundice su integración y continúe, de forma cada vez más eficaz,

actuando coordinada y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda económica y social internacional.

13. Los Presidentes de América del Sur coincidieron en que el proceso de globalización, conducido a partir de una perspectiva de equilibrio y de equidad en su desarrollo y en sus resultados, puede generar para los países de la región beneficios tales como la ampliación del comercio, la expansión de los flujos de inversión y la mayor divulgación del conocimiento y de la tecnología. Al mismo tiempo, este proceso también genera desafíos que deben ser enfrentados igualmente a través de compromisos políticos y acciones concertadas de los países de América del Sur, de manera que la globalización se convierta en un medio eficaz para ampliar las oportunidades de crecimiento y desarrollo de la región y mejorar en forma sostenida y equitativa sus niveles de bienestar social.

14. Los Jefes de Estado concordaron con la evaluación de que la determinación para implementar políticas macroeconómicas consistentes es esencial para la estabilidad interna de cada país y para garantizar avances continuados en los procesos de integración. Enfatizaron, por otro lado, la importancia fundamental de un ambiente económico externo favorable que complemente los esfuerzos nacionales y regionales.

Señalaron, en ese contexto, la importancia de precios adecuados para los productos básicos exportados por la región, teniendo en mente la importancia de ese aspecto para los esfuerzos de erradicación de la pobreza.

15. Es vital que las negociaciones comerciales multilaterales empiecen a ser orientadas por un mayor grado de equilibrio y de simetría entre los derechos y compromisos de países desarrollados y en vías de desarrollo. Los Presidentes recordaron que sus países adoptaron programas valerosos de apertura comercial en los años noventa, al mismo tiempo que persisten importantes barreras impuestas por los países desarrollados a exportaciones de productos suramericanos. La ejecución de los acuerdos de la Ronda Uruguay no fue suficiente para corregir los actuales desequilibrios en los flujos económicos y comerciales internacionales. El sistema multilateral de comercio aún padece de distorsiones provocadas por medidas proteccionistas y otras medidas de apoyo a su producción por parte de los principales socios.

16. Los Presidentes de los países de América del Sur reafirmaron su compromiso con el fortalecimiento de la Organización Mundial de Comercio y con el perfeccionamiento del sistema multilateral de comercio en bases equitativas, justas y no discriminatorias. Para ello, las futuras negociaciones comerciales multilaterales deberán basarse en una

agenda positiva y tomar en consideración la relación entre comercio y desarrollo, así como las necesidades y preocupaciones específicas de los países en vías de desarrollo. Es prioritario para América del Sur el lanzamiento de una nueva ronda multilateral de negociaciones comerciales, que incluya un compromiso claro sobre acceso y liberalización de los mercados agrícolas, así como sobre la eliminación de las distorsiones en dichos mercados y de los subsidios en este campo. Es también prioritaria la inclusión de fórmulas de tratamiento especial y diferenciado que tengan en cuenta las diferencias estructurales y respondan con instrumentos adecuados a las necesidades de los países en desarrollo.

17. Los desequilibrios en los mercados financieros internacionales siguen siendo fuente de preocupaciones. La comunidad internacional debe perseverar, con un mayor grado de prioridad, en la identificación y ejecución de medidas para corregir dichos desequilibrios, los cuales pueden tener efectos altamente negativos para los esfuerzos internos de estabilización económica en América del Sur. De la misma manera, para algunos de los países suramericanos muy endeudados, el servicio de su deuda no sólo constituye una pesada carga, como también pone en peligro la estabilidad y compromete seriamente su desarrollo económico y social. En ese sentido, los mandatarios instaron a la comunidad financiera internacional a trabajar para que se encuentre, entre todos, una rápida solución para ese problema y exhortaron a los acreedores a adoptar medidas tendientes a favorecer tal propósito, para contribuir así al restablecimiento del crecimiento económico de los países afectados por el endeudamiento y apoyar la lucha de los gobiernos de la región contra la pobreza.

18. Los Presidentes expresaron su satisfacción con la participación del Representante del Congreso Nacional del Brasil, Diputado Vilmar Rocha, y la presencia de los siguientes observadores: Representante de México, Jorge Castañeda; Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Juan Francisco Rojas Penso; Secretario General de la Comunidad Andina (CAN), Sebastián Alegrètt; Presidente Alternativo del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), Ney Lopes de Souza Junior; Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Otto Boye; Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), José Antonio Ocampo; Presidente del Directorio del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Genaro Sánchez; y Presidente del Consejo del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), Sebastião Cunha.

\* \* \*

19. Los Presidentes de América del Sur dejan registrado, a continuación, los entendimientos, conclusiones y recomendaciones resultantes de sus deliberaciones sobre los temas de la agenda de la Reunión de Brasilia.

#### DEMOCRACIA

20. La consolidación de la democracia y de la paz en toda la región está en la raíz de la aproximación histórica entre los países de América del Sur y de la superación, por medio de soluciones negociadas, de disputas entre naciones hermanas. La plena vigencia de las instituciones democráticas representa así una condición esencial para el fortalecimiento de los procesos de integración regional. El amplio intercambio de ideas ocurrido durante la Reunión de Brasilia fortaleció el compromiso común irrenunciable con la democracia, la paz y la integración.

21. La democracia representativa es el fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos y la condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región. Es indispensable estimular la participación efectiva, ética y responsable de los ciudadanos y de sus organizaciones en la democracia; contribuir a la modernización y al fortalecimiento de los partidos políticos; promover la participación de las organizaciones civiles y su contribución en el debate de los temas de interés público; ampliar el acceso a la justicia a los pueblos de los países de América del Sur; garantizar el mantenimiento de procesos electorales libres, periódicos, transparentes, justos y pluralistas, basados en el sufragio secreto y universal; y estimular el fortalecimiento institucional de los procesos electorales mediante el uso de tecnologías avanzadas de informática.

22. Los Jefes de Estado coincidieron en que la democracia en América del Sur debe ser reforzada con la permanente promoción y defensa del estado de derecho; la aplicación eficiente de los principios de buena gobernanza; transparencia de las instituciones públicas y de los procesos de definición de políticas públicas; combate a la corrupción por medio de medidas legales, administrativas y políticas; reformas y perfeccionamiento de los servicios judiciales, con el objeto de consolidar sistemas más eficaces, transparentes y de amplio acceso para los habitantes de los países suramericanos; acceso libre a la información sobre las actividades de autoridades públicas, así como a los recursos administrativos; y aumento de los niveles de competencia y promoción de la ética y profesionalismo dentro del servicio público.

23. Los Jefes de Estado subrayaron la importancia del "compromiso democrático" del MERCOSUR, Bolivia y Chile, formalizado por el Protocolo de Ushuaia, de julio de 1998, y del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena sobre el "Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia". Se trata de dos garantías adicionales para la estabilidad política y la continuidad institucional en América del Sur. Inspirados por esos precedentes, decidieron que el mantenimiento del estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático en cada uno de los doce países de la región constituyen un objetivo y un compromiso compartidos, tornándose desde hoy condición para la participación en futuros encuentros suramericanos. Respetando los mecanismos de carácter regional existentes, acordaron, en ese sentido, realizar consultas políticas en caso de amenaza de ruptura del orden democrático en América del Sur.

24. El fortalecimiento de la democracia, su perfeccionamiento y actualización están íntimamente ligados al desarrollo económico y social de los pueblos suramericanos. La pobreza y la marginalidad amenazan la estabilidad institucional de la región. Su erradicación seguirá mereciendo un tratamiento prioritario por parte de los gobiernos de América del Sur. En ese sentido, los Presidentes de América del Sur tomaron nota con satisfacción de la firma de la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile, el 29 de junio de 2000.

25. La llegada del nuevo milenio coincide con grandes retos en el escenario social en América del Sur. En las últimas dos décadas la vulnerabilidad de amplios sectores de la población de la región no ha dejado de aumentar. Permanecen las carencias esenciales en áreas como la nutrición, la salud, la educación, la vivienda y el empleo. Erradicar la pobreza absoluta y disminuir las desigualdades, incorporando las capas pobres a los demás sectores sociales en programas de desarrollo integral, exige la ejecución de programas que tengan efectos sobre la desnutrición y el acceso a la educación y servicios de salud básicos, a fin de mejorar los Índices de Desarrollo Humano de cada país.

26. Los Presidentes de América del Sur destacaron la necesidad de garantizar el derecho a una vida digna, como derecho inalienable de la persona, y señalaron la necesidad de definir un programa de acción pública regional incorporando múltiples actores sociales, económicos y políticos, con el objeto de favorecer – en el marco de reglas democráticas, y atendiendo a criterios sistemáticos y de solidaridad – la adopción de políticas que contribuyan para hacer frente a los desequilibrios históricos en la distribución de la riqueza. Asimismo, los Presidentes de América del Sur coincidieron en la necesidad de

impulsar acciones que fortalezcan los derechos y deberes ciudadanos y que contribuyan también a la seguridad ciudadana, estableciendo mecanismos de intercambio de información y de cooperación para esa finalidad.

27. Los gobiernos de la región reforzarán su empeño en la adopción de medidas necesarias para combatir las violaciones de los derechos humanos, incluso aquellas frecuentemente asociadas a situaciones de desequilibrio social. Con ese espíritu, los Presidentes de América del Sur instruirán a los órganos competentes a identificar programas de cooperación para el fortalecimiento institucional de los respectivos sistemas nacionales de protección de los derechos humanos. Los Presidentes de América del Sur reiteraron el compromiso con el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y se comprometieron a prestar decidido apoyo al ejercicio de reflexión, en el ámbito de la OEA, con miras a su perfeccionamiento.

28. En el área de los derechos humanos, tiene un significado especial para las sociedades de América del Sur la lucha contra el racismo y la discriminación en todas sus manifestaciones y expresiones, en virtud de su incompatibilidad con el estado de derecho y con los ideales y la práctica de la democracia. Los Presidentes observan con preocupación el resurgimiento del racismo y de las manifestaciones y expresiones discriminatorias en otras partes del mundo y expresan su compromiso de preservar a América del Sur de la propagación de dicho fenómeno. Reconocieron que la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Afines de Intolerancia ofrece una oportunidad sin igual para la búsqueda de respuestas adecuadas de la comunidad internacional. Los Presidentes reafirmaron que los países de origen y destino de aquellos que migran tienen la responsabilidad de fortalecer la cooperación en esa área, a fin de asegurar a esas personas el pleno ejercicio de sus derechos humanos, especialmente el derecho a la vida y a un trato digno, justo y no discriminatorio.

## COMERCIO

29. Los Presidentes de América del Sur coincidieron en la evaluación de los avances sustanciales en los procesos de integración económico-comercial entre los países de la región en los años noventa, así como en el entendimiento de que es necesario persistir en el fortalecimiento de tales procesos. Se refirieron a las negociaciones para la construcción del MERCOSUR, a la conclusión de acuerdos de libre comercio del MERCOSUR con Bolivia y con Chile, a los progresos registrados en el Sistema Andino de Integración, a los acuerdos de libre comercio entre Chile y los países de la



Comunidad Andina y, también, al interés en fomentar una mayor articulación entre Guyana, Surinam y las demás economías suramericanas.

30. La participación del sector privado, tanto de empresarios como de trabajadores, y el apoyo de la sociedad representan garantías de éxito y continuidad para esos procesos. En esta perspectiva, los Presidentes decidieron instruir a sus Ministros competentes para coordinar la elaboración de propuestas para la constitución de un foro consultivo suramericano entre altos funcionarios y representantes civiles, con el propósito de identificar acciones conjuntas de los países de la región en los campos del comercio y de las inversiones, dirigidas hacia la consolidación y la profundización del proceso de integración en América del Sur. Esa iniciativa podrá contribuir también para facilitar la coordinación de posiciones suramericanas en los foros de la sociedad civil que han estado reuniéndose de forma regular en el contexto de las negociaciones para la conformación de un área de libre comercio de las Américas. Tales negociaciones deberán tener en cuenta los diferentes niveles de desarrollo socioeconómico entre los países de América del Sur y, en particular las circunstancias, necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías menores, con el objetivo de garantizar su plena y efectiva participación en dicho proceso.

31. Los Jefes de Estado del MERCOSUR y de la Comunidad Andina (CAN) decidieron iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible y antes de enero de 2002, una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN. Los Presidentes, en su conjunto, enfatizaron la importancia del proceso de liberalización de mercados en América del Sur y, dentro de esa perspectiva, acogieron con satisfacción el inicio del proceso de negociaciones para la plena incorporación de Chile al MERCOSUR.

32. Las negociaciones con vistas a la firma de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, reconociendo el aporte de los acuerdos suscritos por la CAN con Brasil y con Argentina, representarán un impulso decisivo hacia la meta compartida de formación de un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur, con la participación de Chile, Guyana y Surinam, basado en la progresiva liberalización del intercambio de mercancías y servicios, en la facilitación de las inversiones y en la creación de la infraestructura necesaria para alcanzar dicho objetivo.

33. Los Presidentes de los países suramericanos reafirmaron el entendimiento de que el proceso de formación de un espacio económico ampliado en la región obedecerá los principios del "regionalismo abierto" y reforzará la posición de los países de América del Sur en negociaciones importantes, que la región desea ver llevadas a buen término,

como las de un área de libre comercio de las Américas, las negociaciones que involucran la búsqueda de una mayor articulación con la Unión Europea, o en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio, entre otras. Señalaron la expectativa de que esas negociaciones comerciales extraregionales deban contribuir para el desarrollo socioeconómico y para la plena integración de los países suramericanos en la economía internacional.

34. Los Presidentes de los países de América del Sur reafirmaron su apoyo al proceso de expansión y profundización de la integración económica en el Hemisferio. En ese contexto, recibieron con satisfacción los resultados de la V Reunión Ministerial del ALCA, realizada en Toronto en noviembre de 1999, y reafirmaron su compromiso con la construcción progresiva de un área de libre comercio en las Américas, cuyas negociaciones deberán estar terminadas a más tardar en el 2005, sobre bases equitativas y equilibradas que aseguren el acceso efectivo a mercados para las exportaciones provenientes de los países de América del Sur. Los Presidentes decidieron, para ello, intensificar la coordinación de las posiciones negociadoras de los países suramericanos.

35. Los Presidentes de América del Sur enfatizaron que las negociaciones del ALCA, para lograr resultados comprensivos y equilibrados, que satisfagan los intereses de todos los países involucrados, deberán tener en consideración las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de los actores involucrados. El proyecto hemisférico debe ser un instrumento efectivo para el desarrollo sostenible y equitativo del conjunto de las Américas.

#### INFRAESTRUCTURA DE INTEGRACIÓN

36. Los Jefes de Estado observaron que el impulso de la integración transfronteriza se fortalece por ser una resultante, entre otros factores, de la proximidad geográfica, de la identidad cultural y de la consolidación de valores comunes. Las fronteras suramericanas deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un espacio privilegiado de cooperación.

37. Integración y desarrollo de la infraestructura física son dos líneas de acción que se complementan. La formación del espacio económico ampliado suramericano, que anhelan las sociedades de la región, dependerá de la complementación y expansión de proyectos existentes y de la identificación de otros nuevos proyectos de infraestructura de integración, orientados por principios de sostenibilidad social y ambiental, con capacidad de atracción de capitales extraregionales y de generación de efectos

multiplicadores intraregionales. Avances en el campo de la infraestructura, por su parte, revertirán en nuevos impulsos para la integración, creándose así una dinámica que debe ser incentivada. Ese escenario sería también beneficiado por una política de inversiones con perspectiva regional y no sólo nacional.

38. Los Presidentes consideraron prioritaria la identificación de obras de interés bilateral y subregional. Por su volumen, la financiación de los proyectos de infraestructura de integración deberá ser compartida por los gobiernos, por el sector privado y por las instituciones financieras multilaterales, entre las cuales se destacan el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata y el Banco Mundial. Los Presidentes señalaron, en especial, la importancia de reglas que favorezcan el acceso de los países suramericanos a financiamientos de largo plazo y con intereses adecuados, por parte de las instituciones financieras internacionales, para proyectos de infraestructura. Destacaron, además, la necesidad de identificación de fórmulas innovadoras de apoyo financiero para los proyectos de infraestructura, de manera a estimular la participación de inversores privados y a movilizar todos los recursos posibles, a semejanza del Fondo Latinoamericano de Reservas.

39. Los mandatarios de la región tomaron nota con especial satisfacción del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (anexo), que contiene sugerencias y propuestas, con un horizonte de diez años, para la ampliación y la modernización de la infraestructura física de América del Sur, en especial en las áreas de energía, transportes y comunicaciones, con la finalidad de configurar ejes de integración y de desarrollo económico y social para el futuro espacio económico ampliado de la región, teniendo presente, en particular, la situación de los países que enfrentan dificultades geográficas para tener acceso por vía marítima a los mercados internacionales. El mencionado Plan de Acción, elaborado por el BID, se valió ampliamente de aportes de la CAF y contó además con insumos de otros organismos regionales relevantes y de los países suramericanos.

40. Los Presidentes enfatizaron el papel motriz de la energía, de las redes de transporte y de las comunicaciones para la integración de los países de América del Sur. En ese sentido, los proyectos de infraestructura para la integración deben de ser complementados mediante la adopción de regímenes normativos y administrativos que faciliten la interconexión y la operación de los sistemas de energía, de transportes y de las comunicaciones.

41. En el campo de los transportes, los países suramericanos tienen como prioridad la conformación de redes multimodales, que mejor articulen la utilización de las vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas, así como faciliten el tránsito fronterizo de personas, vehículos y cargas, además de contribuir para hacer más dinámico el comercio y las inversiones en el conjunto de la región. Aún en el campo de los transportes, los Presidentes recordaron la existencia de otras fuentes importantes de información para el trabajo de ampliación y modernización de la infraestructura física en América del Sur. Señalaron, en ese contexto, 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; el Plan Maestro de Transportes y su Infraestructura para América del Sur, elaborado por ALADI en el marco de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur; 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 es integrar las redes de transporte.

42. En el sector de energía, la integración y complemento de los recursos del continente suramericano – en las áreas de carburantes líquidos y gaseosos, en materia de integración e intercambio de combustibles, como, por ejemplo, gas natural y de interconexión eléctrica y empresas en energía eléctrica – constituyen un eje de aproximación entre los países de la región, que debe ampliarse y mejorarse paralelamente a la preservación del medio ambiente y a la eliminación de barreras injustificables derivadas de restricciones y reglamentos en este sector.

43. Los Presidentes recordaron que 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. También se apoyan en la infraestructura de las telecomunicaciones las iniciativas de cooperación entre los países de América del Sur para atender las demandas de la sociedad de la información.

44. Los Presidentes decidieron instruir a sus gobernadores en el BID y a los representantes ante los organismos financieros internacionales para que, cuando se juzgue oportuno, propongan en dichas instituciones - teniendo presente, incluso, las dificultades mencionadas en el párrafo 39 y la situación de los países con restricciones de endeudamiento externo -, la adopción de todas las medidas necesarias para la ejecución de las propuestas contenidas en el Plan de Acción anexo, con la finalidad de

realizar estudios, prestación de servicios de consultoría y desembolso de financiamientos para apoyar la puesta en práctica de iniciativas para el desarrollo de ejes de integración para el futuro espacio económico ampliado de América del Sur. Los Presidentes destacaron, en ese sentido, la importancia singular del trabajo futuro de coordinación con el BID y la CAF, entre otros organismos internacionales y regionales relevantes.

45. Paralelamente, los Presidentes de América del Sur reforzaron el compromiso de atribuir prioridad política aún mayor a las iniciativas nacionales, bilaterales o subregionales ya en curso con miras a la modernización y al desarrollo de la red de infraestructura de integración en toda la región, destacando, en ese sentido, el papel fundamental del sector privado en dicha empresa.

46. Con el objeto de consolidar una visión regional integrada sobre líneas de acción para la ampliación y modernización de la infraestructura en América del Sur, con base en el ya citado documento anexo y en las demás referencias arriba, los Presidentes de los países suramericanos decidieron convocar, a través de sus cancillerías, una reunión de nivel ministerial, que deberá realizarse en noviembre/diciembre. La invitación de la República Oriental del Uruguay para ser sede de ese encuentro fue aceptada con satisfacción. En esa oportunidad, también deberán examinarse fórmulas que estimulen y hagan viable el pleno compromiso de la iniciativa privada en ese proceso de modernización de la infraestructura en la región.

#### DROGAS ILÍCITAS Y DELITOS CONEXOS

47. Los Presidentes de América del Sur enfatizaron su preocupación por el problema de las drogas ilícitas y de los delitos conexos en la región, el cual – según realidades nacionales específicas – puede estar asociado a cuestiones como el contrabando, el tráfico ilícito de armas y el terrorismo. Se trata de amenazas que representan riesgos para la integridad misma de las estructuras políticas, económicas y sociales de los países suramericanos. El compromiso de los poderes del Estado y del conjunto de la sociedad civil es esencial en la lucha contra esos problemas.

48. Los Presidentes destacaron el papel de la OEA en el progreso de la lucha contra las drogas en el Hemisferio. Señalaron la importancia de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio, de 1996, que aprobó el principio de la responsabilidad compartida. Subrayaron, además, la aprobación, en el ámbito de la CICAD, del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) en 1999, que, al utilizar parámetros transparentes y multilateralmente acordados para evaluar los avances en el combate a las drogas en cada

país de las Américas, deberá incentivar la cooperación hemisférica y substituir iniciativas unilaterales de evaluación.

49. Reafirmaron, así, el compromiso de América del Sur con los principios que rigen las relaciones entre Estados y la cooperación internacional en ese campo: responsabilidad compartida entre los países productores, de tránsito o consumidores; y tratamiento equilibrado que confiera igual énfasis a los aspectos de control de la oferta, de reducción de la demanda y de tratamiento de los dependientes.

50. En lo que respecta a las medidas de control de la oferta, los Presidentes de América del Sur concordaron en estrechar la cooperación en los campos de la inteligencia, de las operaciones policiales, del control al tráfico y desvío de precursores químicos (inclusive la homologación de listas de sustancias controladas en el ámbito regional) y del control al tráfico ilícito de armas, así como en combatir el lavado de dinero. Los Presidentes decidieron instituir un mecanismo formal de consultas regulares entre los órganos responsables de la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos.

51. Los Presidentes reiteraron su interés en la creación de un grupo regional contra el lavado de dinero, al estilo del "Financial Action Task Force" / Grupo de Acción Financiera (FATF/GAFI). En ese sentido, apoyaron los entendimientos a que llegaron los responsables nacionales de países suramericanos por el control del lavado de dinero, reunidos en Brasilia, los días 16 y 17 de agosto, ocasión en la que elaboraron el Memorando de Entendimiento sobre la creación del Grupo de Acción Financiera de América del Sur - GAFISUD. Asimismo, estimularon la participación de todos los países de América del Sur en el GAFISUD, así como la creación de una Secretaría Ejecutiva para el Grupo Regional.

52. Los Presidentes reiteraron su apoyo a la búsqueda de actividades económicas alternativas de carácter sostenible para garantizar ingresos adecuados a la población vinculada a los cultivos ilícitos, y se comprometieron a orientar a sus representantes para que examinen fórmulas que faciliten el acceso de los productos alternativos al mercado regional, en el contexto de negociaciones sobre la liberalización comercial en la región.

#### INFORMACIÓN, CONOCIMIENTO Y TECNOLOGÍA

53. Los Presidentes de los países de América del Sur coincidieron en la percepción de que las últimas décadas del siglo XX han presenciado la manifestación de una revolución del conocimiento sin precedentes, cuyas consecuencias afectan todos los ámbitos de la vida y se dejarán sentir con una intensidad todavía mayor en el futuro.

54. Los Presidentes coincidieron en que la vinculación existente entre la producción de ciencia y tecnología y el nivel de desarrollo de las naciones constituye una premisa que la realidad ha confirmado de manera persistente. El conocimiento científico y tecnológico se afirma, por lo tanto, como la base de producción de la riqueza nacional en todos los planos. En el ámbito nacional, el acceso al conocimiento y a la información es cada vez más determinante para impulsar y mejorar la calidad y la eficiencia del sector productivo, incentivar la creación de empresas de base tecnológica, especialmente pequeñas y medianas empresas, mejorar las oportunidades de trabajo, romper los círculos de marginación y pobreza y distribuir de manera más justa y equitativa la riqueza nacional.

55. En ese sentido, señalaron la importancia de que la aceleración del acceso a la nueva era de la sociedad de la información y del conocimiento sea respaldada en sus países por el fortalecimiento de un sistema de educación continuado, que asegure la educación en todos sus niveles a los más amplios sectores de la sociedad y asegure un acceso sin restricciones al conocimiento y a la información, a través de la incorporación y utilización creciente de las nuevas tecnologías de la información en los sistemas educativos y del acceso progresivo de las escuelas y de los centros de formación profesional a la INTERNET.

56. Los Presidentes estuvieron de acuerdo con la necesidad de emprender esfuerzos para implantar una estructura básica de conexión entre la región y las centrales de INTERNET en el mundo. Además, concordaron en diseminar servicios avanzados de redes sobre esa estructura básica, incluyendo, entre otros temas, Procesamiento de Alto Desempeño, Bibliotecas Digitales, Telemedicina y Educación y Trabajo a Distancia, para poner el potencial de educación, ciencia y tecnología de la región al servicio del desarrollo sostenido de cada uno de los respectivos países. Los países de la Comunidad Andina destacaron las posibilidades de cooperación entre los países suramericanos con base en el precedente de los resultados del Comité Andino de Autoridades de Telecomunicaciones (CAATEL) y del Consejo Andino de Ciencia y Tecnología.

57. Reconocieron que, para avanzar en el desarrollo de la base científica y tecnológica de la región, es necesario estimular la constitución, con sentido solidario, de redes cooperativas de investigación en áreas estratégicas, cuya construcción permitirá la articulación de las competencias nacionales y el fortalecimiento de la infraestructura de investigación, para elevar la capacidad creativa y la competitividad de los países de la región a un nivel compatible con las exigencias de una sociedad del conocimiento y de

la información, en el espíritu más amplio de la Declaración Ministerial sobre tecnología de información, comunicación y desarrollo, adoptada el 7 de julio del 2000, por el Segmento de Alto Nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas, documento ese que recoge las percepciones contenidas en la llamada "Declaración de Florianópolis", aprobada por los países de América Latina y el Caribe, en reunión regional preparatoria del mencionado Segmento.

58. Los Presidentes registraron que, con la intensificación del comercio en escala global, se está presenciando una sistemática reducción de las barreras arancelarias, al mismo tiempo en que se observa un progresivo aumento de los obstáculos técnicos al comercio de nuestros países. El progreso científico y tecnológico demanda cada vez más laboratorios y estructuras complejas, operadas por personal de alto nivel científico y técnico, así como el desarrollo intensivo y extensivo de la educación superior en todos sus niveles. A mediano y largo plazos, solamente será posible una inserción superior de los países suramericanos en la economía internacional con la incorporación permanente de innovaciones tecnológicas, que eleven el valor agregado de las exportaciones y mejoren la competitividad regional. El compromiso de aplicar esfuerzos conjuntos al desarrollo de tecnologías básicas capaces de fortalecer dichas metas debe figurar entre las mayores prioridades de los Gobiernos suramericanos. En ese sentido, y teniendo en cuenta la reciente adopción del "Comunicado de Okinawa 2000", los países de América del Sur expresan su firme interés en interactuar con los miembros integrantes del G-8, sobre todo en el ámbito de las cuestiones relativas a los campos de tecnologías de información y biotecnología.

59. Los Presidentes de América del Sur acogieron favorablemente el anuncio, por parte del Gobierno brasileño, de un programa específico para el sector, que será concretado mediante el establecimiento de un Fondo Suramericano de estímulo a las actividades de cooperación científica y tecnológica en la región, en el cuadro de su integración a la sociedad de la información y del conocimiento, con participación abierta a todos los países, propiciando la realización de nuevas actividades y favoreciendo aquellas que se encuentran en curso.

\* \* \*

60. Los Jefes de Estado de América del Sur se felicitaron por los resultados de la Reunión de Brasilia y por la forma objetiva, franca y transparente que caracterizó el intercambio de opiniones sobre los temas de la agenda. El encuentro ha reforzado las sinergias existentes en la región. Sus resultados constituyen un aporte importante para el



debate en curso sobre esos mismos temas en otros foros regionales y hemisféricos en los cuales también participan los países suramericanos.

61. Los Presidentes de América del Sur decidieron instruir a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores para que tomen las providencias para designar, en coordinación con las áreas competentes, cuando sea necesario, puntos focales para la puesta en marcha de los compromisos contenidos en este Comunicado.

62. Los Primeros Mandatarios agradecieron al Gobierno y al pueblo de la República Federativa del Brasil por la hospitalidad recibida y destacaron la excelente organización que permitió el éxito de la Reunión de Presidentes de América del Sur, al igual que al Presidente Fernando Henrique Cardoso, por la iniciativa y la invitación que les extendió para este importante encuentro suramericano, que, sin duda, marcará un renovado rumbo de entendimiento en la región.

Brasilia, 1° de septiembre de 2000