



La Iniciativa IIRSA: Visión Estratégica de la Integración Física de América del Sur

Rosario Santa Gadea

Consultora Internacional. Ex Coordinadora Nacional del Perú para IIRSA y Secretaria Ejecutiva de la Comisión Multisectorial IIRSA-Perú

Octubre, 2005

Síntesis: Sudamérica solo podrá crecer de manera sostenida si incrementa su competitividad. Para lograr esto, se necesita de una infraestructura que integre internamente a la región, y esto no se limita únicamente al transporte sino también a la energía y las comunicaciones. La integración física se constituye así en uno de los pilares del proceso integrador. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) es la base de un programa que persigue tal objetivo e involucra una visión geoeconómica del desarrollo. Esto quiere decir que además de apostar por la construcción de ejes físicos de integración lo que se pretende es generar, a lo largo de tales ejes, el desarrollo.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) es un programa de los 12 países de América del Sur para la integración física en las áreas de transporte, comunicaciones y energía, que se originó en la primera reunión de Presidentes de América del Sur realizada en el año 2000, en Brasilia. Es un compromiso de los Gobiernos sudamericanos con la modernización y la integración de la infraestructura regional que las tres agencias multilaterales de desarrollo de la región están apoyando (la Corporación Andina de Fomento-CAF, el Banco Interamericano de Desarrollo-BID y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata-FONPLATA).

Los avances del programa IIRSA han sido importantes. Ellos se resumen en el diseño de 10 Ejes de Integración y Desarrollo en el territorio sudamericano; la identificación y ordenamiento de una cartera de 335 proyectos de infraestructura que se requieren para poner en funcionamiento estos Ejes, los cuales representan una demanda de inversión de 37 mil millones de dólares en el subcontinente sudamericano; y la definición de una “agenda de implementación consensuada”, que consiste en concentrar esfuerzos en 31 proyectos, seleccionados por su gran impacto en la integración física regional, que requieren una inversión de 4 mil millones de dólares en el periodo 2005-2010 (ver mapa 1).

Los Presidentes sudamericanos, en su tercera reunión, realizada el 8-9 de diciembre de 2004, en Cusco y Ayacucho, reafirmaron su pleno respaldo a IIRSA y a sus avances concretos. En esta ocasión, los Presidentes decidieron la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones que se concibe como un espacio articulado en base a la cooperación política, la integración económico-comercial y la integración física.

¿Por qué integrar la infraestructura?

Sudamérica solo podrá crecer de manera sostenida si incrementa su competitividad. Se trata de una región emergente con gran potencial de desarrollo y atractivo para las inversiones internacionales por su dotación de recursos, los procesos de integración regional en vigencia, sus sistemas democráticos. Para que ese potencial se realice, para lograr una inserción competitiva en el mundo, para aprovechar las potencialidades de la complementariedad regional, para todo ello, la infraestructura es central. Hay que revertir el déficit en la extensión y calidad de la infraestructura.

Sin embargo, la visión geográfica sudamericana no muestra un territorio continuo sino un territorio fragmentado debido a barreras naturales como la Cordillera de los Andes, la Selva



Amazónica, el Pantanal, entre otros. Los “Ejes de Integración y Desarrollo” que ha definido la Iniciativa IIRSA se conciben como los “puentes” más eficientes para vincular este espacio sudamericano discontinuo que, a su vez, es fuente de una riqueza en recursos naturales, biodiversidad y pisos ecológicos, entre otros.

Los Ejes son las grandes regiones de América del Sur, se conciben como franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales (en el caso de ejes “consolidados”), o bien, espacios de interrelación cuyo potencial se espera liberar gracias a la construcción de la infraestructura de conexión (ejes “emergentes”).

Pero no son sólo espacios de referencia para el comercio. La idea de generar desarrollo “a lo largo de los ejes” es un desafío más amplio. La Iniciativa IIRSA es la base de un programa cualitativamente más avanzado que involucra una visión geoeconómica del desarrollo. Por ello, se trata no sólo de transportes, sino también de energía y comunicaciones. Asimismo, hay que articular a la infraestructura, otras iniciativas que componen el proceso de desarrollo (promoción de inversiones productivas, programas de medio ambiente, promoción e inteligencia comercial, construcción de capacidades tecnológicas, entre otros).

Visión de Negocios y Desarrollo Descentralizado

La integración de la infraestructura de América del Sur implica una importante proyección hacia el interior del continente y, en esa medida, se articula con una estrategia de desarrollo de nuestras regiones, incluyendo aquellas hasta ahora más postergadas, estrategia de desarrollo que está ligada a la internacionalización. De allí el concepto de integración regional descentralizada.

Al mismo tiempo, la integración física sudamericana debe verse en un contexto de inserción internacional. Para países medianos como el Perú, se trata de establecer la “masa crítica” necesaria para proyectarse competitivamente hacia la Cuenca del Pacífico y hacia el mundo, Si se logra reducir costos logísticos, aquellos Ejes de IIRSA que atraviesan el subcontinente sudamericano podrán constituirse en alternativas de conexión entre los países del otro lado de la Cuenca del Pacífico y el interior del continente. Para el Perú, ello significa la posibilidad de mayores exportaciones, no solo de bienes, sino también de servicios y la oportunidad de poner en valor, como factor de competitividad internacional, su ubicación espacial en Sudamérica, buscando convertirse en un centro de la interconexión bioceánica.

En la Iniciativa IIRSA se incluyen los dos Ejes consolidados actualmente existentes en Sudamérica, que son base de mercados subregionales en el marco de esquemas de integración: el Eje Andino (entre los cinco países de la Comunidad Andina) y el Eje Mercosur-Chile.

Junto a estos Ejes consolidados están los Ejes “transversales” que articulan países tanto de la Comunidad Andina como del Mercosur. La mayoría de estos Ejes son espacios emergentes por construir. Ello implica que demandarán más infraestructura básica y la inversión simultánea, no sólo en esa infraestructura, sino también en unidades productivas. Hará falta también una mayor intervención de las políticas públicas en estos espacios. Por el contrario, los espacios consolidados requerirán más énfasis en sistemas logísticos y avances institucionales y serán capaces de atraer más fácilmente al sector privado bajo formas tradicionales de concesión.



Los ejes transversales constituyen, en realidad, las principales articulaciones entre estos dos ejes preestablecidos (Eje Andino y Eje Mercosur-Chile). Ellos son (ver mapa 2):

El Eje Interoceánico Central que vincula Perú, Chile y Bolivia, países asociados al MERCOSUR, con este último mercado; asimismo, este Eje incluye las conexiones que permitirán reducir significativamente los costos de transporte para las cargas brasileñas, bolivianas, chilenas y paraguayas y peruanas, tanto hacia el Pacífico como hacia el Atlántico, así como entre los países mismos.

El Eje del Amazonas que articula Perú, Ecuador, Colombia y Brasil, a través de conexiones intermodales que incluyen la red de hidrovías amazónicas. Este Eje potencia la interconexión del interior del continente, en especial el Polo Industrial de Manaus con la Cuenca del Pacífico; igualmente, propicia la complementariedad entre costa, sierra y amazonía a lo largo del Eje, y puede ser también un vehículo para el desarrollo sostenible del comercio, la industria y el turismo en la región amazónica.

El Eje Perú-Brasil-Bolivia es de gran importancia para la complementariedad entre las regiones del sur del Perú y los Estados de Acre y Rondonia en Brasil, así como entre Bolivia, dichos Estados y el Perú. Este Eje constituye también la salida al Pacífico de dichas regiones interiores del Brasil y de las zonas de Perú y Bolivia del sector oriental de la Cordillera de los Andes.

El Eje Escudo Guyanés, que abarca la región oriental de Venezuela, el arco norte de Brasil y la totalidad de los territorios de Guyana y Surinam. Este Eje constituye, entre otros, la conexión de la Amazonía brasileña y los mercados del Caribe; asimismo, permitirá desarrollar sectores económicos con potencial en su zona de influencia, tomando como base la infraestructura de conexión.

El Eje Capricornio, que se desarrolla en la latitud del Trópico de Capricornio, tiene en los extremos importantes instalaciones portuarias, tanto en el Pacífico como en el Atlántico, que dan cuenta de su carácter bioceánico. La infraestructura de integración en este Eje es limitada y constituye el punto crítico a resolver para articular Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia y Chile.

El Eje Hidrovía Paraguay-Paraná, de gran significación para Paraguay y los otros cuatro países implicados en su desarrollo: Bolivia, Brasil, Argentina y Uruguay. Una parte significativa del potencial de este Eje norte-sur reside en su articulación con las conexiones viales de los Ejes transversales este-oeste Mercosur-Chile, Interoceánico Central y Capricornio.

Finalmente, el Eje del Sur y el Eje Andino del Sur (este último aún en estudio para determinar su viabilidad) articularán Argentina y Chile.

IIRSA, en fase de ejecución

Varios países de la región, entre ellos el Perú, están adelantando procesos de concesión al sector privado de los proyectos IIRSA bajo una modalidad de asociación público-privada o public-private partnership (PPP), en la cual el Estado ofrece al concesionario una garantía de ingreso mínimo que permite hacer viable la concesión de proyectos de infraestructura en



los llamados “ejes emergentes”, con gran potencial económico, pero cuyos flujos actuales de tráfico son insuficientes para asegurar la rentabilidad financiera de los proyectos.

Es el caso de la concesión del Corredor Vial Interoceánico Sur Perú – Brasil (que forma parte del Eje Perú/Brasil/Bolivia de IIRSA), red vial que tiene una extensión de 2 603 Km. (de los cuales 1 071 Km. corresponden a vías por asfaltar) uniendo los puertos de San Juan de Marcona, Matarani e Ilo en el Perú, con los Estados de Acre y Rondonia en Brasil. Asimismo, también se ha entregado en concesión, bajo la forma de un PPP, el Eje del Amazonas de IIRSA (Ramal Norte por el Perú), que corresponde a una extensión de 960 Km. (de los cuales 114 Km. son vías por asfaltar) entre el puerto marítimo de Paita y el puerto fluvial de Yurimaguas. Desde este último punto, a través de los ríos Huallaga, Marañón y Amazonas, se habilitaría posteriormente la conexión fluvial con el Estado de Amazonas en Brasil, que alberga el importante Polo Industrial de Manaus. En el mediano plazo, la aspiración es concretar también el puente aéreo con Manaus para intermediar en el comercio entre el Polo Industrial y los países asiáticos.

También en proceso de concesión al sector privado se encuentra la tercera vía “transversal” entre Perú y Brasil que forma parte del esquema IIRSA, el Eje del Amazonas (Ramal Centro). Esta red vial tiene una extensión de 867 Km. desde Lima hasta Pucallpa, desde donde la articulación con Brasil se puede completar a través de los ríos Ucayali y Amazonas. La conexión vial directa Pucallpa-Cruzeiro do Sul, en el Estado de Acre de Brasil, es mucho más complicada por su alto costo e implicaciones ambientales.

En el caso de las dos primeras concesiones viales, el bajo nivel actual de tránsito determina la necesidad de cofinanciamiento del Estado, tanto en lo que se refiere a la ejecución de las inversiones iniciales, como en cuanto al mantenimiento y operación. El último caso, la conexión vial Lima-Pucallpa, tiene un nivel de tráfico que le permitiría ser autosostenible.

Enfoque intermodal y participación del sector privado

En esta primera etapa, son las inversiones en carreteras las que están concentrando los esfuerzos iniciales. Después han de venir los puertos marítimos y luego deberían serlo los puertos fluviales y las hidrovías, entendiendo que estos Ejes se sustentan en conexiones intermodales. Este esfuerzo necesariamente tendrá que ser conjunto entre el Estado y el sector privado.

Más aún, la característica de “emergente” que tienen estos Ejes implica que el pleno desenvolvimiento de los beneficios de la inversión en infraestructura requiere que se realicen acciones de acompañamiento en los ámbitos de la producción y el comercio exterior, promoviendo la inversión productiva y desarrollando una visión de negocios que sustente firmemente la promoción de las exportaciones de bienes y servicios procedentes de la zona de influencia de cada Eje.

Asimismo, el desarrollo de infraestructura complementaria en los ámbitos de energía y comunicaciones, principalmente, permitirá conformar ejes de desarrollo y no solo corredores de transportes. Por otro lado, la inclusión de programas sociales y de medio ambiente debiera apuntar a asegurar la elevación del nivel de vida de la población concernida y el desarrollo sustentable de la explotación de los recursos naturales.



Ejes y Procesos Sectoriales de Integración

Como vemos, los Ejes de Integración y Desarrollo son una referencia geoeconómica de planificación territorial cuyo fin no se reduce a instaurar corredores eficientes, sino que constituyen vehículos para el desarrollo sostenible, han sido definidos con base en criterios de cobertura geográfica, flujos comerciales, no solamente presentes sino también potenciales, y compatibilidad con la sostenibilidad ambiental y social. La visión estratégica general de la integración física de América del Sur encuentra, entonces, una concreción en estos Ejes de Integración y Desarrollo.

A ello se agregan, los Procesos Sectoriales de Integración que constituyen el segundo pilar de la iniciativa IIRSA y que se refieren fundamentalmente a temas de servicios y marcos normativos. Se trata de una serie de aspectos que son transversales a los distintos Ejes de Integración y Desarrollo y, por tanto, constituyen condiciones para la viabilidad de las inversiones en infraestructura y deben conducir a una reducción de costos logísticos. Los Procesos Sectoriales de Integración son: los sistemas operativos de transporte marítimo, transporte aéreo, transporte intermodal, facilitación de pasos de frontera, tecnologías de información y comunicaciones, integración energética e instrumentos de financiamiento para proyectos de integración física regional (estos últimos, relativos a la búsqueda de fórmulas innovadoras de financiamiento que permitan acelerar las inversiones en infraestructura).

El avance logrado por IIRSA en los Procesos Sectoriales es mucho menor que el que se tiene en los Ejes. Ellos constituyen, por tanto, un desafío pendiente. Con todo, es posible afirmar que IIRSA se ha consolidado como una instancia central para la construcción de una agenda común de acciones y proyectos de integración física regional sudamericana. La conformación de una cartera de proyectos que sale de visiones estrictamente nacionales para pasar a una visión regional consensuada es un gran avance.

El empleo de una metodología de planificación territorial indicativa para ordenar esa cartera es otro logro significativo.

En ese proceso, el Perú ha jugado un papel muy activo y es reconocido su aporte constructivo a la Iniciativa sudamericana. El mayor desafío actual está en lograr la puesta en ejecución de las inversiones. Las bases están sentadas para ello.