

ALADI/SEC/di 1671  
30 de junio de 2002

## INFORME DE SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES SOBRE INTEGRACIÓN FÍSICA Y TRANSPORTE DERIVADAS DE LA CUMBRE DE BRASÍLIA

### INTRODUCCIÓN

La integración de América del Sur es condición indispensable para el desarrollo sustentable de la región. Para propender al desarrollo sustentable y armónico regional, es necesario integrar las economías de los países vecinos, lo cual se alcanza mediante el incremento del intercambio comercial, financiero y tecnológico dentro de la zona y de esta con el resto del mundo. Para incrementar las relaciones de intercambio, resulta imperioso fortalecer la integración física de los países que forman parte del ámbito regional suramericano.

Este núcleo razonado básico, fue la idea principal que los Presidentes de América del Sur transmitieron en su primera reunión cumbre celebrada en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, durante los días 31 de agosto y 1° de diciembre de 2000. La puesta en práctica de esta idea, se materializó a través del Proyecto "Integración de la Infraestructura Regional Suramericana" (IIRSA), esto es, un Plan de Acción elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, partiendo de varios insumos elaborados por los Organismos Técnicos Internacionales de la Región (ALADI, CEPAL, OLADE), que tiene como objetivo principal alcanzar la modernización y desarrollo de la infraestructura regional en un contexto de diez años.

La formulación del citado Plan de Acción, sugirió reconocer al territorio de América del Sur como una única área de referencia para la planificación de la integración física. Dicho reconocimiento implica, entre otros aspectos, incorporar a las acciones futuras en materia de planificación el concepto de "ejes de integración y desarrollo".

### ANTECEDENTES

#### REUNIÓN INAUGURAL

En cumplimiento de la decisión adoptada por los Señores Presidentes, los Ministros de Infraestructura, Transporte, Comunicaciones y Energía de América del

Sur, se reunieron en la ciudad de Montevideo, en el mes de diciembre de 2000, con el objeto de consolidar una visión general del Proyecto y consolidar la concreción del Plan de Acción oportunamente aprobado.

En aquella reunión se adoptaron las siguientes decisiones:

- 1.- Se aprobó la estructura de coordinación del proyecto, la que a partir de ese momento asumió la siguiente conformación:
  - A.- Comité de Dirección Ejecutiva (CDE). Está compuesto por representantes de nivel ministerial de los países involucrados en la Iniciativa y tiene la responsabilidad de definir la visión orientadora estratégica del proyecto y establecer los objetivos y prioridades del mismo.
  - B.- Comité de Coordinación Técnica (CCT). Está constituido por representantes del BID, CAF y FONPLATA, ejerce funciones de Secretaría Técnica de la Iniciativa y tiene la responsabilidad de identificar el portafolio de oportunidades/proyectos, promover la participación de la iniciativa privada en los mismos y establecer los recursos financieros, públicos y/o privados, para su materialización.
  - C.- Grupo Técnico Ejecutivo (GTE). Es un grupo de trabajo, uno para cada eje o proceso sectorial. Es liderado por un Gerente contratado por el CCT y apoyado por funcionarios y especialistas designados por los gobiernos de los países involucrados en la Iniciativa. Tiene la responsabilidad de articular las actividades necesarias para asegurar la implementación de los proyectos en cada uno de los ejes o el correcto funcionamiento de cada proceso sectorial puesto en funcionamiento.
- 2.- Se identificaron los principales ejes de integración y desarrollo del Proyecto IIRSA y se informó sobre el nombramiento de sus respectivos gerentes. El detalle es el siguiente:
  - A.- Eje MERCOSUR-Chile - Sr. Luis María Vaca-Soto.
  - B.- Eje Andino - Sr. Héctor Maldonado.
  - C.- Eje Interoceánico - Sr. António Holtz.
  - D.- Eje Multimodal Amazonas - Sr. Pedro Bara.
  - E.- Eje Brasil-Guyana-Surinam-Venezuela - Sr. Alfredo Moscoso.
  - F.- Eje Brasil-Perú - Sr. Rolando Vlores Fiol.
  - G.- Eje Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta - Sr. Lorenzo Vietti.
- 3.- Finalmente se aprobaron los siguientes procesos sectoriales:
  - A.- Marcos normativos de mercados energéticos regionales.
  - B.- Sistemas operativos de transporte multimodal.
  - C.- Sistemas operativos de transporte aéreo.
  - D.- Pasos de frontera.
  - E.- Armonización de políticas regulatorias de interconexión, espectro, patrones técnicos y universalización, de Internet.
  - F.- Instrumentos para el financiamiento de proyectos de integración física regional.

## PRIMERA Y SEGUNDA REUNIONES DEL COMITÉ DE DIRECCIÓN EJECUTIVA (CDE)

La primera reunión del Comité de Dirección Ejecutiva se realizó en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, República de Bolivia, en el mes de abril del año 2001 y la segunda reunión se celebró en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, en el mes de diciembre del mismo año.

Los trabajos desarrollados en ambos eventos, en términos generales tuvieron por finalidad consolidar el funcionamiento del Comité de Dirección Ejecutiva como órgano deliberativo y de decisión, incluyendo la creación e instalación de una secretaría técnica permanente en la ciudad de Buenos Aires, así como la elaboración de lineamientos operativos, actividades de promoción y difusión de la iniciativa y la realización de actividades de coordinación entre los gobiernos participantes y entre las agencias de financiamiento involucradas en el proyecto.

Sin perjuicio, se entiende que la temática más importante que fue objeto de análisis y decisión en estas dos reuniones, fue la identificación y los criterios de clasificación de los proyectos de infraestructura, en cada uno de los ejes oportunamente aprobados. En ese sentido, luego de varios intercambios de ideas y debates, el Comité de Dirección Ejecutiva acordó clasificar a los proyectos en función de las condiciones generales que en esos momentos reunían para su concreción. Se estableció, entonces, que los proyectos son o serán considerados de primera y de segunda generación. Se entiende por “proyectos de primera generación”, a aquellos que pueden ser desarrollados e implementados en el corto plazo, sin necesidad de mayores reformas o regulaciones sectoriales; y por “proyectos de segunda generación”, a aquellos que pueden ser desarrollados en el mediano plazo y pueden carecer de soluciones normativas o institucionales.

En lo que tiene relación directa con el funcionamiento de los GTEs (Grupos Técnicos), en estas dos reuniones se decidió la puesta en marcha de cuatro de ellos: el del eje Andino, Interoceánico, MERCOSUR-Chile y Sectorial de Mercados Energéticos. Se acordó la celebración de reuniones nacionales intersectoriales en los países que participan en la Iniciativa, para identificar los proyectos específicos y sectoriales y las expectativas de los gobiernos sobre cada proyecto; y se aprobó la creación de un portafolio de proyectos de primera generación en los Ejes MERCOSUR-Chile e Interoceánico, habiéndose establecido un total de 123 proyectos cuyas inversiones están avaluadas en unos U\$S 40.000 millones.

Finalmente, en lo que tuvo relación con las actividades futuras de la Iniciativa, en estas dos reuniones el CDE decidió iniciar, en el primer semestre del año 2002, los trabajos del eje “Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta” y del proceso sectorial sobre “Instrumentos Financieros”, así como tratar el eje “Neuquén-Concepción” en el ámbito del GTE del eje MERCOSUR-Chile y avanzar en la formulación de una visión estratégica para la Iniciativa, teniendo en cuenta su importancia como elemento clave en la planificación de las inversiones.

## TERCERA REUNIÓN DEL COMITÉ DE DIRECCIÓN EJECUTIVA (CDE)

La tercera reunión del CDE se realizó en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, durante los días 26 y 27 de mayo del año 2002. En esta oportunidad, el CDE se abocó a la consideración de una Agenda de Trabajo conformada por los siguientes temas: construcción de una visión estratégica

suramericana en materia de infraestructura; participación del sector privado en el proyecto IIRSA; mecanismos innovadores de financiamiento de proyectos de infraestructura regional; y elección de autoridades del CDE.

Sobre la construcción de una visión estratégica para la infraestructura regional, el Comité de Coordinación Técnica (CTT) presentó un documento de base para la consideración del tema.

En primer término, este documento fundamentó la necesidad de definir una visión estratégica por tres razones fundamentales, a saber: obtener mayor eficiencia en la ejecución de los programas que promuevan el desarrollo interno de la región; alcanzar una mejor capacidad de negociación internacional para la región; y asegurar la ejecución de los proyectos públicos internacionales, esto es, proyectos de infraestructura que, dada la distribución de beneficios entre los países, sólo pueden concebirse como parte de un enfoque internacional de desarrollo.

Seguidamente, el documento de base propuso una serie de principios orientadores para la formulación de la visión estratégica de la infraestructura del continente, a saber:

- A.- América del Sur debe concebirse como un espacio geo-económico abierto e integrado, para lo cual es preciso reducir al mínimo las barreras internas al comercio y los estrangulamientos en la infraestructura.
- B.- El espacio geo-económico abierto e integrado, debe organizarse en función a “ejes multinacionales de integración y desarrollo” concentradores de flujos de comercio actuales y potenciales, que deben alcanzar un padrón mínimo común de calidad de servicios de infraestructura.
- C.- El proceso de integración de la región, sólo puede alcanzarse mediante una sustentabilidad económica derivada de la eficiencia y competitividad de los procesos productivos, una sustentabilidad social generada por el impacto del crecimiento económico sobre la calidad de vida de la población, una sustentabilidad ambiental proporcionada por la utilización racional de los recursos naturales y la conservación del patrimonio ecológico, y una sustentabilidad político-institucional que brinde las condiciones necesarias para que los agentes públicos y privados puedan contribuir al proceso.
- D.- El desarrollo de la integración regional debe ser un proceso por el que se mejore la calidad y productividad de los bienes y servicios, para alcanzar una economía generadora de mayor riqueza.
- E.- Debe promoverse una transformación total de los conceptos de distancia y espacio, mediante la utilización intensiva de las modernas tecnologías informáticas y de comunicaciones.
- F.- Es necesario buscar la compatibilidad de las reglas que rigen y orientan la actuación de la iniciativa privada en materia de infraestructura, para viabilizar las inversiones necesarias (convergencia normativa).
- G.- Debe establecerse un liderazgo coordinado y compartido entre los gobiernos y el sector empresarial privado, en materia de infraestructura.

Estos principios propuestos, resultaron aprobados por las delegaciones presentes y pasaron a ser los principios orientadores para construir una visión estratégica regional en materia de infraestructura, habiéndose incorporado a los mismos, algunas precisiones y modificaciones entre las que se destaca, aquella por la que se decidió solicitar a los organismos técnicos regionales ALADI, CEPAL y OLADE, su colaboración y contribución a la IIRSA.

Respecto al segundo punto de la agenda, todas las delegaciones participantes coincidieron en afirmar que la participación del sector privado en la iniciativa es una necesidad y un factor crítico para el éxito de la misma; y para ello decidieron garantizar la elaboración y difusión de información de valor agregado, concertar políticas y acciones con los entes nacionales promotores de la inversión privada y eliminar trabas administrativas y jurídicas a fin de estimular el desarrollo y fomento de las inversiones en la región.

Sobre el tercer punto de la agenda, relativo a los mecanismos innovadores de financiamiento de proyectos de infraestructura regional, las delegaciones presentes identificaron una orientación de trabajo para la eliminación de las trabas al flujo de inversiones del sector privado y en ese sentido determinaron la necesidad de actuar en el perfeccionamiento de los marcos regulatorios y de la legislación existente en los países, en la instalación de foros neutros de arbitraje para los proyectos de integración física regional y en el encuadramiento de los proyectos de infraestructura que cuenten con el soporte de la iniciativa privada, como "investment grade".

Finalmente, en lo que tiene relación con la elección de autoridades del Comité de Dirección Ejecutiva, se acordó que en el período 1° de julio – 31 de diciembre 2002, la Presidencia será ejercida por la República Bolivariana de Venezuela y las Vicepresidencias por las República Federativa del Brasil y la República de Chile. Asimismo, se decidió que la Cuarta Reunión del CDE se celebrará durante la última semana de noviembre del presente año en la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela.

## **ESTADO DE SITUACIÓN**

En términos generales, se entiende que las actividades en materia de integración física derivadas de la Reunión Cumbre de Brasilia, han tenido un desarrollo importante. El Proyecto "Integración de la Infraestructura Regional Suramericana" (IIRSA), y más específicamente su Plan de Acción, son pruebas concretas de la afirmación antedicha.

Son varias las causas que han colaborado en la consolidación de esta situación.

En primer lugar, debe tenerse presente la firme y decidida voluntad política emanada de la Reunión Cumbre de Brasilia, para impulsar la integración física de la región. En ese sentido, habiéndose declarado expresamente máxima prioridad para la misma, debe tomarse en cuenta como corresponde la generación de las condiciones necesarias para trabajar en favor de la modernización y desarrollo de la infraestructura, que sirve de soporte físico a los intercambios comerciales entre los países de la zona y de ellos con el resto del mundo, por parte de los máximos órganos de decisión en cada uno de los Estados.

En segundo lugar, debe tenerse muy en cuenta que esta iniciativa se lanza desde una base de estudios específicos regionales realizados en la década de los años 90 en el ámbito de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur. Se recordará que en esta oportunidad se elaboró el "Inventario de Proyectos Priorizados de Infraestructura de Transportes para la Integración de América del Sur", el cual bien puede afirmarse que ha sido el sustento técnico inmediato para la conformación de los actuales ejes del Proyecto IIRSA, por cuanto existe una coincidencia, casi total, de los proyectos identificados en una y otra ocasión.

En tercer término, en directa relación con lo anterior, debe tenerse presente la ahora favorable actitud del BID, CAF y FONPLATA para involucrarse activamente en el financiamiento de las obras de infraestructura que se proponen. En efecto, la actitud manifestada en el año 1994, cuando se presentó el Inventario de Proyectos Priorizados de Infraestructura para obtener fuentes de financiamiento que permitieran su materialización, hoy ha variado totalmente. Lejos de asumir una posición distante, como en aquella ocasión, en esta oportunidad el BID, CAF y FONPLATA han reclamado y obtenido un posicionamiento preferencial en cuanto a la dirección y ejecución del proyecto, pudiendo desplegar así, hasta el momento, un liderazgo protagónico de primera línea que favorece notoriamente el desarrollo material de las actividades de la iniciativa.

Finalmente, en cuarto lugar, es imprescindible considerar la escasa capacidad de endeudamiento que actualmente poseen los países de la región. Ante la necesidad inmediata de invertir en la infraestructura existente, buscando una mejora considerable en los niveles de productividad de la cadena de distribución regional y las limitaciones que actualmente tienen los Estados para poder asumir nuevas obligaciones crediticias, resultó imperioso propiciar la generación de aquellas instancias por las que se atrajeran las inversiones de los operadores privados al sector de la infraestructura de la región.

La coincidencia temporal de una firme voluntad política de los gobiernos del continente, una clara actitud de colaboración de las agencias de financiamiento, un excelente acervo técnico ya elaborado y una imperiosa necesidad de mejorar la competitividad del comercio exterior regional, bien puede identificarse, entonces, como la causa fundamental que ha sustentado, hasta el momento, la buena evolución demostrada por las actividades desplegadas en el ámbito del Proyecto IIRSA.

Además del precedente y favorable balance preliminar del estado actual de las actividades derivadas de la Cumbre Presidencial, se entiende corresponde el apunte de dos aspectos que, por su impacto en el nivel de eficiencia del Proyecto, merecen, a nuestro entender, una consideración especial por parte del presente Informe: la nueva estructura de trabajo creada por la Iniciativa y la incursión de la misma en los denominados procesos sectoriales.

Uno de los mandatos insistentemente transmitidos por la Cumbre Presidencial de Brasilia, fue el de mejorar la efectividad de los emprendimientos que se generen para dar cumplimiento a las prioridades establecidas, evitándose en todo momento la duplicación de esfuerzos y de ámbitos de trabajos especializados.

En las últimas dos reuniones del CDE del Proyecto IIRSA, se ha insistido sobre la necesidad de determinar una institucionalidad para la Iniciativa y en función a esa pretensión, se ha propiciado la creación de estructuras de trabajo que, además de implicar una duplicación de mecanismos, tiende a desconocer la existencia de

estructuras especializadas con suficiente experiencia y conocimientos como para colaborar eficientemente en la obtención de los objetivos de la IIRSA.

Asimismo, el Proyecto IIRSA ha decidido incursionar en temas -procesos sectoriales-, en los que además de carecer de las ventajas comparativas necesarias para hacerlo, también carece de los mecanismos adecuados para procesarlos. Sin desconocerse que estos casos también promueven la creación de nuevas instancias de estudio, análisis y trabajo que ya existen en la región, es decir, que duplican estructuras, parecería que la Iniciativa no está preparada para incursionar con eficiencia en la consideración y la negociación de temas institucionales.

Los Aspectos Operativos de Transporte Aéreo, los Aspectos Operativos de Transporte Marítimo, los Aspectos Operativos de Transporte Multimodal, los Pasos de Frontera y/o el Marco Regulatorio y Normativo del Mercado Energético Regional, son temas que además de tener sus ámbitos naturales de estudio, negociación y decisión en la región (ALADI, CAN, MERCOSUR, OLADE, etc), parecen escapar al alcance específico y natural del Proyecto IIRSA: modernizar y desarrollar la infraestructura que sirve de soporte al transporte y comercio internacional regional.

Puede compartirse la vinculación directa de todos y cada uno de estos aspectos con el eficiente funcionamiento de un sistema de transporte regional; pero esto no quiere decir que se considere acertado que el estudio, negociación y decisión de estos temas se canalicen por fuera de los ámbitos naturales existentes y especializados en esa tarea. Parece mucho más lógico propiciar una incorporación activa de los mecanismos idóneos al Proyecto IIRSA, que pretender implementar en éste una nueva estructura, paralela a la existente, para ocuparse de idénticos objetivos.

## **PERSPECTIVAS**

Las perspectivas de las actividades sobre integración física derivadas de la Cumbre de Brasilia, guardan directa relación con el alcance que la administración del Proyecto IIRSA determine para los trabajos que se desarrollan y desarrollaren en esta iniciativa.

En la medida que todos los esfuerzos y actividades del Proyecto tiendan a la atención del objetivo principal del mismo, esto es, materializar las inversiones necesarias para actualizar y desarrollar la infraestructura regional, las perspectivas de las actividades son excelentes.

Es indudable que se trata de un proyecto sin antecedentes en la región, que posee una enorme potencialidad y que cuenta, como nunca antes, con una firme y decidida actitud de emprendimiento y colaboración directa de las agencias internacionales de financiación.

Todo ello, sin dejar de reconocer que el avance de las actividades implica un incremento directamente proporcional de las dificultades, por cuanto a medida que se avanza en la selección, calificación y definición de los proyectos, se acerca el momento de obtener los recursos financieros necesarios para su materialización y, con ello, el momento de asumir los compromisos específicos por las inversiones que se propongan, a través de instrumentos jurídicos adecuados a las necesidades que imponga cada tipo de proyecto.

Sin embargo, estas circunstancias pueden y deben superarse. Y se enciente que uno de los mecanismos idóneos para ello, pasa por la colaboración que la ALADI está en condiciones de ofrecer, a través de los regímenes y procedimientos instituidos por el TM80, como foro natural para discutir y analizar todos los aspectos normativos implícitos en la Iniciativa y para apoyar en la suscripción de aquellos acuerdos necesarios para materializar las acciones derivadas de la misma.

---