

Integración & Comercio

Nº 34

Año 16

Enero-Junio 2012

@revista

Publicación Electrónica Semestral



BID

Banco Interamericano de Desarrollo
Sector de Integración y Comercio
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe



Integración & Comercio

Nº **34** // Volumen **16** // Enero-Junio 2012

RNP: 926190
ISSN: 1995-9524

*Publicación propiedad del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe,
Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL). Todos los derechos reservados.*

Comité de Dirección

Ricardo Carciofi
Antoni Estevadeordal

Comité Editorial

Gala Gómez Minujín
Juan Martín
Christian Volpe

Coordinación-Edición

Susana M. Filippa
Julieta S. Tarquini

Las ideas y opiniones expuestas en los estudios que incluye la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan políticas o posiciones del BID-INTAL. Se autoriza la mención de los trabajos aquí publicados, siempre que se indique su procedencia. En tal caso, se agradecerá el envío de un ejemplar de la publicación a la Dirección de la revista.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe

Esmeralda 130 Piso 16
C1035ABD Buenos Aires, Argentina
Tel: (54 11) 4323-2350
Fax: (54 11) 4323-2365
e-mail: intal@iadb.org
<http://www.iadb.org/intal>



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------	---

ARTÍCULOS	5
-----------	---

<i>La integración regional sudamericana por transporte terrestre: una perspectiva histórica</i>	7
<i>Sérgio Paulo Muniz Costa</i>	

<i>Exportación por envíos postales. Tres niveles de análisis</i>	17
<i>Juan Pedro Brandi</i>	

<i>Espacios regionales fronterizos. Escenarios de integración</i>	25
<i>Nilo Meza Monge</i>	

<i>MERCOSUR: las asimetrías y el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)</i>	33
<i>Daniel Berrettoni y Jorge Lucángeli</i>	

DOCUMENTOS	45
------------	----

<i>Invertir en integración</i>	47
<i>Paolo Giordano</i>	



<i>Corredor Mesoamericano de Integración, integrando Mesoamérica por el Pacífico</i>	69
<i>Irasema Infante</i>	

<i>COSIPLAN: Plan de Acción Estratégico (PAE) 2012-2022 y Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)</i>	79
<i>Comité Editorial</i>	

E NTREVISTAS	87
---------------------	----

<i>Integración Física en América Latina y el Caribe</i>	
<i>María Emma Mejía (UNASUR)</i>	89
<i>Ennio Rodríguez</i>	95
<i>Eduardo Bastitta (Plaza Logística)</i>	101
<i>Eduardo Furlong (FURLONG)</i>	105

E STADÍSTICAS	107
----------------------	-----

R ESEÑAS DE LIBROS Y ARTÍCULOS	123
---------------------------------------	-----

<i>América do Sul integração e infraestrutura</i>	125
<i>Ricardo Carciofi y Gala Gómez Minujín</i>	
<i>IIRSA 10 años después: sus logros y desafíos</i>	129
<i>Comité Editorial</i>	

INTRODUCCIÓN

El presente número de la Revista está dedicado a la integración física latinoamericana. Al diseñar los contenidos que se reseñan a continuación, el Comité Editorial procedió de la manera habitual, lanzando una invitación a la presentación de trabajos. El texto de la convocatoria propuso tópicos y preguntas focalizados sobre el tema en cuestión, pero ubicados a la vez en un amplio espectro.

La integración física regional se apoya en una variada gama de instrumentos como las obras de infraestructura que reducen los costos de transporte y mejoran la conectividad, la estructuración financiera de inversiones de gran complejidad técnica y envergadura de capital. Pero no son menos relevantes los mecanismos de cooperación gubernamentales que proveen la necesaria coordinación de políticas y medidas que facilitan el comercio, o los impactos locales asociados a los emprendimientos especialmente aquellos ubicados en zonas fronterizas.

La primera sección de la Revista reúne pues la selección de trabajos realizada por el Comité. En el primero de los artículos, *Muniz Costa* desarrolla desde una perspectiva histórica aplicada a Brasil, la importancia del transporte terrestre. Así el autor señala que el diseño de la red de carreteras de aquel país, movido inicialmente por una preocupación geopolítica y de integración territorial interna, fue gradualmente evolucionando hacia una visión regional más amplia. En el último tercio del siglo XX, Brasil comienza una acción deliberada para conectarse gradualmente con los países vecinos; en la dirección de este esfuerzo no estuvieron ajenos los objetivos económicos y comerciales. El autor ubica en este contexto, y como un paso decisivo posterior, los acuerdos del MERCOSUR y más recientemente en el año 2000 la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que cobraría un nuevo impulso con el lanzamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Observa que al promover esta acción, Brasil traduce una atención explícita a los corredores bi-oceánicos y es consciente de la creciente importancia de Asia.

En el artículo sobre las exportaciones por la vía postal, *Brandi* da cuenta de la experiencia singular de un proyecto enmarcado dentro de IIRSA. Uno de los principales atractivos del mismo es su simpleza y su ventajosa ecuación costo-efectividad: el proyecto consiste en la utilización de la plataforma logística del correo para exportaciones de bienes de pequeño volumen y valor. A ello va asociada la reducción de costos de transporte y de transacción por la simplificación de trámites aduaneros y de gestión de pagos. Brandi describe no sólo el diseño de este programa y permite entender así la lógica sobre la cual está construido, sino que también discute la importancia del mismo para la pequeña y mediana empresa. Entre otros aspectos, el autor destaca como un factor clave la penetración territorial del programa que se apoya en la capilaridad de la red de correos.

El trabajo de *Meza Monge* se concentra en los espacios regionales fronterizos. El autor señala la necesidad de distinguir entre los pasos de frontera, entendidos éstos como puntos de control y verificación del tráfico de bienes y circulación de personas, de aquellos otros espacios de integración que se gestan alrededor de la frontera. Estos

son enclaves de población y actividad económica de carácter singular que se asientan en el territorio a uno y otro lado de los límites fronterizos. Se gesta así una dinámica integradora en el territorio que trasciende las divisiones de los mapas. El argumento de Meza Monge es que la gestión de dichos territorios requiere de políticas públicas *ad hoc* que deben ser adecuadamente coordinadas por los estados nacionales, con el involucramiento de las autoridades locales respectivas. Señala a título de ejemplo las medidas adoptadas en tal sentido por la Comunidad Andina, pero admitiendo que no han dado el resultado esperado. En la misma línea, el autor sugiere que la cuestión requiere de una mayor atención en el proceso de integración de América del Sur que viene siendo impulsado en el marco de IIRSA y UNASUR.

Siendo que la integración física es el núcleo conceptual de este número, no podía estar ausente la consideración de las asimetrías, tema al cual esta Revista ha dedicado su edición N° 31 de julio-diciembre de 2010. Este es el tópico que abordan *Lucángeli y Berrettoni* en su artículo dedicado al Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Esta es una experiencia relativamente novedosa para un esquema de integración Sur-Sur y sobre la cual existen pocos trabajos. En la primera parte, los autores enmarcan analíticamente las razones que justifican este tipo de políticas, discuten su importancia, y los méritos relativos para el caso del MERCOSUR. En la segunda parte, el trabajo aporta información novedosa sobre los proyectos que son financiados por este Fondo, observándose el mayor peso relativo que adquieren los proyectos de infraestructura que benefician mayormente a las economías de menor tamaño de este bloque: Paraguay y Uruguay. Los autores destacan la singularidad del FOCEM y ponderan el esfuerzo realizado, pero advierten que su magnitud es reducida frente a los objetivos que persigue.

Hasta aquí las contribuciones de autores y trabajos seleccionados por el Comité, y que evidencia lo que se señaló al principio acerca del amplio espectro temático vertebado alrededor de una misma preocupación que es la integración física. Sin embargo, y más allá de su diversidad, resulta difícil dar cuenta de una realidad regional que es vibrante y activa. Con tal finalidad, el Comité ha decidido incluir una segunda sección de la Revista bajo el título de “Documentos”, y cuya finalidad es reseñar esfuerzos de cooperación regional dirigidos a mejorar la conectividad latinoamericana.

Con tal propósito se reúnen tres textos dirigidos a tal propósito. *El primero* pone el foco en la realidad hemisférica y *el segundo* focaliza en el Corredor Pacífico del istmo Centroamericano. En ambos casos, los respectivos autores, *Paolo Giordano* e *Irasema Infante*, elaboran y sintetizan textos previos del BID, adaptándolos a los objetivos particulares de la Revista. Finalmente, *el tercer ítem*, referido exclusivamente a América del Sur, reúne dos documentos: el *Plan de Acción Estratégico de UNASUR* y su herramienta principal, la *Agenda Prioritaria de Integración*. Este último explica los alcances de tal agenda, su lógica y presenta también los 31 proyectos de infraestructura que tendrán atención preferencial para la integración física suramericana. Cabe aclarar que ambos son los textos acordados por los gobiernos de UNASUR en la reunión de Brasilia en diciembre de 2011.

Al dar cuenta de estos documentos, la Revista también expresa una realidad institucional del BID: el compromiso del Banco para impulsar la integración regional y global de América Latina y el Caribe a través de estas iniciativas. Dicho apoyo se materializa en un conjunto de instrumentos: estudios y diagnósticos, financiamiento de proyectos, provisión de recursos para la cooperación inter-gubernamental, suministro

de una plataforma de difusión de acciones dirigidas a una comunicación amplia con la sociedad civil, el sector privado, expertos, entre otros. La expresión integral de este compromiso se halla explicitada en la *Estrategia sectorial de apoyo a la integración competitiva regional y global*,¹ aprobada por la institución en 2011 y que resulta una de sus prioridades de acción para los próximos años.

Finalmente, siguiendo el formato habitual, y además de la sección de Estadísticas, los contenidos del número se completan con entrevistas a actores relevantes, públicos y privados sobre el tema en cuestión. En este caso, *Integración & Comercio* se ha beneficiado de la contribución generosa de *María Emma Mejía*, Secretaria General de UNASUR, de *Ennio Rodríguez*, experto en temas de integración centroamericana y, de *Eduardo Bastitta* y *Eduardo Furlong*, empresarios privados en el área de logística.

De esta forma, esta edición de *Integración & Comercio*, aspira a brindar un panorama actualizado de las principales dimensiones que se dan cita alrededor de la integración física latinoamericana. Claramente, ninguno de los textos que se aportan cierra un debate que es necesariamente complejo y donde se dan citas múltiples aristas. Simplemente atestiguan el “estado del arte”, al tiempo que denotan la perentoria necesidad de seguir profundizando investigaciones, análisis y evidencias para esclarecer el conocimiento en un tema que resulta de extraordinaria importancia para el desarrollo de la región y la posibilidad de distribuir mejor, social y espacialmente, los frutos del crecimiento económico. ♦

RICARDO CARCIOFI
Director de INTAL
Comité Editorial

¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2011. *Estrategia sectorial de apoyo a la integración competitiva regional y global*. Washington DC: BID.





Artículos

LA INTEGRACIÓN REGIONAL SUDAMERICANA POR TRANSPORTE TERRESTRE: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

SÉRGIO PAULO MUNIZ COSTA

Historiador, miembro del Centro de Investigaciones Estratégicas de la Universidad de Juiz de Fora (CPE/UFJF), investigador en temas de seguridad y defensa del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI) y responsable de Clio Consultoria Histórica (Brasília-DF). Se desempeñó como delegado brasileño en la Junta Interamericana de Defensa (JID), jefe de división de la Sección del Estado Mayor Internacional de JID, a cargo del componente militar del programa de desminado humanitario de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Como jefe de la división administrativa del departamento logístico, asesoró al Jefe del Estado Mayor del Ejército, del Departamento de Ingeniería y Construcción y del propio Departamento Logístico en lo que respecta a la evaluación de las cuestiones vinculadas con la provisión y establecimiento de las comunicaciones vía satélite, así como a la organización y adquisición de la Compañía de Ingeniería de la Fuerza de Paz del contingente del Ejército Brasileño en Haití. Autor del libro Os Pilares da Discórdia, sobre relaciones internacionales, geopolítica y equilibrio internacional, y de diversos artículos en periódicos e revistas especializados.

Las concepciones de desarrollo modernas ya no se limitan a los aspectos económicos: comprenden muchos otros factores -políticos, humanos y sociales- que las viabilizan. El transporte terrestre, entendido normalmente como un elemento de la infraestructura inductor del crecimiento económico, no es valorado debidamente por su capacidad de promover el desarrollo. La experiencia del desarrollo brasileño en la segunda mitad del siglo XX, inspirada en una vocación de integración continental, demuestra que el transporte terrestre tiene utilidad e importancia más allá de sus propósitos inmediatos. La historia sirve como medio para tener cabal dimensión de los tiempos más prolongados en que se construyeron las estructuras sociales y políticas que se deben tener en cuenta en la formulación de propuestas para superar antiguos obstáculos al desarrollo. Por esta vía, otras ciencias sociales pueden sumarse al esfuerzo de comprensión y prospección necesario para el diseño de proyectos de desarrollo regionales. La evaluación retrospectiva del proceso de integración brasileño permite establecer relaciones entre el medio físico, los condicionantes económicos y las resultantes sociales que surgen al implementar sistemas de transporte terrestres, específicamente el de carreteras. El presente ensayo propone una forma de pensar el desarrollo y la integración del continente sudamericano a partir del transporte terrestre, emulando políticas y estrategias que tengan en cuenta los aspectos históricos, geográficos y culturales de las poblaciones y las regiones intermedias entre los grandes centros económicos.

INTRODUCCIÓN

Las personas que transportan sus productos en el camión de una gran empresa de logística brasileña con destino a cualquier ciudad de América del Sur,

o viceversa, tienen escaso interés en la historia y la geografía de las regiones que separan los depósitos de origen y destino de los bienes que comercializan. El costo del flete -para hablar solamente de uno de los aspectos que incidirán en la formación de sus precios- se calcula

a partir de datos cuantitativos que incluyen desde el combustible hasta la remuneración del capital invertido en la empresa prestadora de los servicios de transporte, todos ellos elementos que están condicionados por factores políticos y económicos. Además, las propias carreteras se construyen a partir de estudios del retorno de la inversión como también de la atención a las demandas creadas por la actividad económica.

En el pasado, los desiertos, las montañas, los mares, en otras palabras, las barreras y las distancias aislaban poblaciones, incluso dentro de países de gran extensión territorial. En el caso brasileño, después de la Segunda Guerra Mundial, fue notable la intensificación del flujo migratorio en sentido NE-SE y, posteriormente, en la década de 1970, hacia los grandes centros nacionales, estimulada por el desarrollo económico, por la diseminación de la información a través de la televisión y por la disponibilidad de vías de transporte. Independientemente de los desequilibrios sociales que estos flujos migratorios puedan haber generado, nadie objetaría la decisiva contribución que éstos, y las rutas a través de los cuales ellos fueron posibles, prestaron a la integración y atenuación de los desniveles regionales.

PERSPECTIVAS DE DESARROLLO

CONOCIMIENTO Y MATERIALIDAD

Cualquiera sea el ángulo desde el que se considere la cuestión del desarrollo, queda claro que el conocimiento se presenta como un aspecto esencial de su promoción. En los últimos años del siglo XX, el éxito de la sociedad del conocimiento en la parte más desarrollada del mundo presupuso que su lógica fuese entendible para los países en desarrollo y los subdesarrollados.

Si Latinoamérica continúa sufriendo fluctuaciones económicas extremas a fines del siglo XX, la razón principal está en no haber realizado la transición de la dependencia de recursos naturales a una economía basada en el conocimiento. El gran desafío al que se enfrenta Latinoamérica en las próximas décadas es la transición a una sociedad rica de conocimiento, basada en una gran expansión de la educación, la ciencia y tecnología, y la democratización. (Sachs, 1999, p. 24).

Resulta difícil no estar de acuerdo con el diagnóstico precedente, pero es forzoso reconocer que el

conocimiento no conduce directamente al desarrollo, teniendo en cuenta que este último está inevitablemente antecedido por factores humanos, geográficos y económicos; en una palabra, materiales. Otros menos tangibles, pero no por ello menos importantes, influyen también en la capacidad de una determinada sociedad de producir conocimientos, en particular, los culturales.

*Cada una de estas cuatro concepciones del desarrollo [biológica, económica, política y cultural] tiene algo de verdad: no hay desarrollo sin progreso biológico, económico, político y cultural. La industria y el comercio modernos demandan mano de obra saludable y competente, y la educación -que es a la vez un medio y un fin- exige apoyo económico y libertad. A su vez, esta última no se usufructúa como un bien cultural: no es una cosa, pero sí un estado de cosas; no sustituye a la abundancia o a la cultura, pero sí es un medio para gozar de una y otra. Y la cultura no se puede desarrollar con vigor y continuidad allí donde no existe un mínimo de holgura económica y de libertad de creación, y divulgación. **El desarrollo auténtico y constante es, pues, integral:** biológico, económico, político y cultural. Esta es, en resumen, la concepción integral del desarrollo. (Bunge, 1980, p. 22, la unidad destacada es nuestra).¹*

La proposición de una sociedad basada en el conocimiento es un fin que precisa viabilizarse también por medios materiales, lo cual conduce a la cuestión de la acumulación de capital capaz de sostener la educación, la investigación, la producción, la renta y el consumo que caracterizan tal modelo de sociedad. Hoy, la acumulación de capital no es solo financiera sino también humana y debe evolucionar *pari passu* con la primera. Esta acumulación es virtuosa cuando sus componentes financiero y humano se complementan recíprocamente.

LA GEOGRAFÍA Y SUS ENFOQUES POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y HUMANOS

Históricamente, se consolidó la idea de que la geopolítica estaría ligada a la política de defensa, por cuanto ella prescribe la aplicación del poder en un determinado espacio. Sin embargo, no siempre la aplicación de ese poder se da por la vía militar, con vistas a lograr predominio o hegemonía. Esa fue la tendencia en América del Sur, donde el subdesarrollo, la

¹ Traducción no oficial.

enormidad de los espacios y la carencia de recursos de todo orden inspiraron una geopolítica de organización de los espacios. Orientada a la aplicación del poder de los estados nacionales por medio de la infraestructura, la instalación de polos de desarrollo regionales y la articulación de bloques económicos, esta escuela geopolítica sudamericana se hace patente en varios tratados regionales, algunos de ellos olvidados. La geopolítica sudamericana es sustentable y promisoría porque se apoya en los aspectos geo-históricos del desarrollo: recursos naturales, población, espacios y conexiones físicas.

Durante la década de 1970, Brasil absorbió la metodología utilizada por las agencias internacionales que trabajaban con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y llevó a cabo un extenso estudio del transporte brasileño según una visión predominantemente técnica y económica que perduraría por un buen tiempo e influiría en otros estudios hasta la década de 1980. Del análisis de estos estudios, en particular "Region A, States of São Paulo, Mato Grosso and Goiás" (Brasil, 1968a), es posible verificar en el agrupamiento de las regiones estudiadas la preocupación por la articulación del núcleo económico-industrial del país con el interior, una reiteración del papel geopolítico de la "placa giratoria" (Barreto, [?]) de la meseta brasileña en la formación territorial nacional.

El estudio se llevó a cabo en tres fases diferentes. La primera de ellas incluyó un análisis del sistema de carreteras existente, una investigación sobre el tránsito, y un estudio exhaustivo de las economías de los tres estados. El resultado de los trabajos de esta etapa fue el desarrollo de una red de rutas nuevas y mejoradas, que serían objeto de estudio en la segunda fase. En la segunda fase, se analizó el sistema de carreteras con la ayuda de un computador digital, y se elaboró un programa de inversiones justificadas desde el punto de vista económico, con un orden de prioridades basado en el año óptimo para realizar cada inversión. La tercera y última fase del estudio consistió en la preparación de un programa financiero que contemplaría los recursos para todos los gastos recomendados, recursos que provendrían de tarifas a nuevos usuarios, préstamos y otros servicios presupuestarios. (Brasil, 1968a, p. 1-4).²

Tomando como base estudios y análisis realizados por el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA*), la Fundación Getúlio Vargas (FVG) y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la metodología aplicada arrojó importantes resultados con respecto a las relaciones entre el transporte y la economía, y de este modo confirmó el papel del transporte como promotor del crecimiento económico.

El desarrollo del sector del transporte se debe evidentemente al cambio estructural de la economía y a la especialización y urbanización crecientes, lo que trajo aparejado una mayor tasa de crecimiento de los servicios de transportes que de las tasas de crecimiento del producto real en otros sectores. (Brasil, 1969, p. 66).³

Asimismo, cabe destacar el relevamiento por zonas de tráfico y sus proyecciones en el crecimiento de las ciudades y los municipios, a lo largo de dos ejes de vinculación terrestre en el estado de San Pablo, lo que evidencia los rasgos de una geografía humana aún no tan valorizada en el contexto de las grandes obras de ingeniería de la época. Orientado por una visión de demanda de tráfico, el estudio llegó a conclusiones prospectivas a partir de las relaciones establecidas entre migración, demografía, crecimiento económico y proyecciones de tráfico.

Sin embargo, la transición de lo rural a lo urbano no está exenta de problemas. La disparidad de recursos entre las zonas de tráfico explica las diferencias de desarrollo económico. En algunas instancias, se espera que se produzca una disminución de la población real. (Brasil, 1968c, p. III-3-10).⁴

Otro aspecto relevante del estudio fue la intención de aumentar la capacidad de mantenimiento de las carreteras por parte de los estados menos desarrollados. Goiás, Mato Grosso y San Pablo, aunque articulados geopolíticamente en la expansión de la frontera brasileña, tanto la histórica como la agrícola, eran en la década de 1960 bastante desiguales en lo que hace a desarrollo.

² Traducción no oficial.

³ Traducción no oficial.

⁴ Traducción no oficial.

Los objetivos de este estudio de la organización del departamento vialidad de Mato Grosso son (1) mejorar la eficiencia operativa y administrativa y (2) facilitar la transferencia gradual de todos los servicios relativos a la construcción, mantenimiento y vigilancia de las carreteras nacionales dentro del territorio del estado del Departamento de Vialidad Nacional al Departamento de Vialidad del Estado de Mato Grosso (DERMAT). Las áreas específicas de análisis, evaluación y planificación, descriptas someramente en el alcance de este estudio son (1) un programa de mantenimiento, (2) las operaciones de mantenimiento, (3) los equipos de mantenimiento, (4) los procedimientos de licitación y contratación y (5) la administración. (Brasil, 1968b, p. 1-3).⁵

El estudio sobre el transporte que se llevó a cabo en Brasil durante las décadas de 1950 y 1970 es un ejemplo de cómo se puede analizar el desarrollo nacional con fundamento geopolítico. Era una visión que habría de privilegiar el transporte y, al poner también el foco en las regiones intermedias o periféricas de los grandes centros económicos, proporcionó una perspectiva de integración fundada en la descentralización y en la difusión de capacidades y competencias.

TRANSPORTE TERRESTRE: LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

EVOLUCIÓN DEL TRANSPORTE EN BRASIL

Desde que el Emperador D. Pedro I sancionó la ley de fecha 29 de agosto de 1828, "*mediante la cual se establecían las reglas para la ejecución de obras públicas que tuviesen por objeto la navegación de los ríos, la apertura de canales, la construcción de caminos, etc.*" (Brasil, 1973, p. 31), Brasil tuvo trece propuestas de planes viales (ocho durante el Imperio y cinco en la Primera República), cuyo objeto fue conectar las distintas regiones del país, además de vincularlo con los países vecinos, antes de contar con un plan vial oficialmente aprobado, el Plan de Transporte Nacional de 1934.

Consideradas disociadas de las realidades políticas y económicas del país, estas propuestas anteriores al Plan de Transporte Nacional de 1934 dejaban, sin embargo, vislumbrar las grandes trazas longitudinales de las carreteras Transbrasiliana y Belén-Brasilia y de

las extensas transversales que hoy cruzan el territorio brasileño de este a oeste.

LA EXPANSIÓN EN LA POSGUERRA

Antes de que el sistema de convoyes escoltados proporcionase alguna seguridad al transporte marítimo de cabotaje, blanco de los ataques del submarino alemán U-507 a la navegación brasileña en agosto de 1942, el Nordeste brasileño experimentó la sensación de un bloqueo en relación con el resto del país. Ello impactó fuertemente en la dirigencia política brasileña, que tomó conciencia de la precariedad de la articulación terrestre del sudeste del país con las demás regiones, en particular el Norte y el Nordeste. Durante la guerra, se intentó viabilizar la conexión del núcleo económico del Sudeste con el Nordeste a través de una ruta compuesta por el río San Francisco y la carretera Transnordestina, que cruzaba transversalmente el interior de Pernambuco. La falta de inversión previa en equipos de mantenimiento y transporte tornaron iniciales los resultados de esta operación.

En 1940, durante la inauguración de ciudad de Goiana, Getúlio Vargas lanzó la Marcha hacia el Oeste, un programa de integración que haría posible la construcción de Brasilia casi dos décadas después. En 1944, Brasil adoptó su primer plan vial (Decreto-ley de fecha 23 de marzo de 1944), basado en el Plan de Transporte de 1934 y, en 1945, se sancionó la Ley Joppert (Decreto-Ley 8463, de diciembre de 1945), por la que se creó el Departamento de Carreteras para Transporte Automotor y el Fondo Nacional de Carreteras, que constituyó lo que puede considerarse el punto de partida de la historia reciente del transporte en Brasil. En 1951, el nuevo plan vial integró el Plan de Transporte de 1934 y el Plan de Transporte por Carreteras de 1944.

Los Planes de Transporte de 1964 y 1973 integraron las carreteras, las ferrovías, las terminales marítimas y vías navegables y las terminales aéreas, y constituyeron la base de la ola de desarrollo que Brasil experimentó en esa época. Pero, a los fines de este estudio, es importante reconocer que el perfil de la sociedad brasileña cambió en las décadas de 1950, 1960 y 1970 del siglo XX, en buena parte, debido al transporte terrestre. Desde las dificultades para la implementación del Plan SALTE (Salud, Alimentación, Transporte y Energía) en la posguerra, hasta los planes de desarrollo de las décadas de 1970 y 1980 -época caracterizada por la planificación

⁵ Traducción no oficial.

estatal del desarrollo- el transporte ocupó una posición destacada que, poco a poco, salió de la esfera de la infraestructura para incidir en otros aspectos, como se puede apreciar en las consideraciones relacionadas con los beneficios sociales alcanzados por el Programa de Integración Vial de la Frontera Noroeste Brasileña:

Las repercusiones esperadas de la implantación del Subprograma de Carreteras se reflejan en los niveles nacional, regional y local, y entre ellas merecen destacarse las siguientes:

- *mejora de las condiciones de vida de la población rural, tanto en lo que respecta a la salud y la escolaridad como a la corrección del perfil de su distribución del ingreso;*
- *creación de mayor número de puestos de trabajo en el medio rural;*
- *reducción de las tensiones sociales en los medios regionales, en virtud de las facilidades de retorno de las familias marginalizadas a las actividades rurales;*
- *reducción de las posibilidades de daño ecológico en los sistemas amazónicos, debido al avance de pioneros hacia zonas con condiciones más favorables a la adaptación del hombre al medioambiente;*
- *reducción de las tensiones sociales en las zonas más densamente pobladas del centro-sur del país, gracias a la inducción de oferta de tierras en la frontera agrícola;*
- *contribución a la mejor distribución de la renta nacional, como resultado del mayor acceso de la población más indigente a los alimentos básicos por la reducción del gasto en transporte. (Brasil, 1984(?))c, p. 8.3.2).⁶*

ARTICULACIÓN CON LOS VECINOS

En algunas de las propuestas que antecederon al Plan de Transporte Nacional de 1934 se constata la preocupación por la integración sudamericana, ya sea por la previsión de las conexiones ferroviaria y vial brasileñas con los de los países vecinos o por la ambiciosa concepción de las conexiones bioceánicas, entre las que se destaca el Plan Rebouças:

En 1874, el ingeniero André Rebouças presentó un bosquejo de otro plan de transporte, que contemplaba las conexiones entre el Atlántico y el Pacífico. En él concibió al país como un gran triángulo, cuya base se asentaba en el río Amazonas y sus catetos estaban representados por la costa atlántica y la Cuenca del Plata. (Brasileiro, 2001, p. 105).⁷

Unos años antes, en 1871, Brasil suscribió un contrato para la realización de estudios de viabilidad para la construcción de un ferrocarril que conectase a Curitiba, en Brasil, con Sucre, Potosí y Oruro, en Bolivia, lo que le permitiría acceder a la costa del Pacífico. Dicho plan recibió el apoyo de Mauá, el gran pionero industrial y desarrollista brasileño. En realidad, el plan se inspiraba en la acción geopolítica que Estados Unidos estaba llevando a cabo en América del Norte. Se vislumbraba un papel semejante para Brasil, en cuanto a la articulación de las dos costas oceánicas del continente sudamericano, con miras a la integración de distintas soberanías en un proyecto para el cual faltaban, en ese momento, no solamente los indispensables conocimientos técnicos sino, principalmente, los ideales políticos de confluencia e integración regionales.

Fue un extranjero, Christian Plam, imbuido de las ideas grandiosas inoculadas por las experiencias de América del Norte sobre el factor económico ferroviario, quien introdujo en Brasil el pensamiento que nos urgía en el continente sur: vincular los océanos Pacífico y Atlántico, conexión más fácil y menos lejana que la que se acababa de realizar en el norte del continente. (Farias, 1933, p. 534).⁸

Poco a poco, las ideas de integración nacional y articulación continental fueron tomando forma. El Plan Vial Schnoor, una propuesta presentada en 1927, fue el primero que contemplaba la localización de la capital en el *Planalto Central*, en Goiás, y la conexión terrestre con Santiago y Valparaíso, en Chile. En la década de 1970, logrados ya los grandes objetivos de integración nacional, Brasil pasó a prestar más atención a la articulación de sus conexiones terrestres con los países vecinos, en particular Paraguay, y encaró la realización de estudios más profundos en este sentido, para lo cual aplicó la metodología que había absorbido diez años antes.

Para las carreteras, el criterio de fijación de prioridades fue el de identificar el año óptimo de apertura, cuando los beneficios generados por las ventajas resultantes de la reducción del costo operativo de los vehículos en tránsito llegasen al 10% del costo de implementación de las mejoras. (IPEA/GEIPOT, 198(?), p. 27).⁹

A comienzos de la década de 1980, Brasil se embarcó en un enorme esfuerzo exportador con el fin de equilibrar

⁶ Traducción no oficial.

⁷ Traducción no oficial.

⁸ Traducción no oficial.

⁹ Traducción no oficial.

su balanza comercial, desestabilizada por los precios del petróleo, y su balanza de pagos, comprometida por aquella y por la crisis de la deuda externa. Se registró un incremento de las relaciones comerciales con los países vecinos, en particular con Argentina. En armonía con las iniciativas brasileñas de integración económica regional mediante el transporte, algún tiempo después, el gobierno argentino se manifestó con respecto a las perspectivas del transporte de cargas por carretera entre los dos países, ocasión en la que acentuó su peculiar crecimiento y contribución a la “creación de un espacio competitivo común”.

En resumen, el transporte carretero de cargas ha tenido una evolución muy positiva, en especial a partir de 1989, en el sentido Argentina-Brasil y, desde 1991, en el sentido inverso, para luego equilibrarse a partir de 1993 y durante 1994. Dicho modo de transporte está mostrando una gran flexibilidad y adaptación en la captación de nuevas cargas y acentuado incremento del intercambio comercial en los años recientes. No solo este medio aumentó en forma notoria su participación en el tonelaje transportado en ambos sentidos, sino que, si se toma en valores, el crecimiento de este fue más que proporcional. (Embajada Argentina, 1995, p. 166).

SITUACIÓN ACTUAL DEL TRANSPORTE TERRESTRE ENTRE BRASIL Y LOS PAÍSES SUDAMERICANOS

Brasil “llegó” a todas sus fronteras (Magalhães, 2009). Paulatinamente, desde el Acuerdo de Mar del Plata, suscripto en 1977 y modificado en 1989, se concretaron acuerdos de transporte terrestre con ocho países vecinos (Brasil, 2008, p. 1), cuyo espíritu es el respeto por la regla de origen. “Los acuerdos bilaterales de transporte con los países vecinos se guían por lo que dé resultado; de ahí que se caractericen por la flexibilidad de su formulación” (Magalhães, 2009). Su importancia para las poblaciones fronterizas, al igual que para los países vecinos, puede apreciarse en el ejemplo de Bolivia, cuyos camiones utilizan las carreteras brasileñas en extensos trechos para llegar a puntos de su territorio nacional a los que no pueden acceder internamente.

Durante la reunión de los Jefes de Estado de América del Sur en Brasilia, en el año 2000, se lanzó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), con la finalidad de definir los corredores internacionales y las acciones entre los países. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) adoptó el Acuerdo de Transportes del Cono Sur y la idea predominante hoy es la de que algunos corredores

de transporte regionales “deberán transformarse naturalmente en bioceánicos” (*ibídem*), en la medida en que la demanda de carga se imponga.

En el plano interno, Brasil adoptó una serie de medidas tendientes a facilitar el transporte terrestre prestado por pequeños transportistas locales y esporádicos, como los viajes ocasionales de carga propia. La Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) implementó, en todos los cruces fronterizos, un sistema en línea para controlar las empresas y flotas habilitadas que, integrado con la agencia de recaudación tributaria brasileña (*Receita Federal*), disminuye la burocracia y faculta la emisión de manifiestos internacionales de carga.

No obstante ello, vale recordar que el alcance y la importancia de la modalidad de transporte por carretera en América del Sur para las exportaciones brasileñas se ubican en la dimensión de Brasil como actor global, lo que abre nuevas perspectivas de riqueza compartida para sus vecinos:

Para la agroindustria nacional, el beneficio estaría en la posibilidad de embarcar grandes volúmenes de carga del otro lado de América del Sur, como en San Juan de Marcona. La profundidad de las bahías de Marcona llega a los 30 metros, lo que permitiría el atraque de buques de 300 mil toneladas de capacidad. Los buques que llegan a Santos, el mayor puerto del país, tienen una capacidad máxima de carga de solo 60 mil toneladas. Si tomamos, por ejemplo, un barco cargado en Shanghai, China, la diferencia entre partir de Santos o de un puerto sobre el Pacífico es de cuatro días de navegación, lo que representa para una compañía naviera transoceánica grande un ahorro de US\$ 177 mil. (Brito, 2009).¹⁰

VIABILIZAR EL DESARROLLO MEDIANTE EL TRANSPORTE

En las próximas décadas, el desarrollo sudamericano debe contextualizarse con mucha atención, ya que puede llegar a generar flujos migratorios muy difíciles de manejar para todos los involucrados, como ya ocurre en otras geografías. El mejor camino para el desarrollo de América del Sur es el de compartir los avances en función de las posibilidades de organización del espacio que proporciona, como también de la ventaja que ofrece de

¹⁰ Traducción no oficial.

no crear o fomentar desniveles regionales. No desplaza poblaciones, tiene en cuenta sus hábitos y cultura, sin los traumas que conllevan los cambios, y potencia las vocaciones regionales.

El examen de estas ideas permite inferir que se opta por la **contigüidad** como *política* desarrollista regional y por la **continuidad** como *estrategia* de su implementación. La **contigüidad** porque se intensifica la vecindad y se tienen en consideración los polos de desarrollo nacionales y fronterizos dentro una visión integrada. La **continuidad** porque la interconexión material trasunta una vocación para atenuar las diferencias entre los polos de desarrollo y las realidades nacionales. El efecto vislumbrado es el de una red, continuamente expandida y densificada, no solo promotora de riqueza y renta, sino también de presencia de los estados nacionales soberanos que trabajan según los respectivos marcos constitucionales y los acuerdos regionales.

El transporte es una vía de desarrollo, dado que su versión terrestre estimula la creación de polos difusores de empleo y renta, por el surgimiento de prestadores de diversos servicios (como talleres mecánicos, establecimientos comerciales diversos, vehículos de trabajadores autónomos y empresas y servicios de mantenimiento vial), que progresivamente establecen sus propias redes debido al nexo comercial y refuerzan las solidaridades funcionales y culturales. Para que se cumpla esa vocación, se debe tener en cuenta el análisis del potencial de expansión económica **de** las rutas y **en** las rutas, así como las necesidades de capital humano para operarlas localmente, incluidas la administración y la capacitación.

Más dependiente de los aspectos humanos, el transporte terrestre acerca a las poblaciones en función de sus respectivas culturas y requiere la presencia del Estado, una condición deseable para la seguridad y sustentabilidad de las acciones de desarrollo. Transportar, según esta concepción, es más que hacer “pasar” personas y cargas por determinadas regiones. Es hacerlo con eficacia y eficiencia, a los mejores costos, de manera continua, sin interrupciones y sobresaltos; es “pasar” y dejar beneficios locales que redundarán en mayor calidad para el transporte que por allí transita. Es posible ver más allá de lo inmediato.

Una metodología para la prospección de rutas de transporte integradoras y promotoras del desarrollo, que valga de ejemplo de propuesta en materia de políticas

y estrategias, contemplaría tres etapas: el relevamiento de las características geográficas, históricas y culturales de las regiones involucradas; el análisis de la situación efectiva y potencial del equipamiento en estas regiones; y el estudio del potencial de expansión económica **de y en** las rutas de conexión.

Integrar mediante el transporte terrestre los polos irradiadores de desarrollo es un corolario natural. De esta manera, las regiones aisladas geográficamente, difíciles de ser transpuestas, pueden encontrar su vocación como articuladoras de rutas de integración y, de ese modo, contribuir al desarrollo propio y regional. Pero para eso es preciso comprender las regiones que se han de vincular, descentralizar actividades, atribuir misiones compatibles con las vocaciones locales, movilizar las poblaciones para que participen del esfuerzo y establecer marcos legales, jurídicos e internacionales plenamente compatibles con sus realidades locales.

No resulta difícil diagnosticar que algunos programas de integración regional no se desarrollaron a la altura de las expectativas de los acuerdos e intereses económicos reales. Persisten, muchas veces, zonas de resiliencia geográfica y cultural entre los polos de intercambio, que imponen costos imprevisibles, retrasos y hasta oposiciones inexplicables al paso más fluido posible de cargas y personas rumbo a otros destinos. Esto forma parte de las barreras invisibles que se crean, generalmente, a partir de un sentimiento de alienación y falta de compromiso dominante en las regiones intermedias entre los principales polos de desarrollo y comercio.

El camino evidente para superar estas dificultades nace de las ventajas percibidas en la producción de bienes y prestación de servicios de apoyo al transporte, así como de convencer a los polos principales de la conveniencia de descentralizar sus aparatos de apoyo y disponer parte de ellos en esas regiones, lo que estimula mejores niveles de educación, formación profesional y renta. Esta opción actuaría a modo de catalizador del desarrollo regional, progresivamente concentrado.

La tecnología ofrece hoy nuevas perspectivas para la superación de los desiertos de hombres. Buenos puertos, caminos, depósitos, talleres, garajes, estaciones de pasajeros y atractivos turísticos y hoteleros pueden viabilizar una red sudamericana de transporte que contribuya a atenuar los desniveles regionales y aproximar a las poblaciones involucradas. Sin embargo, en cualquier caso, el proceso tiene

que florescer en el plano local para así avanzar con seguridad y sin retrocesos. El respeto de los acuerdos es indispensable y sin ello difícilmente se dé una nueva ola integracionista a partir de los transportes

terrestres. Pero los consensos se deben construir en el plano local para que subsistan regionalmente. Las consideraciones de naturaleza histórica y cultural serán siempre esenciales para ese proceso. ♦

BIBLIOGRAFÍA

BARRETO, FLAMARION. [?]. *Formação Territorial do Brasil*. ECEME.

BRASIL. 2008. Telas de apresentação fornecidas na entrevista concedida pelo Sr. Francisco Magalhães ao autor.

BRASIL. GRUPO DE ESTUDOS PARA INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTE. 1969. "Brazil Transport Survey: Phase II Highway Studies, Volume XIII-A, Transport and the Growth of the Economy-Text". KAMPSAX.

-----, 1968a. "Brazil Transport Survey: Highway Master Plan - Common Studies and Methodology, Volume XIV-A, Region A, States of São Paulo-Mato Grosso-Goiás". E.K. Parson, Brickenhoff, Quade & Douglas, Inc. - Edwards and Kelsey, Inc.

-----, 1968b. "Brazil Transport Survey: Volume XIV- B, Region A, São Paulo". E.K. Parson, Brickenhoff, Quade & Douglas, Inc. - Edwards and Kelsey, Inc.

-----, 1968c. "Brazil Transport Survey: Volume XIV - E, Region A, Mato Grosso". E.K. Parson, Brickenhoff, Quade & Douglas, Inc. - Edwards and Kelsey, Inc.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. 1973. "Planos de Viação: evolução histórica (1808-1973)". Rio de Janeiro. 554 p.

-----, 1982. "Sistema de Transportes Brasileiro e sua Articulação com os Países do Cone Sul". Asunción.

-----, 1984?a. "Fronteira Noroeste Brasileira: Programa de Integração Viária e sua Vinculação com o Sistema Interamericano de Transporte, Volume I - Apresentação, Resumo e Repercussões do Programa".

-----, 1984?b. "Fronteira Noroeste Brasileira: Volume III - Programa - Custos e Financiamento".

-----, 1984?c. "Fronteira Noroeste Brasileira: Volume IV - Avaliação Sócio-Econômica do Programa e sua Execução".

BRASILEIRO, ANÍSIO, ET AL. 2001. *Transportes no Brasil: história e reflexões*. Brasília: Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOP); Recife: Editora Universitária da UFPE. 525 p.

BRAUDEL, FERNAND. 1995. *Civilização Material, Economia e Capitalismo, Séculos XV-XVIII: Volume 1, As Estruturas do Cotidiano: O Possível e o Impossível*. San Pablo: Martins Fontes. 541 p.

BRITO, AGNALDO. 2009. "Nova rodovia dará ao Brasil acesso limitado ao Pacífico", en: *Folha de São Paulo*. San Pablo: Caderno Dinheiro. 21 de junio.

BUNGE, MARIO. 1980. *Ciência e Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia Ltda; San Pablo: Editora da Universidade de São Paulo. 136 p.

EMBAJADA ARGENTINA EN BRASIL. 1995. *Argentina-Brasil: comercio, inversiones e integración física, hacia una nueva relación en la construcción de un espacio competitivo común*. 3° ed. Brasilia.

FARIAS, ALBERTO. 1933. *Mauá: Ireneo Evangelista de Souza, Visconde de Mauá 1813-1889*. Coleção Brasileira - Volumen 20. San Pablo: Companhia Editora Nacional.

IPEA e GEIPOT. 198-?. "Plano Diretor de Integração dos Sistemas de Transportes do Brasil e do Paraguai: Volume 1 - Síntese e Recomendações".

MAGALHÃES, FRANCISCO (Superintendente Suplente de Servicios de Transporte de Cargas de la ANTT). 2009. Entrevista concedida al autor el 21 de julio en la sede de la ANTT. Brasilia, DF.

SACHS, J. F. 1999. "Desarrollo en el Mundo: Latinoamérica y el Desarrollo Económico Global", en: Prudencio, F. C. (Org.). *Bolivia en el Siglo XX: La Formacion de la Bolivia Contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia.



EXPORTACIÓN POR ENVÍOS POSTALES

TRES NIVELES DE ANÁLISIS

JUAN PEDRO BRANDI*

Economista egresado de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato di Tella, Argentina, especializado en la internacionalización del desarrollo local. Docente de la UNLP; del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), Cancillería Argentina y de la Escuela de Educación Continuada (EEC), Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es investigador del Departamento de Relaciones Económicas Internacionales (DREI) dependiente del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la UNLP. Se ha desempeñado como consultor en diversas organizaciones públicas y privadas. Es Asociado en el Estudio Chinen, Morbelli y Asociados dedicado a la internacionalización de las empresas y el estudio de mercados nacionales, regionales e internacionales.

El presente artículo tiene por finalidad narrar la experiencia del proyecto Exportación por Envíos Postales impulsada en el marco de la Agenda de Implementación Consensuada (AIC) 2005-2010 de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), vista desde los enfoques que valorizan la exportación, y desde tres niveles de análisis diferentes. No es la intención de este documento evaluar el éxito o fracaso de la experiencia en sí, sino conceptualizar la racionalidad del instrumento como promotor de exportaciones y de exportadores. En la primera parte, hacemos una presentación del programa y narramos las experiencias de Brasil y Perú. En segundo lugar, analizamos el programa a través de las teorías que focalizan la relevancia de la exportación. Por último, presentamos las consideraciones finales.

EL NACIMIENTO DEL PROGRAMA

En la primera Cumbre del año 2000 desarrollada en Brasilia, los Jefe de Estado asumieron la obligación de fomentar políticas para apuntalar la integración en América del Sur. Así nace la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que consiste en un mecanismo institucional de coordinación de acciones

intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones.

Luego de los primeros pasos de la Iniciativa, de planificación preliminar y la organización inicial, en 2004 se optó por tomar un enfoque basado en resultados a fin de intensificar la gestión del proceso integrador. Para evitar un posible desaliento, se buscó consolidar todos

* El autor agradece los comentarios de Laura Bogado Bordazar y Néstor Daniel Berrettoni. Todas las opiniones son personales.

los avances logrados y capitalizar las contribuciones de expertos y de reuniones técnicas llevadas a cabo hasta esa fecha. Se buscó una nueva estrategia. Por este motivo, hacia fines de 2004, durante la reunión llevada a cabo en Lima, Perú, los países miembros de IIRSA proponen una agenda común con 31 proyectos de gran envergadura en cuanto a la integración de América del Sur. De esta forma surge la Agenda de Implementación Consensuada (AIC) 2005-2010 que es firmada por los presidentes de la región en la Cumbre de Cusco del mismo año.

Uno de los proyectos de la Agenda es el relativo a las exportaciones postales, cuya denominación es "Exportación por Envíos Postales para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMES)".

Los países de IIRSA buscan, por medio de este proyecto lograr dos fines muy concretos. *Por un lado*, implementar un sistema de exportación simplificado que amplíe las posibilidades de las empresas suramericanas, en especial aquellas MIPyMES, permitiendo el acceso al mercado global por medio de una armonización y simplificación de pasos imprescindibles para la exportación de bienes. *Por el otro*, el proyecto busca consolidar una plataforma logística en todo el subcontinente que se base en la red infraestructural de las empresas postales de operador público.

El proyecto fue presentado por Brasil sobre la base de su experiencia nacional desarrollada por la compañía de correos y telégrafos brasileña. Por medio del operador postal público, Brasil implementó un sistema simplificado de exportación denominado "Exporta Fácil" el cual permite a las empresas tramitar exportaciones por medio de una Declaración Simplificada de Exportación en las oficinas postales. El éxito del programa se basó en la descentralización de la aplicación del programa, ya que el correo oficial cuenta con una vasta red de agencias en todo el territorio brasileño.

LAS EXPERIENCIAS DE BRASIL Y PERÚ

BRASIL

En Brasil comienza el Programa "Exporta Fácil" a mediados del año 2000. El sistema simplificado comenzó con el límite máximo de US\$ 5.000 declarados y 30 kilos de peso permitido; luego, dada

la presión de la demanda, se llevó a US\$ 20.000, y hoy, se permite hasta US\$ 50.000. Según estimaciones publicadas, en los cinco años que van desde 2003 hasta 2008 se realizaron casi un millón de despachos al mercado mundial generando un valor en torno a los US\$ 820 millones (*Cuadro 1*). En la actualidad más de 2.000 empresas utilizan este proyecto.

Cuadro 1

BRASIL. EXPORTACIONES POR ENVÍO POSTAL, 2003-2008

En millones de US\$ y en cantidad de envíos

Año	Valor en millones de US\$	Envíos
2003	62,350	106.109
2004	100,705	166.371
2005	121,497	171.605
2006	154,222	166.160
2007	175,139	172.197
2008	204,867	179.168
Total	818,780	961.610

Fuente: Elaboración propia sobre la base de IIRSA (2010), página 3.

El proyecto es exitoso por múltiples motivos. *En primer lugar*, la razón más obvia es que facilita el acceso al mercado global a un gran conjunto de empresas. *En segundo lugar*, permite que las mismas diversifiquen los productos vendidos al extranjero. Y *en tercer lugar*, y quizás el más importante, genera un cambio cultural en empresas que habitualmente no exportan, presentándoles un nuevo desafío.

La diversificación de los bienes vendidos al exterior es uno de los objetivos perseguidos por el Programa *Exporta Fácil*. Si bien por medio del mismo, no se puede exportar cualquier tipo de bien (ya sea por su formato o por sus parámetros de valores y pesos), el programa favoreció la diversificación. En el *Cuadro 2*, observamos los productos exportados en 2008, expresados por importancia en millones de dólares estadounidenses.

En ese mismo año, las ventas externas por medio del programa *Exporta Fácil* alcanzaron 51 países diversos. El principal destino, Estados Unidos, gravitó con el 21% del total.

Cuadro 2**BRASIL. EXPORTACIONES POR ENVÍO
POSTAL, 2008**

En millones de US\$ y por tipos de producto

Productos	Valor en millones de US\$
Partes y accesorios para vehículos	12,457
Tornillos, roscas y otros artículos de hierro	5,866
Soportes para grabación de sonidos	4,900
Artículos de caucho vulcanizado	4,766
Interruptores, conectores eléctricos	4,134
Libros	3,894
Bisutería	3,666
Manivelas, engranajes	3,642
Válvulas, calderas	3,351
Otras obras de plástico o celuloide	3,392
<i>Total</i>	49,973

Fuente: Elaboración propia sobre la base de IIRSA (2010), página 4.

Cuadro 3**BRASIL. EXPORTACIONES POR ENVÍO
POSTAL, 2008**

En millones de US\$ y por destino

País	Valor en millones de US\$
Estados Unidos	43,352
Argentina	12,822
Venezuela	9,798
México	9,713
Chile	8,281
Alemania	6,940
Colombia	5,985
Japón	5,395
Perú	4,646
Francia	4,607
Resto	111,539
<i>Total</i>	204,867

Fuente: Elaboración propia sobre la base de IIRSA (2010), página 4.

El resto de los países tuvieron un porcentaje de participación que osciló entre el 6% al 0,2%, para el caso de Argentina y Noruega respectivamente.

PERÚ

El primer socio regional que se dispuso a aplicar el proyecto incluido en la AIC de IIRSA ha sido Perú. Con la idea de impulsar sus exportaciones y apuntalar el desempeño de las MIPyMES, el país andino y Brasil firmaron un instrumento de cooperación técnica para desarrollar el Proyecto en tierras peruanas.

Si bien en Perú existía un instrumento similar al de *Exporta Fácil*, por medio de la cooperación entre los países se consolidó una nueva experiencia basada en un sistema de exportación por medio de la empresa de servicios postales peruana (SERPOST) con un limitante máximo de 50 kilos y con la restricción de no vender más de US\$ 5.000 por cada envío. El sistema simplificado partió con una innovación clave: todo el procedimiento de despacho simplificado se realiza sobre una plataforma informática.

A fines de 2008, el Proyecto en Perú era utilizado por 450 empresas. Entre julio de 2007 y diciembre de 2008 se realizaron 4.600 exportaciones al mercado global. Según el organismo peruano aduanero,¹ los envíos durante 2009 se estabilizaron en un *ratio* de 300 a 400 despachos mensuales. Al igual que en el caso brasileño, los montos que se comercian por esta vía son poco significativos en relación al monto total de exportaciones. En parte, esto se debe a que aún el sistema está en sus primeros pasos y en parte a que el propio sistema tiene, por concepto, un alcance limitado en cuanto al valor comercializado permitido.

Con relación a la descripción de los productos, en el *Cuadro 4* podemos observar los principales bienes vendidos al exterior clasificados por medio de los capítulos del nomenclador. El primero de ellos, son las *piedras preciosas o semipreciosas*. Según estadísticas oficiales más de 1.200 despachos se hicieron con estos bienes, cuyo valor medio ha sido de US\$ 250 aproximadamente. Es importante destacar que los cuatro primeros capítulos acumularon más de la mitad

¹ Superintendencia Nacional de Aduana de Perú (SUNAT).

de las ventas realizadas, teniendo un valor promedio más alto, aquellas referidas a las *prendas y accesorios de vestir de punto*, con un valor promedio de US\$ 600 por despacho.

Cuadro 4

PERÚ. EXPORTACIONES POR ENVÍO POSTAL Principales productos ordenados por denominación del capítulo arancelario

Capítulo	Denominación
71	Piedras preciosas o semipreciosas
61	Prendas y accesorios de vestir de punto
42	Manufacturas de cuero, talabartería
62	Prendas y accesorios de vestir, excepto de punto
95	Juguetes, juegos y artículos de recreo
21	Preparaciones alimenticias diversas
33	Aceites esenciales, perfumería
69	Productos cerámicos
97	Objetos de arte o colección y antigüedades
92	Instrumentos musicales
11	Productos de la molinería

Fuente: Elaboración propia sobre la base de IIRSA (2010), página 7.

Siempre sobre estadísticas oficiales, durante el primer semestre de 2008, las ventas peruanas por medio del Proyecto lograron alcanzar 68 destinos internacionales. El más relevante de ellos ha sido Estados Unidos el cual participó con el 37,4% del total. Luego, le ha seguido Australia con un poco más del 10% de los despachos.

A pesar de los destinos alcanzados, el 80% de las ventas totales por medio de *Exporta Fácil* se destinaron a 10 países, en tanto que los tres primeros de ellos concentraron casi el 50% del total (*Cuadro 5*).

Más allá de Brasil y Perú, los otros socios de IIRSA están ajustando e implementando el proyecto. Cada país va cumpliendo distintas "metas" -un calendario de acciones- con el asesoramiento de técnicos de la Iniciativa. En los últimos dos años, Uruguay y Colombia han lanzado su versión *Exporta Fácil*. Si bien los programas se basan en la normativa doméstica, tienen como común denominador un sistema simplificado en

soporte digital y físico, límites al monto y al tipo de carga más no a la cantidad de envíos y un pago único que costea todo el proceso (puede incluir o no seguro).

Cuadro 5

PERÚ. EXPORTACIONES POR ENVÍO POSTAL, PRIMER SEMESTRE DE 2008

En principales destinos y por cantidad de envíos

Orden	Países	Envíos
1	Estados Unidos	717
2	Australia	200
3	Reino Unido	179
4	España	89
5	Canadá	76
6	Francia	71
7	Japón	67
8	Alemania	51
9	Italia	34
10	Chile	30

Fuente: Elaboración propia sobre la base de IIRSA (2010), página 7.

ANÁLISIS DEL PROGRAMA DESDE EL ROL DE LA EXPORTACIÓN

El Proyecto de Exportación por Envíos Postales genera fuertes implicancias cualitativas. Si bien, aún es poco el tiempo transcurrido en las experiencias nacionales, queremos presentar una racionalidad sobre la relevancia de las exportaciones, independientemente del valor generado. Mostramos en este apartado tres ejes de análisis, tres niveles de debate. *En el primero* observamos a la exportación desde una óptica internacional, indagamos sobre las teorías que explican a nivel internacional la relevancia (o no) de las exportaciones. *En el segundo*, analizamos la dinámica regional, entendida como un sector, una porción de un país (o de varios países). Y *en el tercero*, analizamos y debatimos los enfoques que explican la relevancia de la exportación desde la óptica de empresa, de las decisiones que individualmente toma una empresa o grupo de ellas.

LA EXPORTACIÓN VISTA EN TRES NIVELES

Con relación al rol de las exportaciones en el primer nivel, la visión tradicional explica el patrón de especialización de las exportaciones (y de las importaciones) a través de las ventajas comparativas. Formados por la dotación de recursos naturales, el capital, el trabajo y las instituciones, los costos relativos explican el patrón de especialización. Contraria a esta visión, teorías alternativas han puesto la atención en lo que se produce. Han enfocado sus investigaciones en términos de economías de escala, derrames tecnológicos, externalidades, etc., determinando que lo que se produce y exporta tiene fuertes efectos sobre el patrón de desarrollo de un país.

Algunos autores, basándose en la noción de costo de descubrimiento como externalidad central, explican el grado de desarrollo y el patrón de especialización en función a lo que se produce y exporta (Rodrik y Hausmann, 2003, p. 8). Pensemos en ejemplos conocidos mundialmente (el salmón en la Región de los Lagos, en Chile o el *software* en Bangalore, en India). Situémonos en el momento inicial de la nueva actividad, en el nacimiento de la industria. ¿Qué dilema enfrenta una empresa que desea comenzar una nueva actividad? *En primer lugar*, no sabe, no “descubrió” si la estructura de costos es lo suficientemente baja para poder desarrollar la nueva actividad en términos rentables en el país (problema de información). *En segundo lugar*, es probable que el aprovechamiento de la nueva actividad necesite desarrollar simultáneamente inversiones en encadenamientos productivos (problema de coordinación). Con esta noción de costo de descubrimiento, el patrón de especialización no es determinado sólo por las dotaciones sino que también por la cantidad de emprendedores que son estimulados para vencer los costos de descubrimientos en los sectores modernos de la economía. Ahora bien, el punto central consiste en que no todos los procesos productivos son iguales, y que específicamente aquellos que generan bienes exportables, tienden a tener una mayor productividad, y que los países que se especializan en estos bienes, tienden a tener una mejor *performance* económica (Hausmann *et al.*, 2005, p. 18). La clara implicación es que la apropiación de los beneficios de la globalización dependerá de la capacidad de los países en posicionarse a lo largo del espectro productivo-exportable, ya que países que en principio pueden ser iguales (en términos de ingresos y dotaciones) pueden tener senderos de desarrollo muy diversos.

Si bien no contamos con información precisa sobre las experiencias nacionales en este punto, podemos destacar tres cosas.

Por un lado, el Proyecto de Exportaciones por Envíos Postales abarata el costo de “descubrimiento”, en especial los casos de las primeras experiencias y los primeros pasos. La simpleza y el bajo costo de los programas tipo *Exporta Fácil*, tienden a abaratar el costo de exportación de las empresas, tienden a facilitar la coordinación de las acciones comerciales y las necesidades de infraestructura y/o logística normalmente atomizadas. Procesos productivos concebidos para el mercado nacional o incluso para un mercado muy pequeño y próximo a la empresa en cuestión, pueden ser concebidas para exportar nuevos productos. Si bien en baja escala, esta “actividad nueva” lograda por la exportación, puede desencadenar una causalidad circular que fomente un patrón de desarrollo nuevo.

Por el otro lado, el Proyecto de Exportaciones por Envíos Postales al ser incorporado en la Agenda Consensuada genera la seguridad que, en principio, se va a implementar en todos los socios de Suramérica. Esto no sólo es relevante, ya que se copia una buena experiencia, sino que también garantiza un pie de igualdad a todos los productores suramericanos, independientemente de donde se encuentren. La generalización del uso de este sistema, garantiza que no se genere una ventaja logística para un país o grupo de países.

Por último, considerando el tipo y el destino de la exportación de las experiencias de Brasil y Perú, observamos que el Programa *Exporta Fácil* ha generado tendencias dispares. En el caso brasileño, el patrón de especialización se basa en productos industriales destinados tanto a economías desarrolladas como emergentes. En tanto, en el caso peruano, observamos la fuerte incidencia en productos *artesanales* destinados casi en su totalidad a países desarrollados.

Ahora bien, dentro de un país, la situación dista de ser homogénea. Hay regiones centrales y regiones periféricas. Pasemos al segundo nivel de análisis. El eje analítico que toma relevancia aquí es la presencia de las economías de aglomeración. Dichas economías se encuentran presentes en las áreas con mayor densidad económica, las cuales presentan ventajas de un gran mercado de consumidores, un extenso

mercado laboral, fuerte vínculos con el mercado internacional y una heterogénea combinación de oferentes e instituciones que generan “economías”, es decir, generan externalidades que reducen los costos de las empresas. Pero por otro lado, no todo es ganancia para una empresa que opta localizarse en una región económicamente densa, una región central. También se hacen presentes los denominados costos de congestión, que producen “des-economías” a través de mayores costos por falta de recursos físicos, altos valores de los inmuebles, problemas de criminalidad, contaminación, etc. Por lo tanto, el resultado de la aglomeración es ambiguo.

El debate sobre la exportación se inserta en esta lógica geográfica, que, como hemos enunciado, predice un resultado ambiguo. *Por un lado*, hay autores que esgrimen que la aglomeración tiene una influencia positiva en la exportación al reducir los costos hundidos de entrada en la actividad exportable, ya sea por la disminución de costos de producción al compartir recursos físicos y sociales o bien al reducir costos de transporte y transacción a través de la interacción aumentada entre oferentes y demandadas en un determinado lugar (Malmberg *et al.*, 2000, p. 306) *Por otro lado*, la congestión de la aglomeración puede incrementar los costos de la exportación ya que genera lo contrario, la escasez de recursos físicos y el aumento de los costos de transportes y de transacción por el incremento de los “tiempos de espera”.

Además, sobre este resultado ambiguo hay que agregar que la viabilidad de la exportación puede superar a la dicotomía aglomeración/congestión. Localizadas en regiones periféricas de un país, una empresa puede gozar de la fuerte dotación de un recurso clave y contar con una buena red de infraestructura, de esta manera la actividad económica en cuestión presenta óptimas condiciones para exportar. En otras palabras, para entender la exportación aquí, poco importa la disponibilidad de un mercado doméstico grande, la dotación de recursos humanos o las cantidad y calidad de instituciones. Sin embargo, son limitados los casos industriales que presenten esta ventaja -en especial para el caso de las MIPyMES-.

En este segundo nivel de análisis el Proyecto de Exportaciones por Envíos Postales presenta dos características centrales.

El Proyecto presenta una gran ventaja “geográfica”. Si pensamos directamente en los efectos de la economía

de aglomeración (en el sentido aglomeración/congestión), este proyecto tiene la virtud de horizontalizar el territorio, para usar una palabra muy de moda en literatura, lo hace *más plano*. El punto central radica en que el Proyecto es desarrollado en cada país por la empresa de correos del operador público que tiene gran presencia territorial, hasta en los más recónditos lugares del país, el servicio de correos es una de las pocas organizaciones que llega allí, que está presente. Este diseño no es casual, se busca evitar los efectos de aglomeración/congestión o por lo menos morigerarlos. Para poner un ejemplo, tanto en el caso brasileño como peruano, es posible que una empresa que comienza a exportar sus productos tenga menos en cuenta las condiciones de localización en tanto y en cuanto tenga una oficina de correo a su alcance.

Al hacer un recorte sobre las MIPyMES el proyecto no se enfoca en grandes empresas, que si bien legalmente en algunos países podrían aprovechar la plataforma simplificada, no son los beneficiarios directos del programa. Queramos destacar que el Proyecto no está pensado ni articulado para las grandes empresas, las que en principio pueden sobrellevar los efectos de aglomeración/congestión. Que los beneficiarios directos sean MIPyMES, las cuales tienen más presentes dichos efectos, reafirma la ventaja del programa en cuanto a su “horizontalidad territorial”.

El último nivel de análisis tiene que ver con la conceptualización en torno a la propia empresa. En este caso habrá condicionantes externos e internos en la empresa que determinarán la viabilidad de la exportación. *En el primer caso*, podemos analizar las características del mercado externo y de la industria en donde se encuentra inserta la empresa. *En el segundo caso*, focalizamos las variables en donde la empresa tiene pleno control, como es, por ejemplo, los procesos de gestión interna y los estándares de calidad. La literatura en este nivel de análisis explica como la interacción de los condicionantes externos e internos generan un “modelo de negocios exportador” (Hallak *et al.*, 2007, p. 10).

Con relación a este punto el Programa de Exportaciones por Envíos Postales presenta un atributo clave: la simplificación. No solo la cuestión de costos directos hace a la decisión de exportar (o no) por parte de una empresa, la principal barrera a la entrada en el negocio de la exportación para el caso de una MIPyMES, consiste en el arreglo organizacional que debe lograr para poder exportar. No sólo se remite a una

cuestión de nuevos clientes, sino también de cambios internos que permitan aprovechar las bondades de la globalización. La cantidad de empresas que ya está utilizando los programas *Exporta Fácil* en Brasil y en Perú avalan este punto.

COMENTARIOS FINALES

Es importante que realicemos una salvedad antes de enunciar unos comentarios finales. En primer lugar, los niveles de análisis presentados distan de ser independientes. Es probable que haya relación entre los mismos. Que las causas que a la postre explican una exportación exitosa necesiten llevar el análisis a cada uno de ellos. Retomando el ejemplo del salmón en Chile o la Informática en India, podemos poner el foco en los tres niveles. Por ejemplo, podemos pensar la exportación como un fenómeno a nivel país; a través de “descubrimiento”, podemos pensar no ya en la lógica nacional, sino regional, por lo cual más que en Chile, debemos pensar en la Décima Región chilena o en la urbe de Bangalore en el estado indiano de Karnataka. O bien, podemos focalizarnos en empresas u organizaciones puntuales que estén presentes en cada una de ellos, pensamos, por ejemplo, en la Asociación de Productores de Salmón y Trucha o de la agencia ProChile o de la empresa Infosys o Yahoo, en el caso indiano.

Sin embargo, creemos que los tres niveles de análisis son útiles para conceptualizar el Proyecto de Exportación por Envíos Postales por tres motivos.

En primer lugar, la incorporación del Proyecto en la AIC permite tener una perspectiva de su aplicación en todos los países de Suramérica. Nos garantiza que todas las empresas, especialmente las MIPyMES, podrán acceder a una plataforma de bajo costo. Si bien con un volumen comercializado bajo, el Proyecto apunta brindar una herramienta que permita exportar aún en situaciones en donde no existirían incentivos para hacerlo. En términos nacionales, la relevancia del Proyecto dictaminará si se ha podido comenzar con “descubrimientos” de nuevos productos, que finalmente podrán afectar el patrón de desarrollo nacional. La AIC garantiza la naturaleza de *bien público* del Proyecto.

En segundo lugar, el Proyecto permite *horizontalizar* la geografía; posibilita que las economías de aglomeración no sean tan determinantes para gestar una exportación. Se puede limitar (más no eliminar)

las ventajas que concita a los pequeños empresarios la ubicación. El grado de penetración del Servicio Postal determina el verdadero alcance de las oportunidades para expandir la base exportadora de un país.

Y *en tercer lugar*, el Proyecto puede generar un cambio cultural en la empresa. Ya sea porque puede aprovechar las condiciones del entorno y/o porque puede gestar un cambio organizacional dentro de su estructura con un costo mínimo; no hace falta plasmar un “área de comercio exterior” dentro de la empresa.

Tres niveles, tres enfoques; pero en especial, tres ejes de análisis que nos permiten alimentar futuras líneas de investigación a fin de comprender y racionalizar esta innovadora iniciativa de la Agenda Consensuada. ♦

BIBLIOGRAFÍA

HALLAK, J. C.; A. ARTOPOULOS Y D. FRIEL. 2007. *Challenges of Exporting Differentiated Products to Developed Countries: The Case of SME-dominated Sectors in a Semi-Industrialized Country*. (Preliminar). BID. Enero.

HAUSMANN, R.; J. HWANG, D. RODRIK. 2005. *What you Export Matters*. Working Paper Series rwp05-063. Harvard University. John F. Kennedy School of Government.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA (IIRSA). 2010. *AIC 2005-2010. Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010*. 31 Proyectos Estratégicos de Integración en América del Sur. Informe de Evaluación. IIRSA. Julio.

LUCIONI, L. 2009. *Exportaciones por la vía postal. Análisis de beneficios potenciales de la implementación de un sistema simplificado: El caso de Uruguay*. Documento Técnico elaborado en apoyo a las actividades de IIRSA. Buenos Aires. Octubre.

MALMBERG, A.; B. MALMBERG Y P. LUNDEQUIST. 2000. "Agglomeration and firm performance: economies of scale, localisation, and urbanisation among Swedish export firms", en: *Environment and Planning A*, 32(2): 305-321.

RODRIK, D. Y R. HAUSMANN. 2003. *Economic Development as Self-Discovery*. NBER Working Papers 8952. National Bureau of Economic Research, Inc.

ESPACIOS REGIONALES FRONTERIZOS

ESCENARIOS DE INTEGRACIÓN

NILO MEZA MONGE

Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Magíster en Planificación del Desarrollo y Economista de profesión. Experto en procesos de negociación de acuerdos de política bilateral y multilateral para el desarrollo e integración fronterizos en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), con énfasis en la gestión de proyectos de inversión de interés binacional y de la implementación de sistemas de control integrado en fronteras con Chile, Bolivia, Brasil, Colombia y Centroamérica. Consultor en temas de desarrollo y evaluador de consultorías afines. Docente y autor de libros referidos al desarrollo y la integración fronteriza.

El artículo aborda el tema de la integración desde una perspectiva que privilegia escalas subnacionales que el autor denomina Espacios Regionales Fronterizos (ERF). En ellos, confluyen territorios colindantes de dos o más países, ofreciendo condiciones excepcionales que permitirían acelerar y profundizar procesos mayores de integración que, como en el caso de la Comunidad Andina, lleva 42 años con un balance que podría mejorar. En ese escenario, se presenta el tema de los pasos de frontera y los esfuerzos por lograr la facilitación fronteriza que, más allá de favorecer el comercio internacional, ponen a prueba la firmeza de la voluntad política de los gobiernos involucrados para llevar a la práctica concreta la prédica por la integración. Al respecto, y teniendo en cuenta la agenda pendiente en esta materia, el artículo propone algunos lineamientos de política. Finalmente se examina el renovado impulso que recibe la integración con IIRSA-COSIPLAN, cuyos alcances incluyen los procesos económicos y sociales que se dan en los ERF.

INTRODUCCIÓN

Más allá de los múltiples factores que inciden en la marcha de los procesos de integración, los Espacios Regionales Fronterizos (ERF) ofrecen una mirada particular que es provista para el análisis. Los protagonistas principales son familias de uno y otro lado de la línea fronteriza que, sin cesar, la cruzan por razones económicas, sociales, culturales y, a menudo, políticas.

Esa integración no está siendo, en mi opinión, apreciada en sus dimensiones reales por los grandes enfoques

de integración que privilegia el país como unidad y sujeto de integración sin distinguir niveles en espacios subnacionales configurados por dinámicas económicas y sociales sobre áreas fronterizas colindantes.

Los procesos de integración que se dan en ERF, incluyen dinámicas económicas y sociales con características propias que configuran verdaderos espacios de integración. Esa integración difícilmente aparece en las declaraciones públicas de las más altas esferas políticas, o lo está de manera soslayada, imprecisa y con un tibio perfil que revela la poco convincente prioridad que le otorgan los países y sus gobiernos.

En ese orden de ideas, el siguiente trabajo reflexiona en torno a los ERF como plataformas de integración, donde los pasos de frontera se muestran como elementos sustantivos que van más allá de cálculos fríos de comercio y turismo internacional.

ESPACIOS REGIONALES FRONTERIZOS Y GLOBALIZACION

En un contexto donde la globalización parece derribar todas las barreras, resulta un lugar común encontrar expertos e intelectuales señalando que los viejos Estados-Nación y gran parte de su base conceptual, están en franco proceso de retiro como actores principales de la dinámica mundial. Como una de sus consecuencias, estarían cobrando fuerza las regiones transfronterizas como agentes principales de la competitividad, fundamento del nuevo orden económico mundial, dándole sentido y contenido al término “glocalización” (Beck, 1998, p. 77-83) que relaciona el fenómeno mundial con los nuevos procesos que aparecen en las dimensiones regional y local.

En ese nuevo y complejo escenario era previsible la evolución del conocimiento y, con ella, la transformación del concepto de “frontera” hasta niveles en los que la “desfronterización”¹ de procesos económicos y sociales no solo relativizaron el efecto separación de la línea fronteriza sino que terminaron configurando espacios regionales integrados donde los límites internacionales son parte de ellos.

En dichos espacios, se reconocen factores históricos, antropológicos y sociológicos que sustentan sentimientos de identidad y pertenencia (los aymaras en la frontera peruano-boliviana, para citar sólo un ejemplo) que pretendieron ser desconocidos por decisiones políticas derivadas de procesos bélicos desencadenados por razones atribuibles al sinuoso camino de formación de los Estados-Nación.

¹ Término recientemente acuñado que indica la virtual desaparición de las fronteras como muros de contención de procesos económicos, sociales y políticos que se vienen produciendo en territorios fronterizos de dos o más países, incluso con mayor fuerza luego de que la globalización se convirtiera en referente mundial para todo efecto. Los *papers* que hablan de este concepto están referidos básicamente a las fronteras de EEUU-México y EEUU-Canadá.

La combinación de la referida desfronterización con los sentimientos de identidad y pertenencia, dieron lugar a la configuración de ERF, en cuya plataforma territorial se desarrollan dinámicas económicas y sociales que involucran directamente a dos o más países poniendo en cuestión para todo efecto práctico de supervivencia, la vigencia de conceptos de soporte del viejo Estado-Nación, especialmente aquellos referidos a Soberanía y Territorio con los cuales se estableció el efecto “separación” de los límites fronterizos.

A su vez, la creciente participación de estos espacios en el proceso de globalización (maquilas de por medio, como su más visible expresión) con todos sus retos y oportunidades, dio lugar a la proliferación de conceptos y definiciones entre las cuales destacan la “producción flexible”, “deslocalización”, “distritos industriales”, “clusters”, “ciudades-región”, etc., atestadas del formato maquila que, no obstante estigmatizar la frontera México-EEUU, fueron siendo replicadas parcial o totalmente en otras fronteras. De esta manera se hacía referencia a los nuevos modos y procesos de producción en clara respuesta a las exigencias de una competitividad que no reconoce límites ni fronteras, dejando viejos esquemas de organización y concentración de la producción que caracterizaba los modelos tradicionales de inserción-dominación.

Por ello, la dimensión territorial de los ERF no es una cuestión de cartografía, sino más de un cuidadoso ensayo de asociación de herramientas convencionales de delimitación a la naturaleza y alcance de los procesos económicos y sociales que se establecen en su interior, donde los límites internacionales (la “línea fronteriza”) se convierten en factores que, lejos del rol formal que les asignan los tratados y las leyes, dinamizan y potencian las relaciones de intercambio y comercio fronterizo hasta límites que todavía están por investigarse.

El más claro esfuerzo hecho por la CAN en este sentido, es el establecimiento de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), en cuyo territorio se reconocen la línea fronteriza como un actor más de la dinámica económica y social que se da en ellas. Puede haber dudas en su conceptualización, diseño y cartografía, pero resulta indudable que se logró un avance sustantivo cuando se abre la posibilidad de una gestión conjunta de áreas fronterizas concurrentes que, para el caso, fueron denominadas ZIF y, como tales, se relacionan con su entorno inmediato (países a los que pertenecen) y mediato (el mercado global).

El análisis tradicional de los problemas del desarrollo regional, ha obviado la existencia de este tipo de espacios regionales, privilegiando aquellos en los que la “forma regional” subnacional no dejaba lugar a dudas. Son pocos y parciales los esfuerzos por entender los ERF como partes integrantes de un todo orgánico, cuya especificidad radica en la presencia de límites internacionales que, a medida que pasa el tiempo, se perciben como testimonios de integración más que de separación.

LA INTEGRACION EN LOS ERF

Teniendo en cuenta lo dicho, es posible afirmar que la integración en ERF responde a dinámicas y especificidades propias que no son, necesariamente, inducidas por políticas de estado que, de otro lado, privilegiaron esfuerzos orientados a encontrar puntos de cooperación en grandes temas internacionales (armamentismo, tráfico ilegal de estupefacientes, acuerdos comerciales, etc.) y, recientemente con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), en temas de desarrollo de infraestructura. Los ERF no estaban, ni están aún, incluidos apropiadamente en esos acuerdos ni han tenido un tratamiento particular en términos de promoción del desarrollo y mejoramiento de condiciones de vida de sus pobladores, aún cuando hubo esfuerzos parciales en ese sentido.

Tomemos el caso de la CAN. En este bloque de países, la integración fronteriza adquiere personería propia en 1987 con el Acuerdo de Cartagena (Art. 144), aunque solo en mayo de 1999, se aprueba la Decisión 459 estableciendo una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo y, en junio de 2001, la Decisión 501, promoviendo el establecimiento de las ZIF. Estas dos decisiones de política hicieron más explícita la voluntad de promover procesos de integración en fronteras.

Estas normas andinas disponen con claridad que los países miembros adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, dándole curso a un ambicioso mecanismo de gestión de proyectos bajo la denominación de Banco de Proyectos para la Integración y Desarrollo Fronterizo (Decisión 501).

Luego de 13 y 12 años de vigencia de las citadas normas, respectivamente, se perciben pocos logros y muchas frustraciones. Las Decisiones 459 y 501, no tuvieron la suficiente fuerza como para contrarrestar la omnipresente conducta individualista, absurdamente nacionalista, de sucesivos gobernantes y funcionarios que pusieron por delante “sus intereses nacionales”, “sus normas nacionales”, “sus soberanías nacionales”, etc., para bloquear iniciativas de potenciar procesos espontáneos de integración que, en el terreno económico, social e institucional se venían dando en las ZIF.

No se logró entender que la integración supone conceptos muy claros de supranacionalidad, supragobernabilidad y supraterritorialidad que, obviamente, requieren ciertos renunciamentos de orden normativo y procedimental tal como, en su momento, lo hiciera la Unión Europea en el terreno de la institucionalidad y la asignación presupuestal para el desarrollo e integración de sus territorios fronterizos, sin menoscabo de la vigencia plena de sus respectivas soberanías.

No obstante, una vez más, la realidad de las ZIF se desenvuelve con tiempos y velocidades distintas a las que propone la gestión pública. En estos territorios se produce y reproduce sin cesar procesos de integración en el campo de la economía, la cultura y de la política local, protagonizadas por las poblaciones fronterizas de cualquier par o trío de países, con sus características propias y, seguramente, desde tiempos previos a la aparición de las normas que nos ocupan. Basta mirar las ferias fronterizas donde el intercambio de bienes y servicios es intenso y de una amplia diversidad, generalmente en abierta inobservancia de las normas relacionadas al límite internacional. Lo mismo podemos decir del fluido intercambio de prestación de servicios de salud y educación pública y privada que se produce en la totalidad de los ERF.

Miremos, como un ejemplo, el caso del ERF que, incluyéndolo, forman los territorios fronterizos peruano-bolivianos que bordea el Lago Titicaca. Por sus características, adornada por una espectacular belleza natural, se convierte en una plataforma privilegiada de integración económica, social y cultural, matizada con acciones de orden político que, con cierta frecuencia, convocan la atención de sus respectivos gobiernos. El límite internacional que atraviesa imaginariamente el espejo del Lago, ya no es más un muro de contención que inhibía acciones conjuntas de las poblaciones involucradas. Hoy día, tributando a esta nueva mirada

de los límites, se han intensificado las transacciones fronterizas desde los años 1990.

Mientras las poblaciones fronterizas de Perú compran diferentes productos de consumo directo (papa, quinua y pescado seco, entre otros), las de Bolivia compran bienes industriales (plásticos, conservas, confecciones, entre otros). Si a esta dinámica económica local-nacional se suma el plus que inyecta la comercialización de productos transnacionales que debieran estar sujetos a normas aduaneras (electrodomésticos, tecnología informática y comunicacional, entre otros), estamos frente a un fenómeno económico-comercial-financiero de proporciones aún no estimadas con objetividad.

En el trabajo de Meza Monge (2010), aparecen cifras que, tomadas en campo, reflejan lo dicho en párrafos anteriores. Más del 60% de la población fronteriza encuestada que ocupa el área que circunda el Lago Titicaca, son parientes en algún grado, 50% los padres encuestados en el lado boliviano, dicen que envían a sus hijos a las escuelas del otro lado; 30% dicen lo mismo en el lado peruano. 40% de bolivianos dicen que buscan atenderse en centros de salud peruanos, mientras que el 60% de peruanos hacían lo mismo en el lado boliviano.² En asuntos laborales, el tema es más que significativo, pues no menos del 50% de los encuestados, de Perú y Bolivia, dicen que de alguna manera van a trabajar al “otro lado”. En materia de intercambio de bienes, 70% de bolivianos vendían a los peruanos productos originarios en ferias comerciales, mientras que estos mismos compraban a Perú bienes de origen industrial.

Aún con las reservas del caso, los comerciantes de las ferias admitían que comercializaban productos transnacionales en proporciones que, para muchas familias, se convertía en la principal fuente de liquidez para sus negocios fronterizos. No obstante ello, era obvio que por este sistema no pasaba el gran contrabando, puesto que las utilidades que les generaba dicha comercialización formaban parte de la estrategia de supervivencia de las poblaciones

fronterizas, aún cuando podría verificarse situaciones específicas de contrabando altamente lucrativo en contados comerciantes que operan en esta ferias.

Como los aymaras de la frontera peruano-boliviana, protagonistas de la experiencia recogida por Meza Monge, existen otros grupos humanos cuyos orígenes se remontan hasta los mismos orígenes del ser humano en América Latina. No fueron suficientes políticas de extinción física y cultural de las que fueron objeto en el proceso colonizador, pues, en la actualidad existen grupos humanos que no terminan por reconocer la legitimidad de las “fronteras” que ellos no impusieron y, para mitigar la situación *de facto*, no dudan en optar por una doble nacionalidad que les permite permeabilizar el efecto fronterizo.

En ese marco, la extensión y límites de un ERF, no podría ser objeto de cálculos y determinaciones de gabinete, como desafortunadamente habrían sido las ZIF, sino resultado de un reconocimiento de leyes económicas que tienen vigencia espacial, territorial. Una de éstas es la Ley de Valor que, entre otros, se hace explícita en el intercambio de mercancías que, con valor de uso diferente, generalmente se realiza con ayuda del dinero que, sin embargo, no ha eliminado aún el trueque en muchas de nuestras áreas fronterizas.

Territorialmente hablando, la Ley del Valor opera en la formación de regiones, sobre todo en un contexto donde el desarrollo desigual de las fuerzas productivas determina un intercambio de valores no equivalentes entre regiones, convirtiéndose en el vehículo de la transferencia de excedentes de una región a otra, de las más débiles a las más poderosas.

Los ERF no son ajenos a esta lógica. Es más, parecen ser más sensibles en tanto receptoras de impactos originados en el mercado internacional y de las medidas de carácter macroeconómico tomados a escala nacional. Por ello adquiere sentido que en el análisis de sensibilidad en los proyectos fronterizos se tenga en cuenta el factor frontera.

Si las regiones fronterizas fueran, básicamente, espacios de circulación mercantil, entonces los “precios de mercado” y el sentido de los flujos suelen estar en el centro de las modificaciones que experimenta la economía fronteriza. Este es el caso de la mayoría

² Esta cifra relativamente alta se debe a que, en el momento que se tomaba la información de campo, estaba en su esplendor la ayuda cubana y venezolana en oftalmología y otros problemas de salud que atrajeron de los peruanos.

de nuestras fronteras. Si, por el contrario, son básicamente receptoras del capital productivo y, por tanto, reproductoras de condiciones para procesos de acumulación, las modificaciones tienen que ver con el costo y movilidad de factores en el espacio regional fronterizo. Este es el caso de la frontera México-EEUU (maquilas que mejoran la competitividad de las transnacionales), también de la frontera Perú-Chile, aunque claro, en mucho menor medida.

En ese contexto, si se quiere atender las necesidades de las poblaciones fronterizas, de ambos lados, aparece con particular fuerza la necesidad de un Estado con capacidad de regular el “mercado libre” en el desenvolvimiento de las economías de frontera.

LA FACILITACIÓN FRONTERIZA Y PASOS DE FRONTERA EN AMÉRICA DEL SUR

Los paradigmas de la facilitación fronteriza en América del Sur aparecen desde las recomendaciones consignadas en las Directivas del Anexo General del Convenio de Kyoto, 1974, en las que se señalaba la conveniencia de promover la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros del mundo mediante la yuxtaposición de controles que, entre otros, era la mejor forma de generar condiciones de transparencia y cooperación en el proceso de control.

Luego vendría el Convenio Internacional sobre Armonización de los Controles de Mercancías en las fronteras promovido por las Naciones Unidas en 1982 que, a la fecha, sólo Cuba lo suscribió en el continente americano.

Sin embargo, lo más trascendente en este tema, vendría como parte del proceso de integración iniciada en 1985 por los Estados de Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo que, como parte de la formación de la Comunidad Económica Europea, acuerdan suprimir gradualmente los controles fronterizos en sus pasos de frontera comunes mediante el Convenio de Schengen.

Todo ello actualmente es una realidad, ya no sólo en los cinco Estados que iniciaron el proceso de facilitación

fronteriza, sino en los 27 países que hoy integran la Unión Europea.

En América del Sur, a pesar de experiencias interesantes en el MERCOSUR + Chile (Acuerdo de Recife, 1993) y en la CAN (Decisión 502, 1999), los esfuerzos por la facilitación siguen tropezando con los mismos obstáculos que enfrentan los procesos de integración, derivados fundamentalmente del difícil desarrollo del grado de madurez política que requieren dichos procesos.

En ese entendido, modernizar un paso de frontera y convertirlo en un factor de competitividad, supone llevar a la práctica la prédica política de la integración al terreno concreto de la acción como es el caso de montar un sistema de control integrado binacional fronterizo, cuya implementación no solo pone en tensión las normas nacionales que, *per se*, no son integracionistas, sino que pone a prueba la voluntad política de quienes predicán la integración.

Las experiencias de estos bloques subregionales son hitos que marcan un proceso acumulativo y de capitalización de conocimientos, del desarrollo conceptual y metodológico sobre el tema, así como administrativo y operativo, que se ha producido en estos últimos 15 años, y que se evidencian en los trabajos encargados por la coordinación de IIRSA en el BID entre 2005 y 2007.

En esa perspectiva de acumulación y capitalización, los gobiernos privilegiaron los temas de infraestructura y equipamiento y, recientemente, las opciones de operación con sistemas de control integrado binacional. Esto está bien, pero es parcial, pues será necesario considerar el impacto ambiental, social y económico que genera en el área de influencia del paso.

No solo es una cuestión de que la mercancía, los vehículos y los pasajeros “cruzen lo más rápido posible” el paso de frontera, sino de abordar con la suficiente amplitud y profundidad el escenario impactado por la presencia, súbita o programada, de un flujo de inversiones jamás visto en la historia de los pobladores del paso, hecho que, naturalmente, termina generando expectativas que al no ser atendidas se convierten en potenciales fuentes de conflictos que terminarían bloqueando los propósitos de la modernización de un paso de frontera.

Sin ser exhaustivos, y teniendo en cuenta que el Programa de Proyectos Piloto³ desarrollado en el marco de IIRSA a partir de 2005 requieren evaluación y el “paso deseable” sigue en agenda, parece razonable pensar en:

- Promover que cada país tenga una Autoridad Nacional de Pasos de Frontera con estructura, naturaleza y atribuciones que le permita convertir las acciones dispersas en los pasos de frontera en una Política de Estado en esta materia.
- Incluir en los criterios de priorización de proyectos en pasos de frontera su vinculación con los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) de IIRSA.
- Abordar el tema del desarrollo económico y social, mediante planes específicos, en las áreas de influencia de los pasos de frontera que formen parte de los EID de IIRSA.
- Construir canales de comunicación e interacción permanente con las autoridades nacionales, regionales y locales a efectos de que la información sobre los pasos de frontera, sobre todo acerca de los sistemas de control integrado binacional, lleguen con eficacia a los niveles de decisión política.
- Impulsar, sin dudas, la puesta en operación de sistemas de control integrado aún cuando sea en sus niveles primarios de aproximación física y no esperar que se den las condiciones de un “paso deseable” que, como dice el estudio de IIRSA-BID, su logro será gradual y con mucha voluntad política.
- Propiciar una política de recursos humanos en los pasos de frontera donde se haya iniciado el proceso de implementación de sistemas de control integrado, minimizando el impacto de políticas de rotación.
- Propiciar Planes de Desarrollo y Modernización de los pasos de frontera, por pares de países,

que permita establecer una escala de prioridades acorde con sus intereses y posibilidades.

UNAS PALABRAS SOBRE IIRSA-COSIPLAN

IIRSA-COSIPLAN, tanto en el *Plan de Acción Estratégica 2012-2022*, como en la Agenda Prioritaria de Proyectos de Integración (API), ha establecido con claridad que el desarrollo de la infraestructura adquiere verdadera importancia cuando: se convierte en condición básica de los procesos de integración económica, permite optimizar la organización y planificación territorial, promueve el desarrollo productivo y dinamiza el comercio intra regional, dándole sentido cabal al concepto de Ejes de Integración y Desarrollo (EID).

Con IIRSA, y ahora con COSIPLAN, se logró posicionar el concepto de integración basado en el desarrollo de infraestructura. Su más notable logro de sistematización en esta materia es la de haber identificado 531 proyectos de integración y 31 de ellos incluidos en la Agenda Prioritaria de Proyectos de Integración (API). Sin embargo, tal como se reconoce, la falta de financiamiento, de difusión, ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación, el ausente o nulo efecto vinculante de los consensos alcanzados, han determinado una baja ejecución de los mismos.

Este resultado es una señal de que nuestras autoridades no están plenamente convencidas de los beneficios de la integración; aún prima el localismo-nacionalismo como bandera de gestión política de cada nueva administración, impidiendo la construcción de una Política de Estado.

La nueva tónica que COSIPLAN le viene imprimiendo a la gestión de la cartera de más de medio millar de proyectos, da señales que estamos frente a una institucionalidad suramericana mucho más fuerte que la previa, con claro respaldo político que genera condiciones suficientes para que sus acuerdos alcancen razonables niveles de carácter vinculante, en un marco de inclusión social, equidad y participación ciudadana que establece el Tratado Constitutivo de UNASUR.

En ese marco, la facilitación fronteriza debiera ser un tema de la más alta importancia que convoque una activa y apropiada participación de los países en el Proceso Sectorial de Integración (PSI)-Pasos de Frontera. No

³ Proyectos Piloto: Cúcuta-San Antonio (CO-VE); Foz de Iguazú-Ciudad del Este (BR-PA), Cristo Redentor (AR-CH) y Puerto Unzué-Fray Bentos (AR-UR), Desaguadero (PER-BOL). Ver: <http://www.iirsa.org>.

es suficiente hacer presencia en las reuniones donde se van tomando acuerdos y formando consensos, sino resulta imprescindible profesionalizar las instancias técnicas que permitan tomar las decisiones políticas más convenientes al desarrollo y la integración.

Los pasos de frontera son, *per se*, factores fundamentales de articulación de corredores y de espacios de integración. No tiene sentido, entonces, construir vías de primer nivel cuando los pasos de frontera que tiene que atravesar son ineficientes y precarios. Los casos de Iñapari-Assis (PE-BRA), Desaguadero (PE-BOL) y el Eje Vial N° 1 (PE-ECU), son señales de falta de criterio en la programación del desarrollo de la infraestructura vial internacional. Esta constatación debería resultar suficiente argumento para que todos los pasos de frontera vinculados a los EID formen parte de la API.

Y en el campo de la integración y el desarrollo, es hora de pasar a las acciones concretas, privilegiando el trabajo de campo haciendo uso de las metodologías desarrolladas. Tal vez sea el momento de darle una oportunidad a los procesos que se dan en los ERF, con numerosas cadenas productivas, con potencial de generación de valor agregado, con escenarios favorables para el desarrollo de infraestructura y logística asociada, es decir, un campo donde podría aplicarse plenamente la Metodología de Integración Productiva y Logística (IPrLg), no solo en la fase de identificación sino en la propuesta concreta de qué hacer ahora y aquí.

La fuerza inercial de los moldes y patrones de conducta de los mecanismos previos al COSIPLAN se dejan sentir en el tributo que se le rinde a las cosas aprobadas por IIRSA, aún cuando el análisis de resultados debiera ser motivo de una serena revisión de sus alcances y resultados.

En ese sentido, se ha convertido en un mandato la tarea de identificar un “conjunto de obras de alto impacto para la integración y el desarrollo de América del Sur” cerrando otras opciones que, como en los ERF, pequeñas obras podrían generar vigorosos impactos de integración. Esta es una de las características de los 31 proyectos identificados y calificados para la cartera API, cuya ejecución es condición *sine quanon* para la integración.

Afortunadamente, no todo es blanco o negro en el camino del desarrollo. Es verdad que los

proyectos API son columnas vertebrales o centros de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, pero no son los únicos, pues los hay también en los ERF, tal vez en menor escala, pero son verdaderos promotores de la integración, de encadenamientos económico-productivos con impactos sustantivos a la hora de evaluar los grados de integración alcanzados.

Finalmente, convendría que luego de los años dedicados al desarrollo de metodologías, criterios y procedimientos de identificación de proyectos para la API, antes AIC, se diseñe y se ponga a caminar un eficaz sistema de monitoreo y evaluación de resultados con responsabilidad vinculante que, por lo menos, mitigue el siempre presente riesgo de baja ejecución.

Bien vale la pena el intento, pues US\$ 13.7 mil millones de inversión previstos en la API (31 proyectos estructurados y 88 individuales) por COSIPLAN en noviembre de 2011, ameritan un proceso riguroso de monitoreo y supervisión. Esa cifra, por lo demás, ¿Es la inversión que requiere la región para superar su déficit de infraestructura? ¿O es sólo un capital semilla para alcanzar el “gran impacto para la integración”? ¿Cómo se medirá ese “gran impacto”? Son preguntas, entre otras, que cualquier ciudadano agradecerá se comience a responder. ♦

BIBLIOGRAFÍA

BECK, ULRICH. 1998. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas de la globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). 1987. *Acuerdo de Integración Subregional Andino: Acuerdo de Cartagena*.

-----, 1999. *Decisión 459*.

-----, 2001a. *Decisión 501*.

-----, 2001b. *Decisión 502*.

CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO (COSIPLAN). *Propuesta de Plan de Acción Estratégico (PAE) 2012-2022*.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA (IIRSA). 2005. *Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica*. Programa de Proyectos Piloto en Pasos de Frontera-Fase II. Asistencia Técnica Bilateral y Apoyo en Implementos de Ejercicios de Controles Integrados. Buenos Aires. Julio.

-----, 2011. *Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)*. Buenos Aires. Noviembre.

GONZÁLES, EFRAÍN. 1982. *Economías Regionales de Perú*. Ediciones Instituto de Estudios Peruanos.

LUXEMBURGO, ROSA. 1967. *Acumulación del Capital, primera parte*. México: Editorial Grijalbo.

MEZA MONGE, NILO. 2010. *Espacios Regionales Fronterizos. Integración, más allá del discurso político*. Ediciones Palibrio.

ROBERTSON, ROLANDO. 2000. *Glocalización: Tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad*. Biblioteca virtual de Ciencias Sociales. 29 p.

MERCOSUR: LAS ASIMETRÍAS Y EL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM)

DANIEL BERRETTONI*

Licenciado en Economía con Posgrado y Master of Science in Economics del Instituto Torcuato Di Tella (Argentina) y de la Universidad de Southampton (Reino Unido), respectivamente. Actualmente Consultor del Centro de Economía Internacional (CEI) de la Cancillería Argentina. Profesor de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Miembro del Consejo Académico de la Maestría en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP. Autor de artículos y trabajos relacionados con temas de comercio presentados y publicados en el CEI, Instituto de Relaciones Internacionales, CEPAL, CAF, Asociación Argentina de Economía Política y Revista Brasileira de Comércio Exterior.

JORGE LUCÁNGELI*

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha sido Consultor del Consejo Federal de Inversiones (CFI), CEPAL, ALADI, INTAL, BID y Banco Mundial y actualmente es Coordinador del CEI. Ha realizado trabajos de investigación en temas de economía industrial, de comercio internacional y recientemente sobre el proceso de integración del MERCOSUR. Ha sido profesor titular de la Cátedra de Economía Internacional de la Universidad del Salvador; de la Maestría "Tributación en el MERCOSUR" de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Miembro del Consejo Académico de la Carrera de Posgrado de Especialización en Estrategia Económica Internacional, Facultad de Ciencias Económicas, UBA y profesor de "Teoría y Política de la Integración Económica" del Magister en Políticas y Estrategias de la Universidad Nacional del Sur.

Los cuatro países que conforman el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) exhiben marcadas diferencias, tanto en lo que se refiere al tamaño de las economías, como al grado de desarrollo. Esta evidencia ha provocado un intenso debate, cuyo interrogante saliente refiere a si las disparidades o asimetrías estructurales afectan el desempeño de los miembros de la unión aduanera o si el proceso de integración tiende a equiparar los niveles de ingreso per capita de los socios. Las economías de aglomeración ejercerían una fuerza de atracción destacable para la localización de las firmas, profundizando las disparidades entre los países socios. De cualquier manera, la reducción de las barreras al comercio debilitaría las fuerzas de concentración. Pero la inversión en infraestructura y el desarrollo de un marco institucional que supla las fallas de coordinación contribuirán, de manera relevante, a la descentralización de la actividad económica en la región. La creación del FOCEM con el objetivo de financiar programas destinados a desarrollar la competitividad y promover la convergencia estructural y la cohesión social, en particular "de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas" persigue la remoción o atenuación de las asimetrías, reconociendo de manera implícita que además de las asimetrías entre los socios del bloque, dentro de cada uno de éstos existen diferencias muy marcadas en los niveles de desarrollo entre las regiones que los componen. Los proyectos financiados por el FOCEM tendieron a concentrarse progresivamente en problemas de infraestructura física, que absorbieron, en el período 2008-2011, un 94% de los fondos.

* Todas las opiniones vertidas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión o el pensamiento del Centro de Economía Internacional (CEI).

INTRODUCCIÓN

Los cuatro países que conforman el MERCOSUR exhiben marcadas diferencias, tanto en lo que se refiere al tamaño de las economías, como al grado de desarrollo. Esta evidencia ha provocado un intenso debate, cuyo interrogante saliente refiere a si las disparidades o asimetrías estructurales afectan el desempeño de los miembros de la unión aduanera o si el proceso de integración tiende a equiparar los niveles de ingreso *per capita* de los socios. Es posible que, bajo determinadas circunstancias, los procesos de integración regional profundicen ciertas disparidades. En la literatura se suele distinguir entre asimetrías estructurales y asimetrías de política o regulatorias (Bouzas, 2003). Las primeras se corresponden con las dimensiones de los países -territorio, población, tamaño de mercado-, la dotación relativa de factores, distribución del ingreso y niveles de desarrollo. En el caso de las segundas, devienen de las políticas públicas y adquieren relevancia cuando en un proceso de integración generan incentivos espurios a la localización de las actividades económicas en la región.

En el caso de los países de ingresos relativamente altos, habría cierta evidencia empírica acerca de que las uniones aduaneras promoverían una “convergencia” de los niveles de ingreso *per capita*. Para el caso de la Unión Europea, se habría observado que las diferencias de los ingresos *per capita* de los socios se han ido reduciendo. Por el contrario, en el caso de países de ingresos relativamente bajos, la integración económica podría dar lugar a un proceso inverso: las divergencias de los ingresos *per capita* de los socios tenderían a profundizarse (Venables, 2003). El argumento de Venables se basa en las ventajas comparativas de los países miembro. En aquellos países cuyas ventajas comparativas son relativamente similares entre sí y respecto del mundo, la conformación de una unión aduanera favorecería la convergencia de los niveles de ingreso. En el caso de los países menos desarrollados y ventajas comparativas más extremas, una unión aduanera sería más vulnerable al desvío de comercio y, consecuentemente, a promover divergencias en los niveles de ingresos *per capita*. Venables concluye que los acuerdos de integración “Sur-Sur” pueden presentar riesgos para los países más chicos ya que los mayores beneficiados serían los países con una estructura industrial más consolidada; en otros casos, los acuerdos de un país de ingresos relativamente bajos con países

de altos ingresos pueden resultar más beneficiosos a los primeros.¹

En principio, un proceso de integración daría lugar a una mayor eficiencia en los patrones de producción y ganancias de bienestar a nivel agregado. Sin embargo, no pueden desconocerse los efectos distributivos ya que los ajustes de las estructuras de producción requieren la reasignación de los factores productivos. Para los modelos neoclásicos de comercio, la localización industrial descansaría en las ventajas comparativas de cada país, las cuales son el resultado de diferencias exógenas en las dotaciones de factores, tecnología y geografía.

Las teorías más recientes de comercio internacional y la “nueva geografía económica” (NGE) van más allá de la desigual distribución espacial de los recursos y factores de producción. Estas corrientes enfatizan que la localización de la producción es un fenómeno de naturaleza endógena; es un subproducto de externalidades pecuniarias asociadas con los encadenamientos de demanda y oferta (Ottaviano, 2002). En este marco analítico, los procesos de integración pueden estimular la concentración industrial. Si los mercados devienen en una mayor interrelación, las economías de escala serán mejor aprovechadas localizando la producción cerca de los mercados donde se concentran los consumidores y los oferentes. Aquellas regiones con buenos accesos al mercado resultan sumamente atractivas para la localización de la producción y el desarrollo de una base exportadora. El resultado final será un proceso acumulativo de crecimiento de demanda y oferta endógeno que beneficiará, en mayor grado, a aquellos que están localizados en el núcleo, en detrimento de los menos avanzados localizados en las áreas periféricas. En definitiva, las diferencias regionales persistirán y probablemente se profundicen como consecuencia de las economías de aglomeración. El proceso de integración dejaría de ser un fenómeno virtuoso y, por

¹ Venables (2003) asimila niveles de ingreso *per capita* con ventajas comparativas: menores ingresos *per capita* estarían asociados a abundancia relativa de mano de obra no calificada y recursos naturales.

el contrario, reforzaría la desigual distribución de las actividades productivas (Resmini, 2007).²

Las economías de aglomeración -externalidades pecuniarias localizadas- están en el núcleo de la NGE. En aquellos sectores que se destacan por la presencia de economías de escala y la competencia monopolística y donde los costos de comercialización son significativos (incluidos los costos de transporte), las economías de aglomeración resultan relevantes. En estos sectores, cuando una nueva firma comienza a producir en una determinada localización, aumenta la demanda y la oferta en los “encadenamientos hacia adelante y hacia atrás” (Ottaviano, 2002).

La proximidad facilita distintas interacciones económicas y da lugar a beneficios derivados de la “clusterización” de las actividades económicas. El acceso a los mercados promueve una localización desproporcionada de las firmas en los centros de consumo de magnitud. Estos mecanismos pueden ser amplificados a raíz de que la demanda de bienes manufacturados no proviene sólo de bienes finales sino también de bienes intermedios. Hay un proceso positivo, en consecuencia, de retroalimentación: la localización de firmas de bienes finales genera una demanda significativa de bienes intermedios; pero, a su vez, la presencia de firmas productoras de bienes intermedios hace atractivo la localización de firmas que utilizan estos insumos intermedios (Venables, 2008).

¿De qué manera la integración económica puede atenuar la tendencia a la aglomeración y acentuación de las disparidades? Venables responde que la reducción de las barreras al comercio debilitaría las fuerzas de concentración. La reducción de los costos de comercialización facilitaría satisfacer la demanda de consumidores dispersos desde una única localización. Si las barreras comerciales -se incluye tanto costos de transporte y de comercialización como restricciones arancelarias y no arancelarias- son altas, habrá una gran dispersión de las localizaciones industriales; pero a medida

que las barreras comerciales disminuyen cabe esperar que haya desconcentración desde un solo centro hacia diferentes centros sectoriales especializados. Las fuerzas de aglomeración tienden a exacerbar las disparidades; en consecuencia, la profundización del proceso de integración, disminuyendo las barreras comerciales o los costos de transporte, tenderá a reducir los costos de estar fuera de las aglomeraciones existentes.

Sin embargo, intensificar la integración no resulta suficiente para atenuar las disparidades. En términos de políticas, se necesita además de dos elementos fundamentales. *Por un lado*, diseñar instrumentos que permitan amortiguar las distorsiones que provoca la permanencia de estas firmas en los núcleos existentes. *Por otro lado*, también se requiere facilitar la descentralización a través de la inversión en infraestructura así como desarrollar instituciones que suplan las falencias de coordinación (Venables, 2008).

Las fallas de coordinación refieren, muchas veces, al desarrollo de una cadena productiva, en la cual la inversión en un sector está sujeta al desarrollo simultáneo de sectores hacia abajo y arriba de la cadena. En los clásicos problemas de coordinación, los sectores potencialmente rentables no se desarrollan a menos que las inversiones hacia adelante y hacia atrás de la cadena estén aseguradas. En algunos casos, los problemas de coordinación se pueden resolver a partir del comercio exterior, importando el insumo. En otros casos, sin embargo, está involucrada la provisión de servicios no transables con altos costos fijos, difícilmente provistos por entidades privadas a menos que existan mecanismos que les asegure demanda suficiente de los mismos. En el sector del turismo, por ejemplo, la rentabilidad de la inversión en hoteles está sujeta en muchos casos a la provisión de infraestructura, como puede ser un aeropuerto, así como también a la oferta de mano de obra con determinadas calificaciones.

En los países en desarrollo los problemas de coordinación se hacen más agudos. Una de las razones es la presencia de otras fallas de mercado, como es la ausencia de mercados de riesgo (Stiglitz, 1996). Las grandes inversiones involucran mayores riesgos, al tiempo que los mercados no proveen mecanismos para deshacerse de dichos riesgos, por lo cual los países en desarrollo tienen menos capacidad para llevar adelante cierta clase de inversiones, como es el caso de muchos proyectos de infraestructura.

² Resulta conveniente aclarar que el fenómeno de concentración espacial también tiene lugar en el ámbito nacional. Las fuerzas de aglomeración tienen, como primera causa, razones más naturales: abundancia de recursos naturales, proximidad a medios de comunicación naturales y condiciones climáticas. Un segundo conjunto de razones refiere a la presencia de economías de escala, competencia imperfecta y costos de comercialización relevantes.

En el caso de un proyecto de infraestructura de gran envergadura, como puede ser una ruta o una vía ferroviaria, el tamaño de mercado puede ser particularmente importante (Murphy, Shleifer y Vishny, 1989). Dado que gran parte de los costos son fijos, cada empresa o sector que usa la infraestructura ayuda a amortizar dichos costos haciendo más rentable el proyecto. Si se considera que varios sectores son usuarios potenciales de la infraestructura y dado que ésta reduce los costos de producción, el desarrollo de cada sector indirectamente reduce el costo del resto de los sectores. En definitiva, la infraestructura se desarrolla o se justifica cuando varios sectores devienen en usuarios de la misma. Así se explica la externalidad y la falla de mercado: si no se pueden coordinar las actividades, las inversiones no se llevan a cabo.

Todas las dificultades mencionadas anteriormente se profundizan en el caso de los proyectos de infraestructura que tienen impacto transfronterizo y que poseen, por tanto, características de bienes públicos y externalidades (Beato, 2008). En esos casos, por definición, resulta imposible computar las externalidades positivas o, alternativamente, la compensación cuando se produce derrame al otro lado de la frontera. Esta es otra de las justificaciones para el desarrollo de iniciativas regionales de integración física.

Es así como en la mayoría de los casos la ejecución de los proyectos de infraestructura requieren la intervención del estado y/o de entidades plurinacionales, fundamentalmente por dos motivos. *En primer lugar*, los problemas de coordinación son especialmente importantes dado que la infraestructura beneficia a muchos sectores o regiones. *En segundo lugar*, los proyectos tienden a ser grandes y su ejecución requiere mucho tiempo, de modo tal que las restricciones de capital y la incertidumbre desalientan la participación privada (Murphy, Shleifer y Vishny, 1989).

ASIMETRÍAS Y DESEMPEÑO INDUSTRIAL EN EL MERCOSUR

Lo Turco (2008) analizó el impacto de la conformación del MERCOSUR sobre el desempeño y distribución de las actividades industriales entre los países miembros. En este sentido, la aproximación de Lo Turco es desde lo sectorial. El interrogante que se

plantea es si la combinación de ventajas comparativas y las fuerzas de aglomeración industrial obstaculizaron el desarrollo industrial de las economías más pequeñas y menos desarrolladas, alentando la especialización de éstas en industrias menos intensivas en el uso de mano de obra calificada en relación con las economías más grandes del acuerdo.

El marco conceptual de Lo Turco se basa en el trabajo ya mencionado de Venables (2003): una unión aduanera conformada por países que tienen ventajas comparativas similares tendrá efectos más beneficiosos para aquellos países socios que tengan ventajas comparativas intermedias entre las de sus socios comerciales y el resto del mundo, a expensas de aquellos socios que tengan ventajas comparativas extremas. El estudio se concentró en analizar la evolución de la liberación del comercio intra-MERCOSUR, el desenvolvimiento de los patrones de comercio y el desempeño de los sectores industriales para el período 1985-2004.

A partir del cálculo del índice de ventajas comparativas reveladas (IVCR), la autora destaca que no habría habido modificaciones significativas en los patrones de comercio a lo largo del período. El análisis de la especialización productiva de los países socios confirma la especialización relativa de Brasil en bienes de alta tecnología y la de los países pequeños y Argentina en manufacturas de recursos naturales; no obstante, en Argentina también se observa un fortalecimiento de la especialización en bienes de tecnología baja y media, en Uruguay agroindustrias y en Paraguay la producción de bienes intensivos en mano de obra sin especializar.

Lo Turco concluye que el libre comercio intra-regional promovió la especialización de los países más pequeños en la producción de manufacturas de recursos naturales y baja tecnología, de acuerdo a sus ventajas comparativas regionales. A su vez, los acuerdos de integración Sur-Sur favorecen las aglomeraciones industriales y en el caso de MERCOSUR Brasil ha sido el país más beneficiado ya que contaba con una estructura industrial más integrada. Argentina ha logrado beneficiarse con las actividades de tecnología media y baja.

A fin de acelerar la incorporación de las economías más pequeñas en la producción de manufacturas de mayor complejidad tecnológica, la autora sugiere

la implementación de políticas comunitarias que favorezcan la formación de cadenas productivas intra-regionales y promuevan la creación de mano de obra calificada y especializada.

La superación de la heterogeneidad entre los países y, fundamentalmente, entre las regiones ha sido uno de los objetivos primarios de la Unión Europea (UE). El tratamiento de las asimetrías estructurales no sólo respondió a motivos económicos y sociales sino, también, a cuestiones de índole política. Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión fueron los instrumentos empleados para propender a mitigar las divergencias. Los Fondos Estructurales están destinados a financiar acciones orientadas al mercado de trabajo, apoyo al sector agrícola, a regiones desfavorecidas y a la actividad pesquera. El Fondo de Cohesión, por su parte, se creó en 1993 a fin de contribuir a los países con un producto interno bruto (PIB) *per capita* inferior al 90% de la media comunitaria. Esencialmente, el fondo co-financia (hasta un 85%) proyectos de infraestructura medio-ambientales y de transporte. Si bien no existe consenso acerca de la efectividad de las políticas llevadas a cabo por la UE, algunos estudios sostienen que la implementación de estos fondos junto con la adopción de los programas macroeconómicos para cumplir con los criterios de la Unión Económica y Monetaria contribuyeron a la convergencia entre los países y la reducción de las disparidades (Bouzas y da Motta Veiga, 2008).

El impacto de las asimetrías sobre los socios más pequeños es disímil (Blyde, Fernández-Arias, Giordano, 2008). Paraguay cuenta con un ingreso *per capita* muy bajo y su desempeño en las décadas recientes ha sido sumamente modesto. Uruguay, por el contrario, aún siendo el país más pequeño, se ubica en un nivel intermedio en cuanto a su nivel de desarrollo y ha mostrado un desempeño económico destacable. Pero habría ciertas evidencias que el proceso de integración profundizó las ventajas comparativas de los países con dotaciones relativamente abundantes de recursos naturales (Paraguay, Uruguay y, en cierta medida, Argentina) y favoreció la emergencia de fuerzas de aglomeración de industrias sujetas a economías de escala, intensivas en tecnología y mano de obra calificada, localizadas en Brasil (Lo Turco, 2008).

Las asimetrías de tipo estructural en el MERCOSUR recién recibieron algún tipo de atención a partir de la

creación del FOCEM en 2004 y, más recientemente, con la puesta en marcha del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR. La creación de un fondo destinado a remover ciertos efectos de las asimetrías estructurales y que se orientara a mejorar las condiciones de infraestructura de los países pequeños fue considerado más eficiente que una simple transferencia de ingresos. El efecto sería más importante para Paraguay que para Uruguay. De todos modos, como se verá, la magnitud del financiamiento del FOCEM resulta algo insuficiente para atacar las asimetrías de la magnitud que se observan en el MERCOSUR. La creación del fondo tiene un efecto positivo sobre el bienestar, aunque la magnitud requerida para atender de manera eficaz el problema de las asimetrías sería superior a la comprometida.

LA CREACIÓN DEL FOCEM

El tratamiento de las asimetrías dentro del MERCOSUR comienza a ser reconsiderado en el año 2003, a instancias de los socios menores del bloque, fundamentalmente Paraguay (BID-INTAL, 2007a y 2007b). Hasta ese momento, el bloque había permitido sólo excepciones temporales a favor de Paraguay y Uruguay que se traducían, básicamente, en períodos de convergencia más prolongados y listas más amplias de productos.

A finales de 2003, el MERCOSUR comienza a tratar las asimetrías de manera explícita. *Por un lado*, se le otorga un trato diferenciado a Paraguay en las negociaciones con terceros mercados, se le da a ese mismo país un contenido regional diferenciado en el régimen de origen del bloque y también se les permite a Paraguay y Uruguay que presenten listas adicionales al arancel externo común (AEC).

Por otro lado, a partir de la Decisión CMC N° 27/03 se decide promover los estudios para la creación dentro del bloque de fondos estructurales para “elevar la competitividad de los socios menores” y “corregir las diferencias existentes a causa de las asimetrías entre los países”, destacando la situación de Paraguay como país sin litoral marítimo.

Un año más tarde, mediante la Decisión CMC N° 45/04, se crea el **Fondo para la Convergencia Estructural**

del MERCOSUR (FOCEM) con el objetivo de financiar programas destinados a desarrollar la competitividad y promover la convergencia estructural y la cohesión social, en particular “de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas”, reconociendo de manera implícita que además de las asimetrías entre los socios del bloque, dentro de cada uno de éstos existen diferencias muy marcadas en los niveles de desarrollo entre las regiones que los componen.

En la Decisión CMC N° 18/05, el FOCEM se define como un instrumento claramente redistributivo, al establecer una marcada diferencia entre los aportes que le corresponden a cada uno de los países del MERCOSUR y la distribución de los recursos entre los mismos. Así, a partir de una contribución anual al Fondo de U\$S 100 millones, Brasil debe aportar el 70% de los recursos, Argentina 27%, Uruguay 2% y Paraguay 1%. En cambio, los proyectos presentados por los países se asignan de la siguiente manera: los presentados por Paraguay absorben el 48% de los fondos, los de Uruguay 32% y los de Argentina y Brasil, 10% cada uno.

La Decisión CMC N° 18/05 determinó que los proyectos del FOCEM deben estar encuadrados en cuatro programas: Convergencia Estructural (Programa I), Desarrollo de la Competitividad (Programa II), Cohesión Social (Programa III) y Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración (Programa IV).

Además, a través de la misma Decisión CMC N° 18/05 se explicitan algunos de los objetivos del fondo al establecer que la contribución al desarrollo y ajuste estructural debe incluir “el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general”.

BID-INTAL destaca la falta de estudios empíricos que identifiquen las asimetrías y evalúen su impacto (BID-INTAL, 2007a) al tiempo que afirma que la poca evidencia muestra un aumento de la concentración de la actividad económica en determinadas regiones y el incremento de las desigualdades regionales.

En lo que sigue se analiza, a partir de los proyectos de mayor tamaño, de qué manera el FOCEM contribuye a las regiones menos desarrolladas de los socios del MERCOSUR, cumpliendo con los objetivos del mismo.

PARTICIPACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EN EL FOCEM

La Decisión CMC N° 18/05 estableció que en los primeros cuatro años de vida del Fondo se le debía dar prioridad a la dotación de infraestructura física (Programa I), en particular para facilitar el proceso de integración y que, como máximo, el 0,5% del presupuesto anual debía estar destinado al Programa IV.

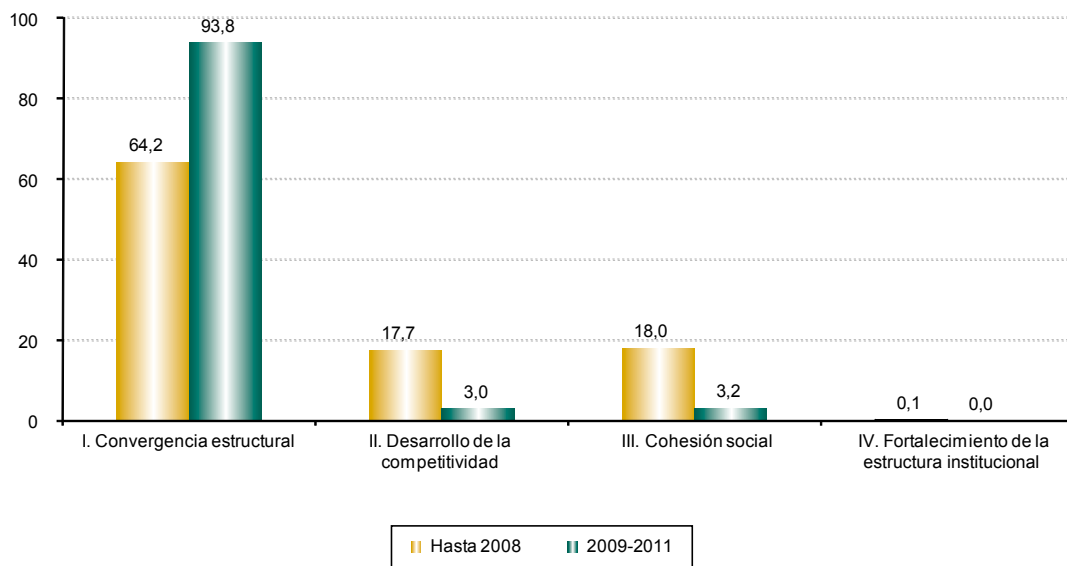
Desde la creación del FOCEM hasta diciembre de 2011 se aprobaron 39 proyectos por un monto superior a los U\$S 1.100 millones, de los cuales casi un 74% es financiado a través del FOCEM. La clasificación de acuerdo a los cuatro programas contemplados en el Reglamento del FOCEM muestra que 17 proyectos correspondieron al Programa de Convergencia Estructural, 11 al Desarrollo de la Competitividad, 8 a Cohesión Social y 3 al Fortalecimiento de la Estructura Institucional.

Las diferencias son más marcadas cuando se observan los montos destinados a cada programa. Así, los proyectos relacionados con la convergencia estructural alcanzan casi el 90% del monto total de los proyectos aprobados, seguidos por los programas de Cohesión Social (el 5,7%) y de Desarrollo de la Competitividad (5,4%).

Las cifras comentadas no permiten apreciar la tendencia observada en los últimos años, que muestran un mayor peso de los proyectos de infraestructura en el presupuesto FOCEM. Así, a partir del [Gráfico 1](#) se puede observar que mientras hasta 2008 estos proyectos absorbían el 64% de los fondos, en los últimos tres años (2009-2011) dicho valor ascendió al 94%. Como contracara, tanto los fondos destinados al desarrollo de la competitividad como a cohesión social pasaron del 18% a alrededor del 3%.

Esta situación muestra un cambio en las prioridades que los Estados miembro del MERCOSUR otorgan a los fondos estructurales, a partir de la presentación de proyectos grandes, relacionados con obras de infraestructura. Entre los proyectos aprobados en los años 2010 y 2011 se encuentran los cuatro de mayor presupuesto de la historia del FOCEM:

- Construcción de la Línea de Transmisión 500 kv Itaipú-V. Hayes, Subestación V. Hayes y

Gráfico 1**PARTICIPACIÓN POR PROGRAMA DE LOS PROYECTOS
APROBADOS EN EL PRESUPUESTO FOCEM**

Fuente: Elaboración propia en base a información del sitio web del FOCEM.

Ampliación de la Subestación Margen Derecha Itaipú, de Paraguay

- Rehabilitación y Pavimentación del tramo Concepción-Puerto Vallemí, de Paraguay
- Interconexión eléctrica 500 MW Uruguay-Brasil, de Uruguay
- Rehabilitación de vías férreas, línea Rivera: Tramo Pintado-Frontera, de Uruguay

De acuerdo a la Decisión 18/05, los proyectos correspondientes al Programa I deben estar encuadrados en cualquiera de los siguientes cuatro "componentes":

- i. Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte; de sistemas logísticos y de control fronterizo que optimicen

el flujo de la producción y promuevan la integración física entre los Estados Partes y entre sus subregiones.

- ii. Exploración, transporte y distribución de combustibles fósiles y biocombustibles.
- iii. Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.
- iv. Implementación de obras de infraestructura hídrica para contención y abducción de aguas brutas, de saneamiento ambiental y de macrodrenaje.

Al considerar los 17 proyectos de convergencia estructural se puede observar (*Cuadro 1*) que en cantidad de proyectos prevalecen los orientados al transporte (componente i del Programa I) pero que en términos de montos los proyectos relacionados con la generación, transmisión y distribución de energía

Cuadro 1**PROYECTOS DE CONVERGENCIA ESTRUCTURAL CLASIFICADOS POR COMPONENTE**

	Número de proyectos	Monto (millones de US\$)		Participación (%)
		Total	FOCEM	
i. Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte; de sistemas logísticos y de control fronterizo que optimicen el flujo de la producción y promuevan la integración física entre los Estados Partes y entre sus subregiones.	11	280	207	27,8
ii. Exploración, transporte y distribución de combustibles fósiles y biocombustibles.	0	0	0	0,0
iii. Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.	3	681	496	66,8
iv. Implementación de obras de infraestructura hídrica para contención y abducción de aguas brutas, de saneamiento ambiental y de macrodrenaje.	3	47	40	5,3
	17	1008	742	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al sitio web del FOCEM.

eléctrica absorben el 67% del presupuesto FOCEM destinado al Programa I.

LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL FOCEM Y SU IMPACTO EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES ³

El Cuadro 2 sintetiza la información correspondiente a los cinco proyectos del Programa I más grandes aprobados en el FOCEM, tres energéticos y dos de vías de transporte. Dos de los proyectos corresponden a Paraguay, la misma cantidad a Uruguay y uno a Argentina. Dichos proyectos representan el 75% y

el 84% del monto total y del presupuesto FOCEM asignado, respectivamente, dentro de los 39 proyectos aprobados hasta fines de 2011.

A partir de los datos del cuadro se analiza el impacto potencial de estos proyectos sobre las distintas regiones de los países involucrados, fundamentalmente a partir de dos aspectos. *Por un lado*, si los proyectos benefician a regiones de menor nivel de desarrollo relativo y, por tanto, si a través de la desconcentración de la actividad económica, favorecen la convergencia estructural. *Por otro lado*, enfocarse en las fallas de coordinación que puedan solucionar estos proyectos, teniendo en cuenta los factores desarrollados en la introducción del presente trabajo.

En general se observa que los proyectos benefician particularmente a regiones con menor nivel de desarrollo relativo. Los casos más claros son la ruta en el departamento de Concepción (Paraguay) y el proyecto de energía eléctrica en la provincia de Corrientes (Argentina). En ambos casos se trata de regiones donde el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por las Naciones Unidas, está entre los más bajos de ambos países. En el caso de la línea férrea de Uruguay, dos de los tres departamentos involucrados tienen un IDH por debajo del promedio del país.

³ No se puede dejar de mencionar que en materia de infraestructura física existe otra iniciativa con visión regional, si bien más amplia dado que abarca a todos los países sudamericanos. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), con una cartera de más de 500 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, incluye tanto un mecanismo de coordinación e intercambio de información entre gobiernos como la participación de instituciones multilaterales de crédito de la región (BID, CAF, FONPLATA). Si bien no es el propósito de este trabajo analizar el impacto de los proyectos correspondientes a la cartera IIRSA, es evidente que muchos de ellos apuntan a alcanzar beneficios similares que los que tienen los proyectos FOCEM.

Cuadro 2**IMPACTO DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL FOCEM**

		Paraguay		Uruguay		Argentina
		Concepción-Puerto Vallemí	Itaipú Binacional	Interconexión eléctrica	Línea férrea Rivera-Tramo Pintado	Interconexión Iberá-Paso de los Libres
Área de influencia	Tipo de proyecto (Componente del Programa I)	Construcción, modernización y recuperación de vías de transportes modal y multimodal	Generación, transporte y distribución de energía eléctrica	Generación, transporte y distribución de energía eléctrica	Construcción, modernización y recuperación de vías de transportes modal y multimodal	Generación, transporte y distribución de energía eléctrica
	Objetivo del proyecto	Disminución del costo de transporte en un tramo de 170 km de ruta entre ambas localidades	Aumento de la disponibilidad de energía eléctrica en Paraguay	Diversificar las fuentes de abastecimiento de energía eléctrica para disminuir la vulnerabilidad del sistema eléctrico	Rehabilitar 422 km. de vías férreas para mejorar el flujo de producción y el intercambio entre Uruguay y Brasil	Mejorar la oferta y la calidad del servicio de energía
	Monto total/monto FOCEM (en millones de U\$S)	99,8/75,3	555/400	106,7/83,1	74,8/50,1	19,1/13,1
	Región	Depto. de Concepción	Deptos. de Caaguazú, Alto Paraná, Cordillera y Pte. Hayes y Asunción	Deptos. de Maldonado, Lavalleja, Treinta y Tres y Cerro Largo	Departamentos de Tacuarembó, Rivera y Durazno	Provincia de Corrientes
	Índice de desarrollo humano (IDH)	Uno de los más bajos del país	Pte. Hayes por debajo, Asunción por arriba y el resto apenas por debajo del promedio del país	Treinta y Tres y Cerro Largo entre los departamentos con peor IDH	Por debajo del promedio país en los dos primeros casos y similar en el caso de Durazno	Ocupa uno de los últimos lugares en el ranking provincial del IDH
	Sectores económicos beneficiados	Agrícola, básicamente ganadero	Hogares, comercio e industria	Mercado eléctrico mayorista	Cereales y la industria de paneles de madera y enchapados, ambos sectores exportadores	Industria de la madera y arroz

Fuente: Elaboración propia en base a información sobre los proyectos, sitios PNUD de Argentina, Paraguay y Uruguay, y sitio web del FOCEM.

Los cinco proyectos FOCEM tienen altos costos fijos y solucionan fallas de coordinación en las regiones en que se desarrollan. Esto es así porque muchos de los sectores económicos con potencial de mayor desarrollo sólo están dispuestos a aumentar sus niveles de inversión y producción si cuentan con la infraestructura adecuada. Por ejemplo, en el departamento de Concepción, Paraguay, donde el sector ganadero y

frigorífico necesitan de la mejora en la infraestructura vial para poder desarrollarse y donde a partir del proyecto se beneficiarán también otros sectores, fundamentalmente agrícolas. Algo similar ocurre tanto con la línea férrea Rivera-Tramo Pintado, que favorece sectores productivos exportadores, así como el proyecto energético de la provincia de Corrientes que da impulso a la industria de la madera.

El proyecto de interconexión eléctrica Uruguay-Brasil también soluciona otro problema de coordinación dado que su ejecución forma parte de una infraestructura más amplia, donde las otras dos etapas y, por tanto, el proyecto completo no se podrían realizar sin llevar adelante el proyecto FOCEM.

En cualquiera de los cinco casos no hay empresa privada que pueda proveer el capital requerido por la inversión, a lo que se suma la falta de mercados de capital para satisfacer la oferta de fondos. Es así como se requiere de la intervención de los Estados y/o de instrumentos supranacionales como es el FOCEM para solucionar este tipo de limitaciones y falencias del mercado. Biancarelli (2011) destaca, por su parte, la creciente participación del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) de Brasil en la financiación de proyectos de infraestructura y otros sectores de la región y cita las estimaciones de Nyko (2011) según las cuales los desembolsos de la institución destinados a dicho propósito superaron los US\$ 1.000 millones en 2010. Esto representa evidencia adicional de la intervención pública para resolver las fallas de coordinación en la región.

COMENTARIOS FINALES

La presencia de significativas disimilitudes estructurales entre los países socios del MERCOSUR ha dado lugar a un interrogante que, en última instancia, cuestiona los beneficios que los socios más chicos del bloque podrían obtener del proceso integración. Algunos autores sostienen que los acuerdos de integración “Sur-Sur” pueden afectar negativamente el desempeño de los socios de menor desarrollo relativo. Las economías de aglomeración ejercerían una fuerza de atracción destacable para la localización de las firmas, profundizando las disparidades entre los países socios. De cualquier manera, la reducción de las barreras al comercio -incluyendo los costos de transporte- debilitaría las fuerzas de concentración. Pero la inversión en infraestructura y el desarrollo de un marco institucional que supla las fallas de coordinación contribuirán, de manera relevante, a la descentralización de la actividad económica en la región.

La superación o, al menos la reducción, de las asimetrías en el MERCOSUR constituye uno de los principales objetivos para el fortalecimiento del bloque en el largo plazo. A pesar de su importancia, esta

problemática se reconoció de manera explícita por los países miembros recién en los últimos ocho años. La piedra angular fue la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado en el 2004 como un instrumento para financiar proyectos que reduzcan las diferencias de desarrollo entre las regiones que componen el bloque.

La realidad muestra que los proyectos financiados por el FOCEM tendieron a concentrarse progresivamente en problemas de infraestructura física, que absorbieron en el período 2008-2011 un 94% de los fondos. Un análisis de los proyectos más grandes muestra que, aún antes de ser ejecutados, cumplen con dos condiciones deseables. *Por un lado*, están localizados o tienden a favorecer regiones menos desarrolladas, aún cuando, en algunos casos, no se vayan a llevar a cabo dentro de los países de menor grado de desarrollo relativo. *Por otro lado*, los proyectos pueden hacer frente a fallas de mercado que el sector privado no está en condiciones de solucionar, en particular problemas de coordinación que impedirían que ciertos proyectos de inversión se lleven adelante si no se realizaran las obras de infraestructura FOCEM. El lado negativo, o al menos el factor limitante, viene dado por el tamaño de los proyectos en relación a las necesidades del bloque en materia de solución de diferencias en desarrollo. En este sentido, el FOCEM se puede definir como un paso adelante que, necesariamente, deberá ser ampliado y/o complementado con otras iniciativas si se pretende reducir las asimetrías en la región. ♦

BIBLIOGRAFÍA

BIANCARELLI, A. 2011. "La cooperación financiera en el contexto de la integración sudamericana: Balance y desafíos futuros", en: *Revista Integración & Comercio* N° 33. Buenos Aires. BID-INTAL.

BEATO, P. 2008. "Cuestiones y alternativas de los proyectos transnacionales", en: *Revista Integración & Comercio* N° 28. Buenos Aires. BID-INTAL.

BLYDE, J. A.; E. FERNÁNDEZ-ARIAS Y P. GIORDANO (Eds.). 2008. *Deepening Integration in MERCOSUR. Dealing with Disparities*. Washington DC: BID.

BOUZAS, R. 2003. "Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR". Trabajo preparado para el Seminario Global y Local: El desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe. BID.

----- Y P. DA MOTTA VEIGA. 2008. "La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: Implicancias para el MERCOSUR", en: F. Masi y M. I. Terra (Coords.). *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?*. Montevideo: Red MERCOSUR.

GIORDANO, P.; M. MESQUITA MOREIRA Y F. QUEVEDO. 2004. *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. INTAL-ITD Documentos de divulgación 26. Buenos Aires: BID-INTAL.

Banco Interamericano de Desarrollo - Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL). 2005. *Informe MERCOSUR N° 10*. Serie Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

----- 2007a. *Informe MERCOSUR N° 11*. Serie Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

----- 2007b. *Informe MERCOSUR N° 12*. Serie Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

----- 2009a. *Informe MERCOSUR N° 13*. Serie Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

----- 2009b. *Informe MERCOSUR N° 14*. Serie Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

----- 2011a. *Informe MERCOSUR N° 15*. Serie Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

----- 2011b. *Informe MERCOSUR N° 16*. Serie Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

LO TURCO, A. 2008. "Integración regional sur-sur y desarrollo industrial asimétrico: El caso del MERCOSUR", en: F. Masi y M. I. Terra (Coords.). *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?*. Montevideo: Red MERCOSUR.

MURPHY, K. M.; A. SHLEIFER Y R. W. VISHNY. 1989. "Industrialization and the Big Push", en: *Journal of Political Economy*, 97(5).

NYKO, D. 2011. "Integração regional, cooperação financeira e atuação do BNDES na América do Sul no período recente". Disertación de Maestría. Campinas. UE/Unicamp.

OTTAVIANO, G. 2002. *Regional Policy in the Global Economy: Insights from New Economic Geography*. HWWA Discussion Paper 211. Hamburg Institute of International Economics.

RESMINI, L. 2007. "Regional Patterns of Industry Location in Transition Countries: Does Economic Integration with the European Union Matter?", en: *Regional Studies*, 41(6): 747-764.

STIGLITZ, J. 1996. "Some Lessons from the East Asian Miracle", en: *The World Bank Research Observer*, 11(2). Agosto.

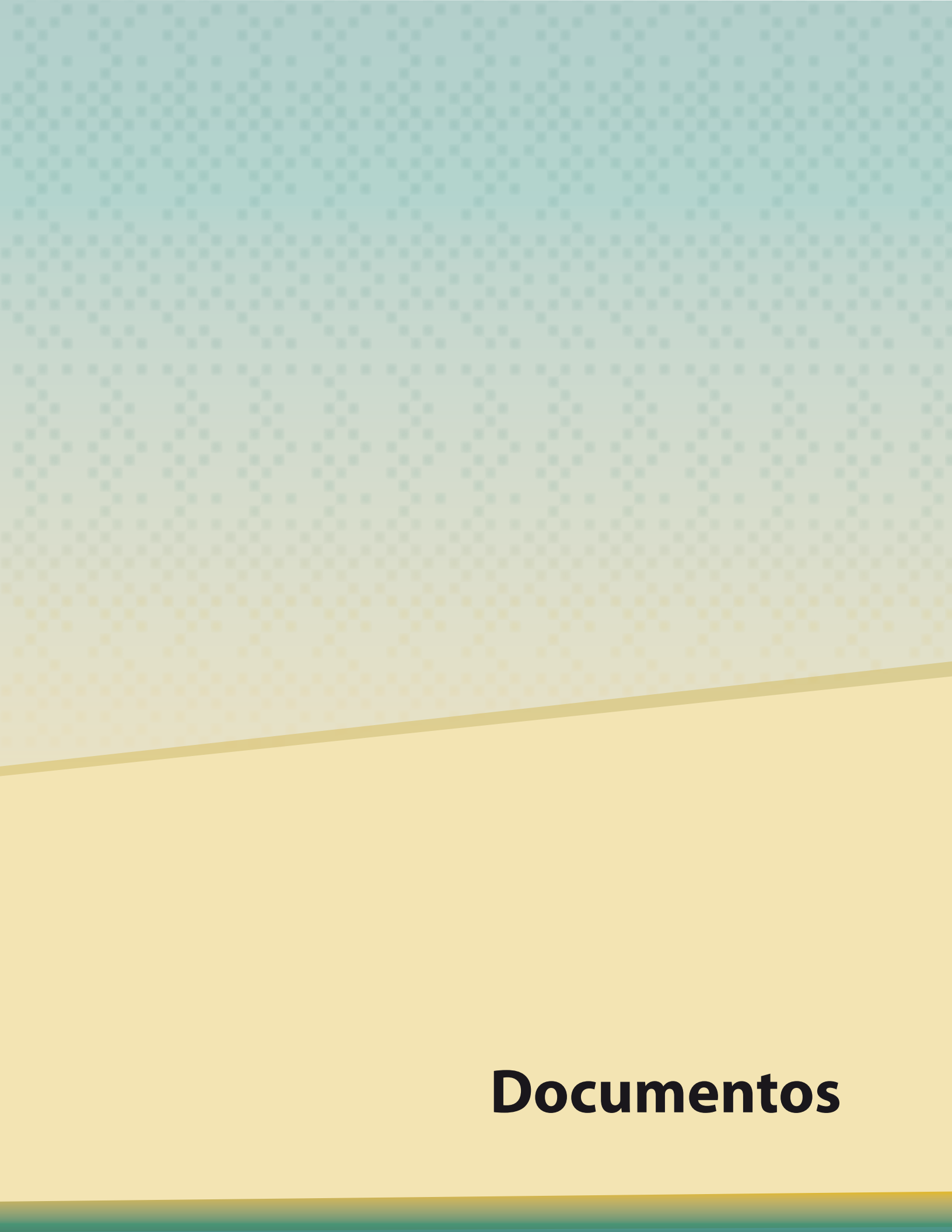
VENABLES, A. J. 2003. "Winners and Losers from Regional Integration Agreements", en: *The Economic Journal*, 113: 747-761. Octubre.

-----, 2008. "Regional Disparities in Regional Blocs: Theory and Policy", en: Blyde, J. S.; E. Fernández-Arias y P. Giordano (Eds.). *Deepening Integration in MERCOSUR. Dealing with Disparities*. Washington DC: BID.

Sitios web

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) <http://www.mercosur.int/focem>

Secretaría del MERCOSUR <http://www.mercosur.int>



Documentos

INVERTIR EN INTEGRACIÓN*

Traducción de su versión original en inglés

PAOLO GIORDANO

Economista líder del Sector de Integración y Comercio (INT), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Coordinador de la Estrategia de Integración del Banco y del Área de Diálogos de Política y Programación Regional. Posee una Maestría en Economía Internacional de la Università Bocconi (Italia), un PhD en Economía Aplicada del Institut d'Etudes Politiques de Paris-Sciences Po (Francia) y completó su educación en la Universidad de Harvard.

Este trabajo plantea que una nueva generación de inversiones en materia de integración puede beneficiar a América Latina y el Caribe (ALC), siempre y cuando formen parte de una estrategia integral que aborde simultáneamente dos componentes: el hardware -la integración física- y el software -la coordinación de las políticas y de los marcos regulatorios-. En primer lugar, se revela el valor de las complementariedades entre el software y el hardware: se observa que en la actualidad la región aprovecha solo aproximadamente el 50% de su potencial comercial intrahemisférico y que es posible aumentar el rendimiento si se combinan las inversiones en conectividad física con reformas de las políticas comerciales y reglamentarias. En segundo lugar, se resumen las opciones de política que permitirían profundizar la integración en las áreas de la arquitectura comercial, la facilitación del comercio y la integración física. Luego se evalúan los resultados esperados para 2020 de un ambicioso programa de inversiones en integración (equivalente al 1,1% del producto interno bruto (PIB) regional anual durante la próxima década), que puede generar un aumento del 47% de las exportaciones intra-ALC, con ganancias distribuidas de manera equitativa entre el software y el hardware. Por último, se propone que la alineación de las inversiones en software y hardware dentro de "corredores de integración sostenibles" proporciona un marco operativo adecuado para maximizar sus rendimientos.

* Este artículo se basa fundamentalmente en un documento conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), preparado por un equipo encabezado por el autor y presentado en la IV Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe, celebrada en Calgary, Canadá, el 26 de marzo de 2011. El autor agradece los aportes de Antoni Estevadeordal y Alexandre Rosa (BID), Jordan Schwartz (Banco Mundial), Osvaldo Rosales y Ricardo Sánchez (CEPAL), y de los otros miembros del equipo que contribuyeron a elaborar el documento. Las opiniones vertidas en el presente trabajo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente las opiniones de las instituciones mencionadas ni las de sus países miembros.

LOS RETORNOS CRECIENTES DE LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE EL SOFTWARE Y EL HARDWARE

Los datos más recientes indican que la región de América Latina y el Caribe (ALC) opera por debajo de su potencial de integración a largo plazo y que con una nueva serie de políticas de integración le resultará posible generar mayor comercio, crecimiento y bienestar. Con este fin, los encargados de la formulación de políticas deben promover una mayor complementariedad entre el *software* y el *hardware* de la integración, es decir, deben emprender reformas de las políticas y las reglamentaciones, combinadas con inversiones coordinadas regionalmente. Esta sección presenta los fundamentos económicos de tal innovación estratégica.

LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LA INTEGRACIÓN TRAS LA CRISIS

Después de la crisis financiera, las fuentes más dinámicas de la demanda mundial se han inclinado hacia los países en desarrollo. Si, tal como se espera, en los próximos años los países de ALC siguen creciendo a un ritmo similar al de Asia y superior al de las economías industrializadas, aumentará el valor de las actividades comerciales con los países en desarrollo, incluida la región. De hecho, las corrientes comerciales intrahemisféricas ya han efectuado un aporte considerable a la recuperación de las exportaciones de la región tras la crisis (véase el *Gráfico 1*).

En este contexto, una integración más profunda resulta estratégica, puesto que promovería el comercio de manufacturas y ayudaría a equilibrar la gran demanda asiática de productos básicos. De este modo, se preservan los sectores avanzados y se reduce la exposición a la volatilidad de la relación de intercambio.¹

ESTIMACIÓN DEL POTENCIAL DEL COMERCIO INTRARREGIONAL

La integración comercial de ALC aún es insuficiente respecto de los puntos de referencia internacionales.

¹ Véase, en Rosales (2010), un conjunto de propuestas dirigidas a fortalecer la cooperación y la integración regionales en el contexto posterior a la crisis.

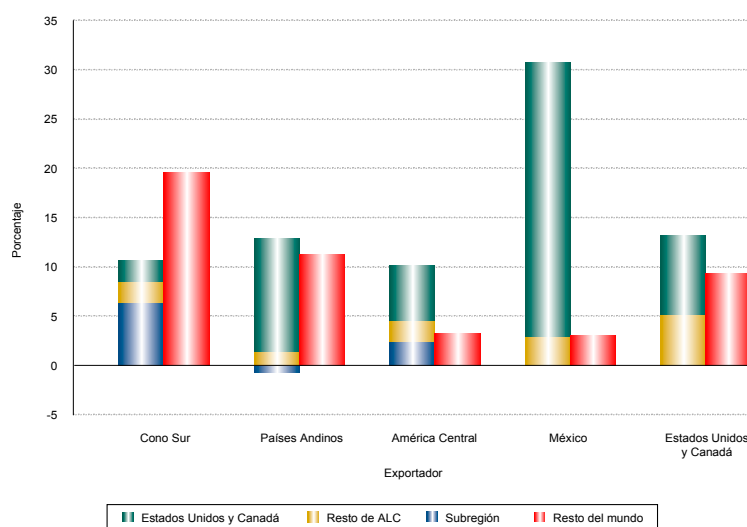
Por ejemplo en Asia, las exportaciones intrarregionales alcanzaron el 46% de las exportaciones totales, una tendencia impulsada por la creciente fragmentación regional de las cadenas de valor. En ALC, el comercio intrarregional es mucho menor -alcanzó el 20% en 2006-2009- y no está impulsado por esquemas de producción compartida en la región, sino que predomina el intercambio de productos finales (*Gráfico 2*).

Esta observación plantea el siguiente interrogante: ¿Cuánto puede crecer el comercio intra-ALC e intrahemisférico? El *Gráfico 3* representa el potencial de exportación estimado de cada uno de los 34 países de la región con respecto a su propia subregión, al resto de ALC y a América del Norte.² En promedio, se estima que ALC aprovecha sólo el 50% de su potencial comercial: es decir que la integración comercial plena -el *software* de la integración- y la reducción de la brecha en materia de infraestructura con Estados Unidos -el *hardware* de la integración- pueden duplicar el actual nivel comercial intrahemisférico. Los resultados por país sugieren que el potencial es considerable en todos los casos: oscila entre el 30% y una cifra que supera el 70%.

² Los resultados se extrapolan de un modelo de gravedad del comercio mundial, en el cual el potencial exportador corresponde a la diferencia porcentual entre el nivel de exportaciones previsto en circunstancias óptimas y la realidad actual observada (ajustada). En circunstancias óptimas, se aplican dos supuestos: (i) la red de tratados bilaterales de libre comercio se completa totalmente entre todos los países del hemisferio, y (ii) todos los países convergen hacia la dotación de infraestructura estadounidense en términos *per capita*. El modelo explica el comercio bilateral como una función del PIB, la población total, una variable ficticia que captura la existencia de tratados bilaterales de libre comercio y la disponibilidad de infraestructura. La variable ficticia de los tratados de libre comercio, tomada de la base de datos INTradeBID del BID, tiene una cobertura mundial e incluye todos los tratados de libre comercio que otorgan preferencias a por lo menos el 80% de las líneas arancelarias. La disponibilidad de infraestructura está representada por la cantidad de líneas telefónicas, que está altamente correlacionada (92%) con el componente principal de una serie de 29 variables de la infraestructura. Se espera que en el período 1988-2006 el modelo obtenga coeficientes que capturen la relación estructural en el tiempo entre los resultados comerciales, las condiciones específicas de cada país y las variables de las políticas. Los valores previstos y ajustados se calculan utilizando los promedios del período 2000-2009. Aunque la solidez de los resultados puede someterse a un análisis de sensibilidad ulterior, la magnitud y la distribución entre los países pueden considerarse una buena aproximación a los beneficios potenciales de la integración intrahemisférica.

Gráfico 1

MOTORES DEL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES
Contribución al crecimiento de las exportaciones en 2010, por destinos de exportación seleccionados, en porcentajes

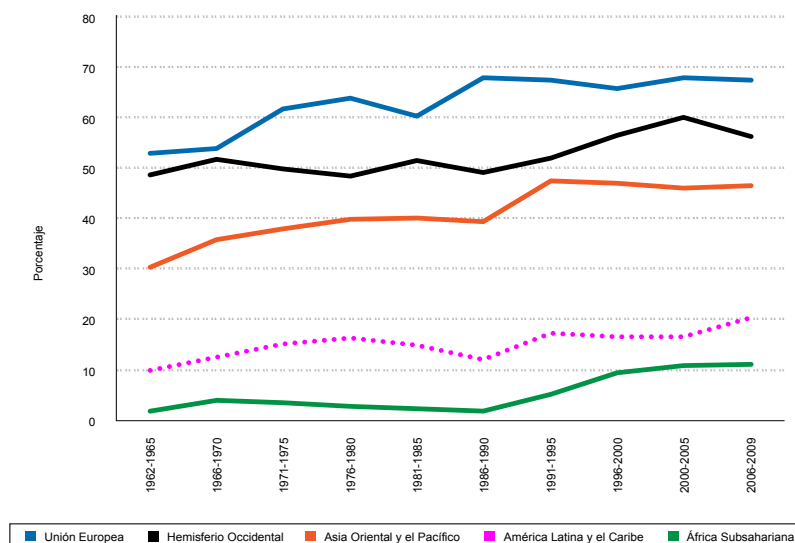


Nota: Las exportaciones de 2010 se calculan sobre la base de datos correspondientes a parte del año.

Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, sobre la base de la información disponible en INTradeBID, y datos nacionales y regionales oficiales.

Gráfico 2

BRECHA COMERCIAL INTRARREGIONAL
Participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales, promedios quinquenales, 1962-2009, en porcentajes

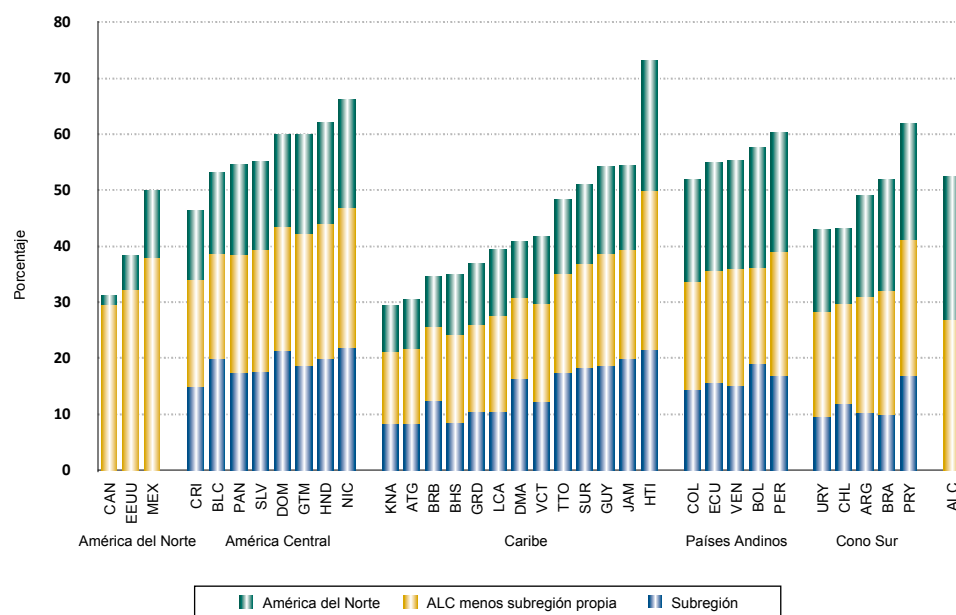


Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, sobre la base de información de la Dirección de Estadísticas Comerciales del Fondo Monetario Internacional (FMI-DOTS).

Gráfico 3

POTENCIAL EXPORTADOR DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL

Participación no realizada de las exportaciones potenciales totales en un escenario óptimo, en porcentajes



Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, sobre la base de un modelo de gravedad transnacional para el período 2000-2009.

LECCIONES APRENDIDAS A PARTIR DE INTENTOS ANTERIORES DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Si la integración comercial regional de ALC es limitada y existe un potencial significativo para lograr una mayor expansión comercial en la región, ¿Qué podemos aprender de cinco décadas de políticas de integración?³

Los datos demuestran que, mientras que los antiguos tratados de libre comercio (TLC)⁴ impulsados por los Estados carecieron de un impacto comercial significativo, gracias al nuevo regionalismo orientado

al mercado, los TLC contribuyeron a un crecimiento promedio de las exportaciones mundiales estimado en un 29%. La región tuvo un desempeño excepcional en este sentido: los tratados de libre comercio permitieron a ALC aumentar sus exportaciones totales en un 47% (Gráfico 4).⁵ Sin embargo, con el nuevo regionalismo, la capacidad de los TLC regionales de fomentar las exportaciones fue inferior a la de los acuerdos norte-sur: los beneficios de los TLC intrarregionales alcanzaron sólo el 18%.

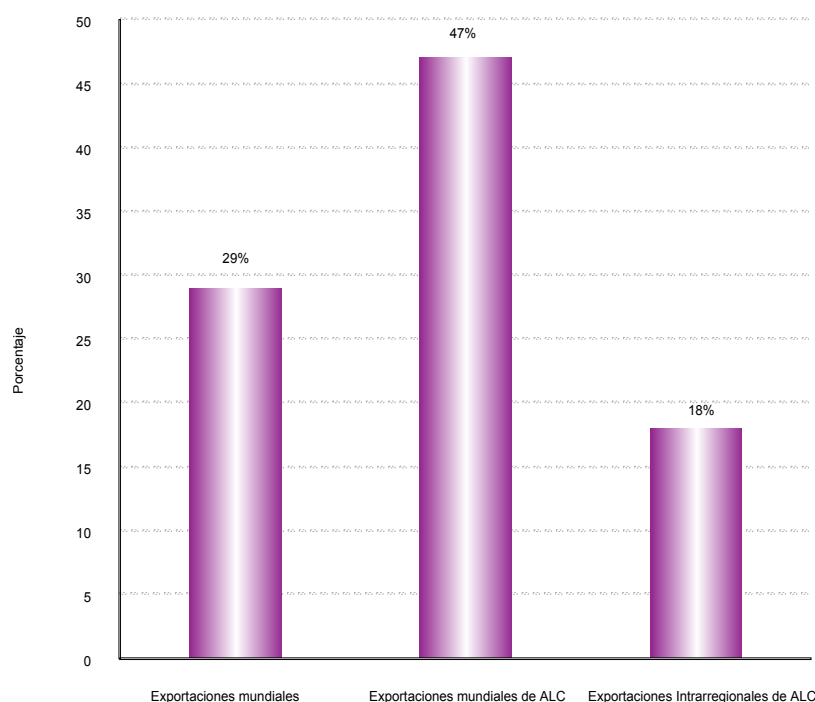
³ Véase una evaluación de los modelos de integración de ALC en CEPAL (1994), Devlin y Estevadeordal (2001) y Giordano y Devlin (2011).

⁴ En el presente documento, la abreviación TLC se refiere en forma genérica tanto a los tratados de integración regionales como a los acuerdos comerciales preferenciales bilaterales.

⁵ El resultado es el valor porcentual de la variable ficticia asociada con la participación en un tratado comercial bilateral/regional del modelo de gravedad para el período 1988-2006. Cuando en el modelo se utilizan las mismas especificaciones para el período 1962-1987 (antiguo regionalismo), la variable ficticia no es estadísticamente significativa. En los resultados correspondientes al período 1988-2006 (nuevo regionalismo), todos los coeficientes son significativos y gozan de un nivel de confianza del 99%.

Gráfico 4

RETORNOS EN TÉRMINOS DE EXPORTACIONES DE LOS TLC 1988-2006, en porcentajes



Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, sobre la base de un modelo de gravedad transnacional para el período 1988-2006.

Asimismo, los resultados (que no figuran en el gráfico) indican que el valor marginal de la firma de nuevos tratados fue disminuyendo por dos motivos principales: la erosión de las preferencias, y el progresivamente menor potencial comercial de los nuevos socios comerciales. Esto sugiere que los beneficios potenciales en términos de exportación disminuyen con la negociación de nuevos TLC y que dependen más de la aplicación y la utilización de los TLC vigentes, es decir, todos los temas relativos al conjunto de políticas sobre *software*, analizados en las siguientes secciones.

Por último, los datos demuestran que la interacción entre el *hardware* -integración física- y el *software* -regulaciones comerciales- ciertamente incide en el desempeño comercial. El [Gráfico 5](#) resalta las

repercusiones ejercidas en las exportaciones cuando los TLC se combinan con la dotación de infraestructura.⁶

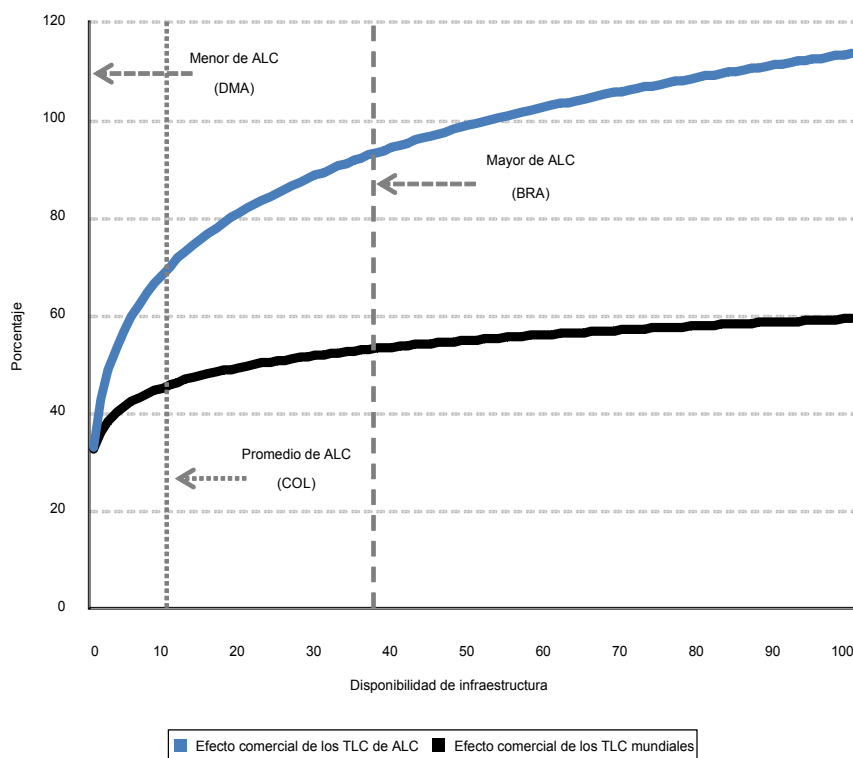
De estos resultados empíricos surgen dos conclusiones fundamentales sobre las políticas. *En primer lugar*, existen complementariedades sustanciales entre el *software* y el *hardware* de la integración: el efecto de los TLC en la expansión del comercio aumenta

⁶ Los resultados se refieren al coeficiente de la variable de la interacción entre los TLC y la infraestructura del modelo de gravedad mundial para el período 1988-2006. Tanto el coeficiente de la variable de la interacción como los coeficientes de todas las demás variables de control del modelo son estadísticamente significativos y gozan de un nivel de confianza del 99%.

Gráfico 5

RETORNOS EN TÉRMINOS DE EXPORTACIONES DE LOS TLC COMPLEMENTADOS
CON LA DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA

En porcentajes



Nota: La disponibilidad de infraestructura está representada por la cantidad de líneas telefónicas, que está altamente correlacionada (92%) con el componente transnacional principal de una serie de 29 variables de la infraestructura.

Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, sobre la base de un modelo de gravedad transnacional para el período 1988-2006.

cuando la infraestructura existente es mayor, y ambos componentes progresan conjuntamente. *En segundo lugar*, este efecto expansivo depende de las condiciones iniciales. Teniendo en cuenta que, en comparación con el resto del mundo, ALC es una región con una base de *software* superior y que el nivel de infraestructura es inferior al óptimo,⁷ es probable que las inversiones en *hardware* en la región contribuyan a invertir la tendencia de los retornos decrecientes de la pura firma de los acuerdos comerciales, en un grado mayor que en el resto del mundo.

Las implicancias son claras: pueden obtenerse retornos mayores en términos de exportaciones si la estrategia de integración regional se articula en dos agendas coordinadas. *Por un lado*, debe concentrarse en la implementación de los TLC más que en la negociación y, *por el otro*, debe intensificar las inversiones en infraestructura, aprovechando las complementariedades entre el *hardware* y el *software*.

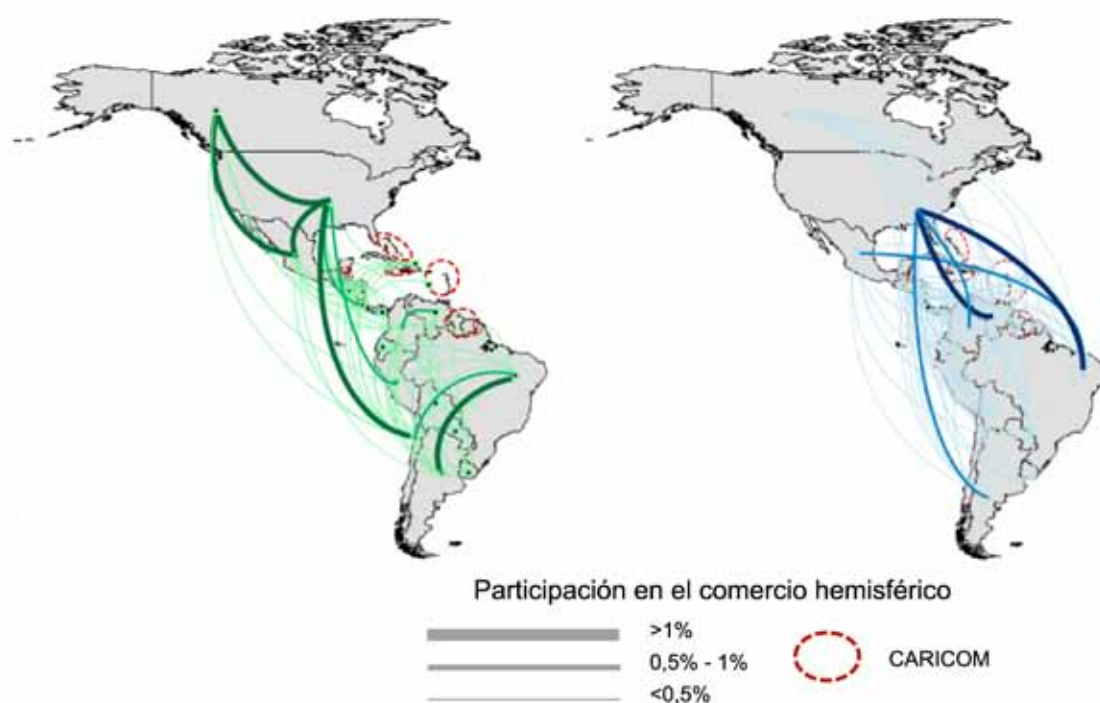
FORMULACIÓN DE POLÍTICAS: OPCIONES DE INVERSIÓN EN SOFTWARE Y HARDWARE

Una estrategia múltiple exige que se formulen políticas en varios frentes interconectados. Definir una agenda de integración generalizada

⁷ Esto hace referencia a que, en general, los países de América Latina y el Caribe tienen una mayor tendencia que otros países de la muestra a celebrar TLC y que el nivel promedio de infraestructura disponible es menor que en el país promedio de la muestra.

Gráfico 6

EL "SPAGHETTI BOWL" Y LOS "ESLABONES PERDIDOS" DEL COMERCIO

RELACIONES BILATERALES
CUBIERTAS POR UN TLC, 2011RELACIONES BILATERALES
NO CUBIERTAS POR UN TLC, 2011

Nota: Sobre la base de los tratados en vigor a partir del 1 de enero de 2011 y las cifras comerciales de 2009. CARICOM = Comunidad del Caribe.

Fuente: Base de datos INTradeBID.

demandaría un diagnóstico minucioso de las principales brechas y obstáculos que enfrenta el proceso de integración, lo cual excede el alcance de este trabajo.⁸ Por ende, esta sección se limita a explicar brevemente el fundamento de algunas intervenciones principales en lo que concierne al *software* y al *hardware*.

EL SOFTWARE DE LA INTEGRACIÓN: PROFUNDIZAR LA ARQUITECTURA COMERCIAL

En la región, alrededor del 60% de las relaciones bilaterales aún se encuentran excluidas del ámbito

de aplicación de los tratados de integración y de los TLC.⁹ La mayoría de estos "eslabones perdidos" incluyen a México, América Central y el Caribe en relación con América del Sur (Gráfico 6). Las relaciones comerciales entre varios de los países más grandes del hemisferio tampoco se han visto cristalizadas en este tipo de acuerdos. Unos cuantos países todavía podrán

⁸ Véase una evaluación pormenorizada de las opciones de política en BID, Banco Mundial y CEPAL (2011).

⁹ Actualmente, los TLC regulan 462 relaciones bilaterales entre 34 países de la región, lo que representa el 41% de las 1122 relaciones bilaterales posibles entre estos países. Muchas de estas relaciones están regidas por tratados de alcance parcial; sin embargo, como estos no cubren más del 40% de las líneas arancelarias, no se los considera tratados integrales.

cosechar beneficios si se perfecciona la arquitectura intrarregional de los TLC (Estevadeordal *et al.*, 2009).

Entretanto, los TLC vigentes establecen reglas comerciales que difieren entre los países signatarios, especialmente en cuanto a las reglas de origen (RdO).¹⁰ Estas divergencias de RdO entre distintos sectores y TLC conllevan costos elevados para los exportadores. A medida que los países procuran reducir sus costos comerciales, se ha tornado necesario promover la convergencia de los TLC existentes.¹¹

Para mejorar la arquitectura comercial regional también se requiere un enfoque coordinado de la gestión de las regulaciones públicas y privadas, que surgen como un obstáculo creciente para la integración comercial regional y mundial.¹² Las barreras no arancelarias (BNA) pueden generar costos adicionales para los exportadores, especialmente para las empresas más pequeñas, pues son menos transparentes que los aranceles, crean incertidumbre y suelen estar sujetas a la arbitrariedad administrativa.

El *Gráfico 7* compara la incidencia de los aranceles y las barreras no arancelarios que deben afrontar

¹⁰ Las normas de origen restringen el comercio preferencial a los productos originarios de los países signatarios, restricción que alude a la medida en que estos podrán denegarles preferencias a productos que contengan insumos materiales provenientes de países ajenos al tratado.

¹¹ Algunas de las medidas regionales que se destacan en materia de convergencia de las normas de origen son el ARCO del Pacífico Latinoamericano, el Espacio de Libre Comercio conformado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio Único entre México y América Central. En el ámbito bilateral, existen nuevos tratados entre Canadá y los países de ALC que han incluido cláusulas que permiten a los países signatarios aprovisionarse de insumos de terceros países con los cuales tanto Canadá como los países de América Latina y el Caribe han celebrado tratados de libre comercio. A esta flexibilidad se la denomina “acumulación extendida”.

¹² Las barreras no arancelarias de carácter público consisten principalmente en medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y en obstáculos técnicos al comercio (OTC), pero también incluyen otras medidas, como las normas sobre la seguridad de los productos, las licencias de importación no automáticas, las medidas correctivas comerciales y las prohibiciones a la importación. Las normas privadas incluyen los sistemas de certificación creados por el sector privado, generalmente minoristas que certifican el cumplimiento con las prácticas medioambientales y sociales. Hoy en día, es habitual que los minoristas y los supermercados exijan a sus proveedores de otros países una certificación privada de los alimentos que importan a fin de garantizar la seguridad y la sostenibilidad de sus productos (Almeida, 2008).

los exportadores de ALC en los mercados intra- y extrarregionales.¹³ Se observa que la restrictividad de las barreras no arancelarias es superior a los efectos potenciales de la protección arancelaria intrarregional residual. Asimismo se observa una fuerte similitud entre las elevadas BNA enfrentadas por los exportadores de ALC en el mundo y en la región. Esto sugiere que existe un margen amplio para la acción colectiva regional en este área.

Los gobiernos también pueden tomar medidas activas con miras a optimizar el comercio internacional dentro del marco normativo actual. En el *Gráfico 8* se observa cómo ALC está rezagada respecto a las demás regiones en cuanto a la eficiencia de las fronteras y el transporte transfronterizo, por un lado, y en cuanto a la probabilidad de que las exportaciones sean entregadas puntualmente, por el otro. Las medidas de facilitación comercial promoverían un flujo transfronterizo eficiente de productos al hacer hincapié en la racionalización, la normalización y la armonización de los procedimientos comerciales.

Además de la facilitación del comercio, es posible fomentar la internacionalización del sector privado con medidas no distorsivas y proactivas. Por ejemplo, mediante los organismos de promoción de las exportaciones, los gobiernos pueden ayudar a las empresas a superar los problemas de información que les impiden detectar las oportunidades de exportación. Según una evaluación reciente del grado de incidencia de seis de estos organismos de ALC, se observan efectos considerables en los volúmenes de las exportaciones y en la diversificación de los mercados (Volpe, 2010). En la mayoría de los casos, las exportaciones de las empresas que recibieron asistencia de estos organismos aumentaron en más del 10%, mientras que el número de mercados de exportación creció más del 5% (*Gráfico 9*).

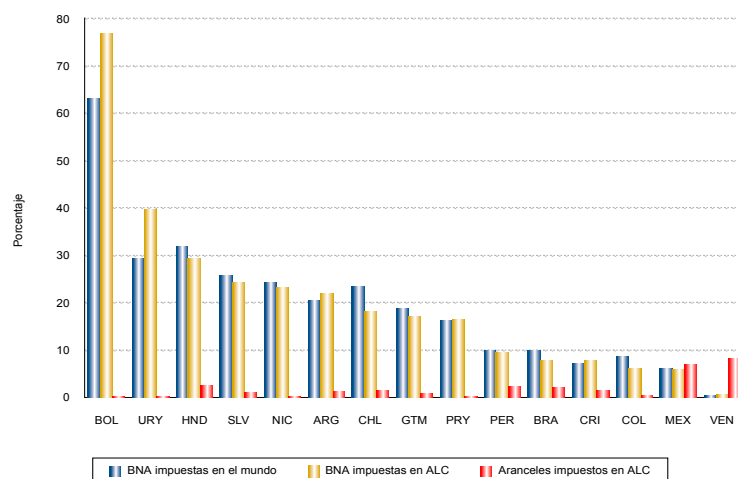
Los organismos de fomento de las exportaciones pueden maximizar estos incrementos de tres maneras. *En primer lugar*, deben concentrarse en las empresas más pequeñas que hayan tenido una participación limitada en los mercados internacionales, pues necesitan más de este tipo de asistencia que las

¹³ Los métodos estadísticos utilizados para calcular estos valores dan cuenta del impacto que las medidas ejercen en las corrientes comerciales y permiten inferir el cambio equivalente requerido en los precios para producir el mismo resultado. Véanse más detalles en Kee, Nicita y Olarreaga (2009).

Gráfico 7

RESTRICTIVIDAD DE ARANCELES Y BARRERAS NO ARANCELARIAS

Aranceles y barreras no arancelarias *ad valorem*, ponderadas por el comercio, enfrentadas en la región y el mundo, por exportadores de ALC seleccionados, 2008, en porcentajes



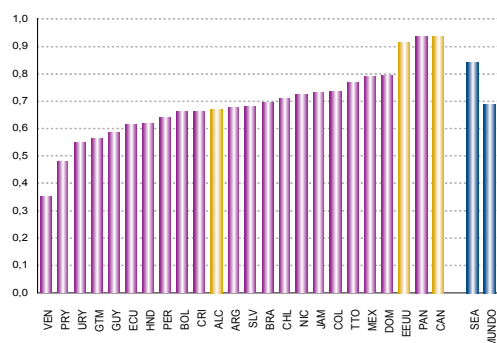
Fuente: Base de datos INTradeBID del BID, sobre la base de Kee, Nicita y Olarreaga (2009).

Gráfico 8

DESEMPEÑO COMERCIAL TRANSFRONTERIZO

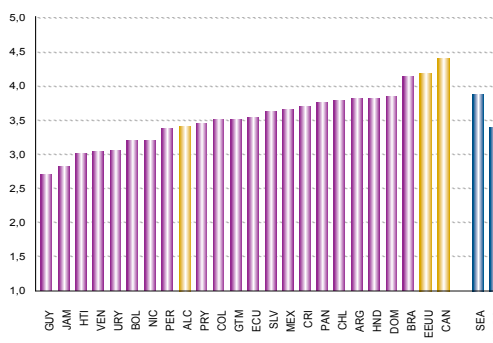
ÍNDICE DE EFICIENCIA DE TRANSPORTE Y DE FRONTERAS, 2007

Índice: 1 = óptimo



PERCEPCIÓN DE PROBABILIDAD DE ENTREGA PUNTUAL DE LAS EXPORTACIONES, 2009

Índice: 5 = óptimo



Nota: SEA = Asia Sudoriental. El índice de la eficiencia en la frontera y del transporte es un índice compuesto (factor principal) conformado por el número de documentos y de días necesarios para exportar e importar productos.

Fuente: Portugal-Perez y Wilson (2010).

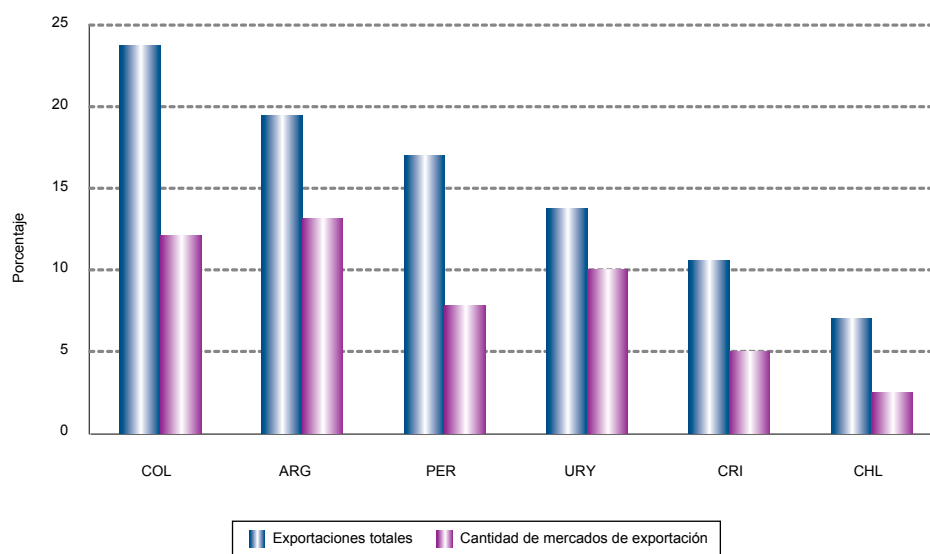
Nota: SEA = Asia Sudoriental.

Fuente: Banco Mundial (2010a).

Gráfico 9

IMPACTO DE LOS ORGANISMOS DE PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES

Aumento comparado con las exportaciones de las empresas que no reciben asistencia, en porcentajes



Nota: Los datos representan los efectos de las actividades de fomento durante periodos variables entre 2000 y 2007.

Fuente: Volpe (2010).

empresas de mayor envergadura. *En segundo lugar*, deben aportar una masa crítica de servicios agrupados durante todo el proceso de exportación, pues resultan más eficaces que las acciones individuales aisladas para mejorar la capacidad exportadora de las empresas. *En tercer lugar*, deben abrir sedes u oficinas locales en los mercados de exportación.¹⁴

Sin embargo, puesto que la internacionalización de las empresas depende cada vez más de su capacidad de integrar cadenas de valor regionales y mundiales

que del comercio tradicional, la capacidad de atraer inversiones extranjeras resulta fundamental para cualquier estrategia de apoyo a la internacionalización. Los gobiernos pueden mejorar la capacidad de atraer a inversores extranjeros simplificando los procedimientos para establecer empresas y facilitando las operaciones financieras transfronterizas mediante tratados bilaterales sobre inversiones (TBI) y acuerdos sobre doble tributación (ADI),¹⁵ que en la región aún tienen una aplicación y un alcance limitados (Gráfico 10).

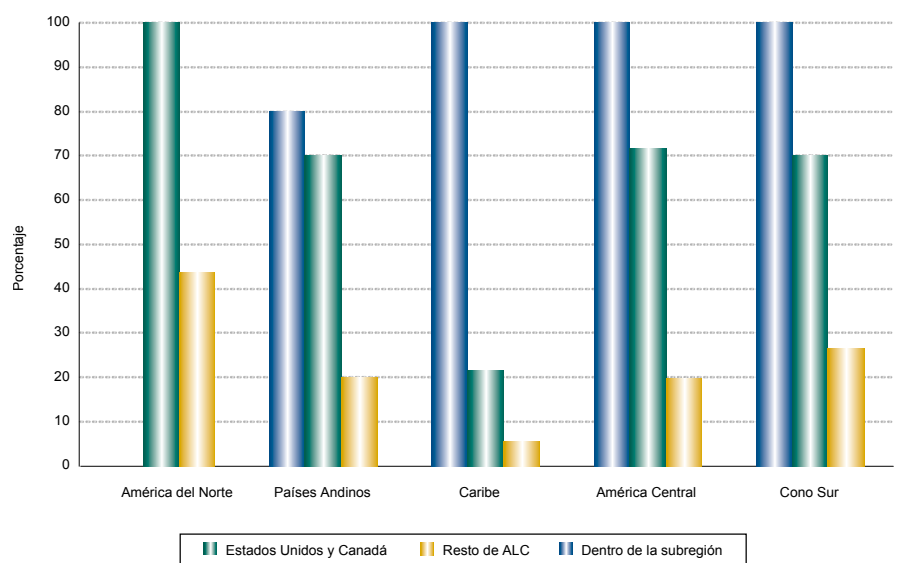
¹⁴ La tercer meta se correlaciona con un incremento de las exportaciones cinco veces y medio superior al logrado mediante la apertura de una nueva representación diplomática en el lugar, puesto que estas representaciones no siempre cuentan con conocimientos específicos en materia de fomento de las exportaciones. Sin embargo, en teoría podría lograrse el mismo resultado fortaleciendo adecuadamente las competencias relativas a las actividades de exportación de las representaciones diplomáticas, aumentando los incentivos de los funcionarios encargados de la promoción de las exportaciones, y mejorando la articulación entre estas representaciones y los organismos de fomento en el país de origen.

¹⁵ Los tratados bilaterales sobre inversiones complementan las reglamentaciones nacionales y ofrecen a los inversores un mayor grado de certidumbre en cuanto al marco normativo que regirá las inversiones internacionales. Los acuerdos bilaterales sobre doble imposición regulan la tributación de la renta, incluida la renta de las inversiones, cuando el inversor es pasible de tributación en más de una jurisdicción internacional. Estos acuerdos procuran evitar la doble tributación de los inversores, para lo cual definen qué renta está sujeta al pago de impuestos en cada país signatario y así eliminan un desincentivo que atenta contra las inversiones de parte de extranjeros.

Gráfico 10

RED INCOMPLETA DE ACUERDOS SOBRE INVERSIONES

Alcance de los tratados bilaterales sobre inversiones y de las disposiciones sobre inversiones de los TLC, 2011, en porcentajes



Nota: Para cada subregión, la barra representa el alcance de los TBI o de las disposiciones sobre inversión de los TLC bilaterales como un porcentaje de todas las relaciones bilaterales posibles entre los países. En este gráfico, se incluye a México dentro de América del Norte y también como socio en las barras correspondientes al "resto de ALC". América Central incluye a Panamá y República Dominicana.

Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

No obstante, la eficacia de los tratados bilaterales se reduce progresivamente debido a que las inversiones, al igual que el comercio, procuran beneficiarse cada vez más de la combinación de las ventajas comparativas de múltiples países. En esto reside el valor de adoptar un enfoque regional más amplio que logre integrar los tratados bilaterales y subregionales tradicionales en un conjunto coherente de reglas hemisféricas (Lee, 2008).

EL *HARDWARE* DE LA INTEGRACIÓN: REDUCIR LAS BRECHAS PARA MEJORAR LA CONECTIVIDAD

La infraestructura, sobre todo en el área del transporte, es vital para el comercio, y los estudios de percepción realizados en las empresas de ALC demuestran que: (i) la calidad de la infraestructura y el acceso a ella siguen siendo la principal preocupación

de las empresas de la región,¹⁶ y (ii) la calidad de la infraestructura es considerada deficiente en toda la región (Schwab, 2010).

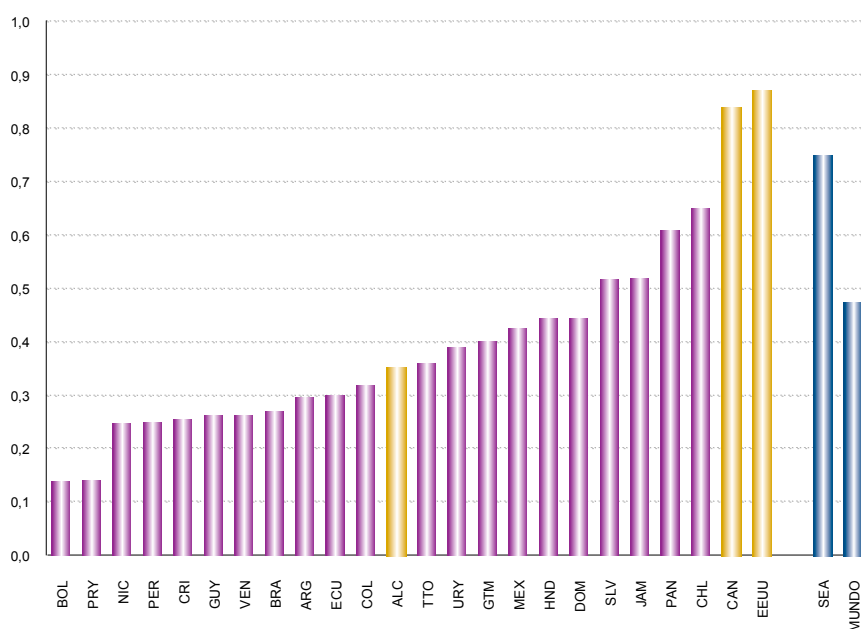
En promedio, ALC va a la zaga por un margen considerable del promedio mundial en cuanto a la calidad general de la infraestructura de transporte (Gráfico 11). Incluso de mayor importancia, los países más pobres, más aislados y más grandes, que son los que más dependen de un acceso eficiente a los mercados, se encuentran en el nivel inferior de la distribución.

¹⁶ En un estudio realizado por el Banco Mundial, que tuvo como objeto a empresas de 15 países de América Latina y el Caribe, se halló que la "infraestructura" constituía el tercer obstáculo a las actividades comerciales, precedida por los "marcos regulatorios" y la "seguridad jurídica", y seguida por la "financiación" y la "mano de obra" (Banco Mundial, 2008).

Gráfico 11

CALIDAD GENERAL DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE EN ALC Y EN OTROS PAÍSES Y REGIONES

Índice combinado: 1 = óptimo, 2007



Nota: Índice compuesto (factor principal) de la calidad de la infraestructura portuaria, aeroportuaria, vial y ferroviaria. SEA = Asia Sudoriental.

Fuente: Portugal-Perez y Wilson (2010).

Puesto que la región depende en gran medida del transporte terrestre, es esencial reasignar recursos al sector del transporte vial para que la extensión de la red esté dentro del promedio mundial¹⁷ y para mejorar la calidad de la infraestructura existente, financiar un mantenimiento adecuado, afrontar el pronunciado déficit de las interconexiones entre las redes viales y las portuarias, y reformar los marcos normativos de los

servicios prestados mediante esta infraestructura, en particular, el transporte en camiones.¹⁸

En cuanto al transporte marítimo, es fundamental destacar que más del 80% del comercio mundial

¹⁷ Los indicadores reflejan un promedio mundial de 241 km de red vial por cada 1000 km² de superficie, mientras que en ALC la cobertura es de aproximadamente 156 km² (Barbero, 2010).

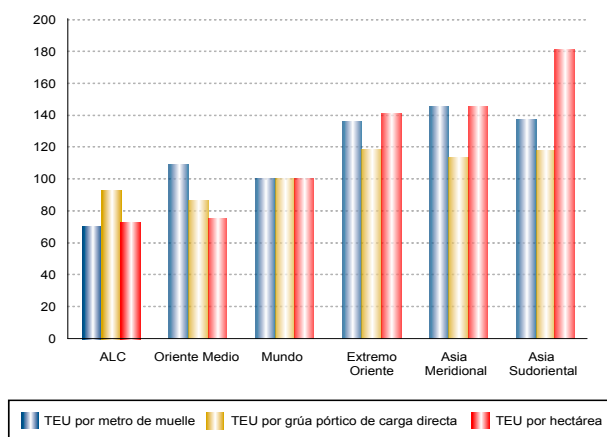
¹⁸ Según Hine (2007), el transporte en camiones representa, en general, aproximadamente el 70% del volumen total y el 80% del valor total del transporte de carga interno de los países en desarrollo. Según estudios de las empresas de ALC, los propietarios de las cargas dependen en gran medida de su "propio equipo" y solo entre el 30% y el 40% de las empresas subcontratan el servicio a terceros, mientras que en los países de la OCDE estos porcentajes son aproximadamente los opuestos. En parte, esta situación es el resultado de acuerdos anticompetitivos entre las empresas de transporte en camiones de ALC que gozan de derechos monopolísticos sobre las rutas principales, de reglamentaciones excesivas, de la falta de contratos de servicio de transporte a largo plazo, de la ausencia de incentivos para la renovación de las flotas, y de prácticas deficientes en la industria del transporte.

Gráfico 12

COMPARACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS PUERTOS

EFICIENCIA DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE, 2009

Índice: mundo = 100

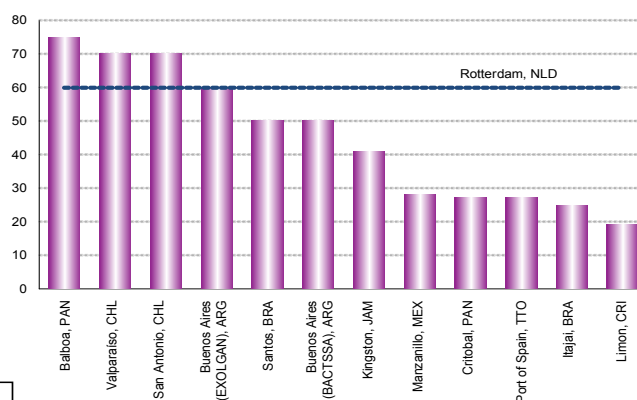


Nota: TEU = unidad equivalente a veinte pies o equivalente en mercancías de un contenedor de 20 pies.

Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, sobre la base de Drewry Shipping Consultants (2009).

PRODUCTIVIDAD PORTUARIA REGIONAL, 2009

Contenedores por hora y por buque



Nota: BACTSSA = Buenos Aires Container Terminal Services S.A.

Fuente: CEPAL.

de mercancías (por volumen) se transporta por mar (UNCTAD, 2010). En este contexto, los puertos de ALC enfrentan un doble desafío: *en primer lugar*, deben expandir su capacidad, dados los crecientes volúmenes comerciales, y, *en segundo lugar*, deben mejorar su eficiencia. Aunque las necesidades de expansión portuaria sean quizás mayores en términos absolutos en América del Sur, donde la capacidad portuaria debe satisfacer la demanda creciente de exportaciones agrícolas y minerales,¹⁹ los países más pequeños de América Central también enfrentan una capacidad limitada.

¹⁹ Por ejemplo, Brasil está incrementando su capacidad portuaria para garantizar un rendimiento sólido y continuo mediante un plan destinado a duplicar la capacidad en Santos, mediante el aumento del calado disponible en los puertos de Salvador y Aratu, y mediante la construcción de nuevas instalaciones en Tubarão, cerca de Vitória. También se prevé ampliar el puerto del Callao, en el Perú, que opera actualmente por encima de la capacidad nominal (UNCTAD, 2010).

Para mejorar la capacidad de ALC de competir en el mercado mundial es también fundamental reformar los servicios de transporte portuarios y marítimos.²⁰ La productividad de los puertos de la región ha mejorado gracias a la descentralización, los programas de concesiones, la mayor competencia entre puertos y terminales, y, en menor medida, gracias a las conexiones entre los puertos y las instalaciones terrestres, y los proyectos destinados a aumentar el calado disponible (Barbero, 2010). Sin embargo, los estándares mundiales sobre la eficiencia de las inversiones se tornan más rigurosos, por lo que la productividad portuaria de ALC sigue

²⁰ Los costos portuarios inciden considerablemente en los costos del transporte marítimo, que, a su vez, influyen en los costos de los productos entregados, sobre todo los alimentos. De hecho, los costos del transporte marítimo incrementan entre el 10% y el 15% el precio de entrega de un producto. Según la modelización econométrica, por cada aumento del 10% del índice de cargas a granel, se estima un aumento del orden del 1,5% en los precios de los productos básicos (Schwartz *et al.*, 2009).

siendo insuficiente (*Gráfico 12*). Quizá sea necesario adoptar un enfoque regional para la ampliación de las terminales rivales de la subregión, a fin de garantizar que las inversiones públicas se realicen conforme a criterios de eficiencia, pues resulta improbable que el posible tráfico adicional justifique la expansión simultánea de todas las instalaciones existentes.

Por último, con respecto al transporte de carga aérea, solo una fracción menor de las exportaciones totales de ALC -menos del 5% en términos de valor- se transporta por aire. A pesar de su pequeño tamaño y concentración,²¹ el mercado intra-ALC es, sin embargo, alrededor de un 50% mayor que el mercado intra-europeo,²² y en el último quinquenio se ha observado un crecimiento relativamente marcado del tráfico de mercancías intrarregional, que superó al registrado en otras regiones. Las ventajas de mejorar la eficiencia del transporte aéreo de carga aumentarán, por ende, con el tiempo.

En general, la calidad de la infraestructura aeroportuaria de la región parece ser razonablemente alta,²³ aunque algunos aeropuertos enfrentan claros desafíos. No obstante, el mercado del transporte aéreo de carga se beneficiaría de un mayor número de servicios auxiliares y de tarifas y cargos de acceso impuestos por los operadores aeroportuarios a precios competitivos. Las políticas para mejorar la eficiencia deben, entonces, concentrarse en las deficiencias normativas (*software*) y en aquellas relacionadas con la infraestructura física (*hardware*). En el *Gráfico 13* se observa no solo el alcance limitado de los acuerdos sobre servicios aéreos vigentes en ALC (panel derecho), sino también su inadecuación para abastecer plenamente las principales rutas de carga (panel izquierdo).

Los enfoques regionales coordinados, incluida quizá la adopción de un acuerdo multilateral de cielos abiertos, eliminarían eficazmente aquellos aspectos de

los acuerdos bilaterales que impiden el acceso abierto e irrestricto al mercado, ayudarían a mejorar la estructura regulatoria del mercado del transporte aéreo de carga y fomentarían su desarrollo y crecimiento.

En resumen, en la mayoría de los países de ALC, tanto la infraestructura física como los marcos normativos correspondientes requieren inversiones para alcanzar los más altos estándares regionales y mundiales. Con este telón de fondo, la siguiente sección evalúa los retornos potenciales de las inversiones en infraestructura y de las reformas de política necesarias para profundizar la integración de ALC.

ESTIMACIÓN DE LOS RETORNOS DE LAS INVERSIONES EN INTEGRACIÓN

Las estimaciones presentadas sugieren que los retornos de las inversiones en integración no solo son considerables, sino que también están distribuidos equitativamente a lo largo del continuo *software-hardware*. Esto refuerza la necesidad de abordar las reformas y las inversiones mediante un conjunto integral de políticas que aprovechen las complementariedades entre los dos componentes de la agenda. Las estimaciones *ex ante* de los efectos de las inversiones en integración se realizan mediante simulaciones basadas en el modelo de equilibrio general computable (MEG)²⁴ del Sector de Integración y Comercio del BID (BID-INT). Se han evaluado cuatro escenarios de políticas alternativas para el período 2008-2020 (*Gráfico 14*),²⁵ a saber:

²¹ Brasil constituye el mayor mercado de carga de la región (con el 32,7% del tráfico de mercancías), seguido por Colombia (17,9%) y México (16,0%).

²² Esto se debe principalmente a que Europa posee una superficie menor, mejor infraestructura vial y una red ferroviaria extensa, por lo cual el transporte terrestre resulta más práctico y menos costoso que en ALC.

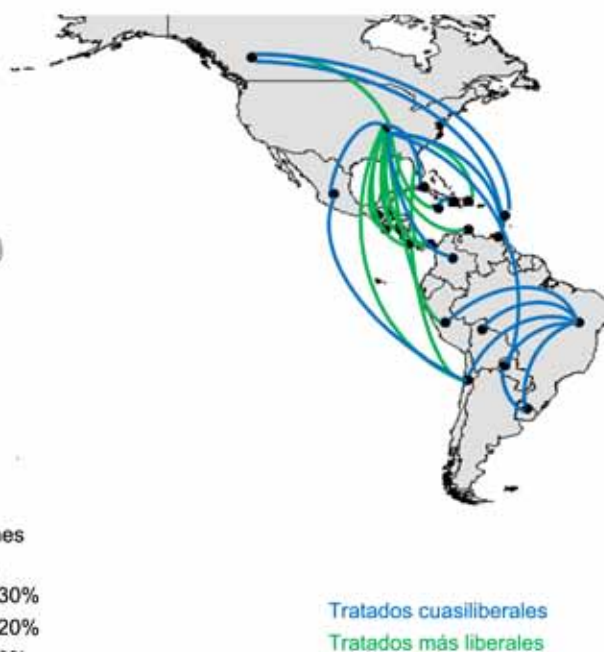
²³ En un estudio realizado por la Asociación Latinoamericana de Transporte Aéreo (ALTA), incluso los aeropuertos de ALC que obtuvieron la peor calificación recibieron un puntaje aceptable en términos absolutos (al menos 3,1 en una escala del 1 al 5).

²⁴ El MEG utilizado es un modelo multi-regional, recursivo y dinámico, basado en el comercio. Utilizando como punto de referencia el año 2008, el modelo incluye 16 países latinoamericanos para los cuales se poseen datos desagregados. En comparación con otras técnicas disponibles, resulta preferible utilizar el MEG cuando las reformas de las políticas y los efectos de las inversiones se materializan por diversos canales de transmisión, como en el programa de políticas analizados aquí. En particular, esta estructura dinámica y recursiva del modelo, donde el equilibrio logrado en la simulación de un año alimenta la simulación del año siguiente por medio de un *shock* exógeno, es particularmente útil para evaluar el impacto de la inversión en el *hardware* de la integración.

²⁵ Los resultados deben interpretarse con cautela: en vez de centrarse en pronósticos numéricos absolutos, la interpretación debe concentrarse en la magnitud relativa de los efectos de los escenarios de política alternativos y en sus variaciones entre países.

Gráfico 13

TRÁFICO AÉREO DE CARGAS Y ACUERDOS SOBRE SERVICIOS AÉREOS EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

PARTICIPACIÓN EN EL TRÁFICO
AÉREO DE CARGASACUERDOS SOBRE SERVICIOS AÉREOS EN EL
HEMISFERIO OCCIDENTAL

Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, sobre la base de Serebrisky, Schwartz y Pachón (2010), y datos de la Organización de Aviación Civil Internacional.

Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, sobre la base de información de la OMC (2010).

- i. *Liberalización arancelaria total*: eliminación de los aranceles residuales intrarregionales;²⁶
- ii. *Facilitación del comercio*: una reducción de dos puntos porcentuales en los costos de transporte intrarregional;²⁷
- iii. *Reducción de las BNA intrarregionales*: una reducción del 30% del efecto restrictivo de los equivalentes *ad valorem* bilaterales de las BNA;²⁸ e
- iv. *Inversión en infraestructura*: un promedio del 1,1% del PIB regional invertido anualmente

²⁶ Escenario basado en la eliminación de la protección de los aranceles residuales intrarregionales (base de datos INTrade del BID).

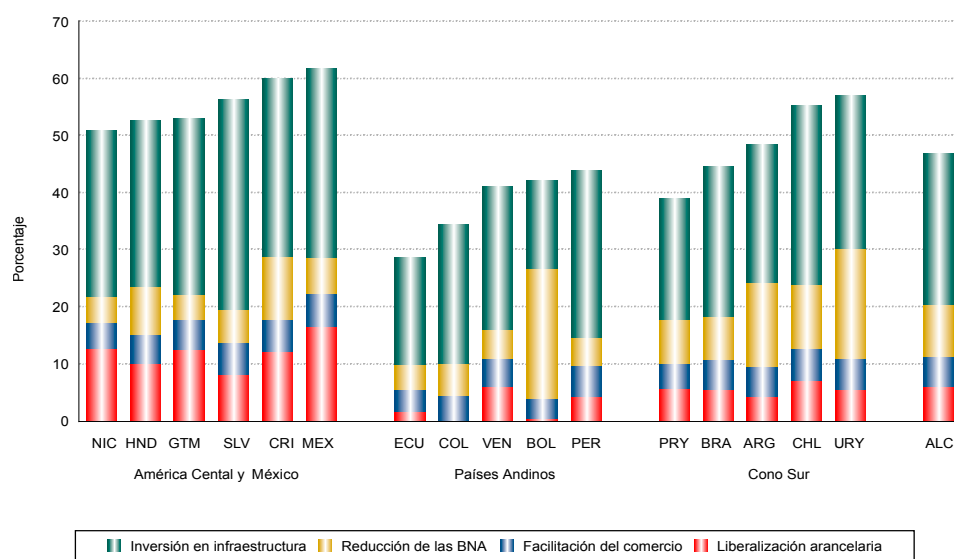
²⁷ Escenario basado en la reducción de los equivalentes *ad valorem* de los costos de transporte, obtenidos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), según Moreira, Volpe y Blyde (2008), y utilizados en las simulaciones presentadas en BID, Banco Mundial y CEPAL (2010).

²⁸ Escenario basado en los equivalentes *ad valorem* desagregados de la restrictividad de las BNA, adaptado de Kee, Nicita y Olarreaga (2009).

Gráfico 14

IMPACTO DE REFORMAS DEL *SOFTWARE* E INVERSIÓN EN *HARDWARE*
EN LAS EXPORTACIONES

Aumento de las exportaciones intra-ALC, en porcentajes, respecto al año base 2008



Nota: Predicciones efectuadas mediante el modelo a partir de las reformas del *software* y de las inversiones en *hardware* durante la próxima década.

Fuente: Modelo MEG (BID-INT).

en el desarrollo y el mantenimiento de la infraestructura de transporte.²⁹

La conclusión principal es que tanto el *software* como el *hardware* de los programas de integración producen rendimientos considerables y más o menos equivalentes para la región como un todo, aunque se observan variaciones significativas entre países. Los primeros tres escenarios destinados a reformar las políticas del *software* producen, en conjunto, un aumento promedio de las exportaciones intrarregionales del 20% durante la próxima década, y puede preverse un 27% adicional gracias a la inversión en el componente *hardware* del transporte.

²⁹ Escenario basado en las necesidades de inversión en el sector del transporte específicas de cada país (2005-2010), suministradas por CEPAL (Perrotti y Sánchez, 2011) y estimadas mediante un modelo econométrico basado en Fay y Yepes (2003).

Nótese, sin embargo, que no existe un “enfoque único aplicable a todos”: aunque los aumentos previstos para las exportaciones son generalmente significativos (un 30% como mínimo), la heterogeneidad entre países es muy marcada en cuanto a la combinación óptima de políticas de *software* y de *hardware*.

La interpretación de los resultados se complementa con otras consideraciones de política, que no se derivan explícitamente de las simulaciones.

La primera consideración está relacionada con la comparación de los costos fiscales de las diferentes opciones de política. Las inversiones en infraestructura demandan un gran compromiso financiero, estimado en promedio en el 1,1% del PIB regional de la próxima década (Perrotti y Sánchez, 2011). Por otro lado, las intervenciones en materia de política y de *software* no ejercen un impacto fiscal significativo, sino que demandan capital político, un marco institucional regional adecuado y capacidad técnica especializada

para llevar a cabo la negociación y la implementación.³⁰ Todos estos costos son bajos comparados con los costos que entraña invertir en infraestructura, por lo cual las intervenciones de *software* resultan mucho más eficaces en términos de costos.

En segundo lugar, la aplicación simultánea de las reformas del *software* y del *hardware* puede producir sinergias importantes.³¹ Por ejemplo, la facilitación del comercio o la reducción de las BNA pueden potenciar los efectos de la liberación arancelaria aplicada anteriormente. Del mismo modo, la inversión en transporte combinada con una mayor eficiencia aduanera puede traer aparejados aumentos que superan la suma de las dos intervenciones aplicadas por separado.

Por último, los encargados de la formulación de políticas deben tomar en cuenta los efectos distributivos de las reformas en materia de integración. Por ejemplo, las inversiones en *software* y *hardware* orientadas a reducir los costos de transporte disminuyen, a su vez, el precio de los alimentos que afectan en forma desproporcionada a los pobres.

IMPLEMENTACIÓN: CONSOLIDAR LAS INVERSIONES EN LOS PROYECTOS DE INTEGRACIÓN

Una estrategia de integración requiere una visión regional amplia, especialmente cuando es posible mejorar la eficacia de las intervenciones aprovechando las complementariedades entre el

software y el *hardware*. Para gran parte de los países de todo el mundo, los “corredores de integración” representan un marco de implementación adecuado. En ALC, actualmente existen tres iniciativas principales para fomentar la colaboración intergubernamental en ese sentido.³² A pesar de estos ejemplos destacados, todavía existe la necesidad de transformar los corredores de transporte tradicionales en verdaderos corredores de comercio e inversión. El objetivo es promover la eficacia y sostenibilidad por medio de una combinación sistemática de las intervenciones en el *software* con los proyectos de *hardware*. El *Gráfico 15* presenta un ejemplo hipotético de intervenciones nacionales complementarias en tres países, con una perspectiva de integración *software-hardware*.

Otras regiones ya han comenzado a aplicar este tipo de enfoque operativo con diferentes modalidades. Las Redes Transeuropeas (RTE) promueven la interoperabilidad y la interconexión de las redes de transporte en los países de la Unión Europea mediante cuantiosas subvenciones -hasta el 15% del costo del proyecto- administradas regionalmente y mediante instrumentos especiales de la Comisión Europea y del Banco Europeo de Inversiones (Schlirf, 2010). En Asia, los esfuerzos similares realizados en la subregión del Gran Mekong y en el contexto del Programa de Cooperación Económica Regional de Asia Central (CAREC) se sustentan en la financiación nacional y en el apoyo del Banco Asiático de Desarrollo (ADB). En el primer caso, la cooperación regional ha producido resultados excelentes en un breve período (véase el *Recuadro* a continuación).

Sin embargo, convertir esta visión en proyectos concretos demanda capacidad fiscal y habilidad para atraer recursos complementarios y calificaciones del sector privado. Pese al progreso significativo experimentado por ALC, la inversión en infraestructura resulta todavía insuficiente: el gasto público en este

³⁰ Las reformas de las BNA ejercen un impacto fiscal acotado o nulo, pues estas barreras no generan ingresos significativos. La eliminación de los aranceles residuales intrarregionales acarrea alguna pérdida de ingresos. Sin embargo, los aranceles aplicados son bajos y es posible, gracias al estímulo del comercio y el crecimiento, generar ingresos fiscales netos mediante un mayor nivel de actividad económica y una mayor base imponible. Por último, la misma conclusión puede aplicarse a las medidas de facilitación del comercio, que implican reformas normativas y una inversión pública moderada, principalmente en sistemas de información y en la creación de capacidades.

³¹ Las inversiones en *software* y en *hardware* que se analizan aquí producen, en conjunto, un aumento acumulativo promedio de las exportaciones intra-ALC estimado en un 47%. Pese a que la técnica de evaluación utilizada solo permite simular una reforma por vez, los datos econométricos presentados en la sección “AUMENTO DEL RENDIMIENTO...” sugieren que probablemente estos aumentos comerciales serán mayores cuando las mejoras de *hardware* y *software* se apliquen en conjunto y se aprovechen sus complementariedades.

³² En 2000, se dio inicio a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que incluye a 12 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. El Proyecto Mesoamérica, inaugurado oficialmente en 2008 y que abarca a América Central, México, Colombia y República Dominicana, se basa en el Plan Puebla Panamá de 2001. En el Caribe, la CARICOM ha proporcionado el marco político regional para planificar la infraestructura, que ha dado lugar a la Política de Transporte de la Comunidad y a la creación del Fondo de Infraestructura en 2009: el objetivo es fortalecer los vínculos intrarregionales y contribuir a la integración económica y comercial del Caribe.

Recuadro. Buenas prácticas: reducción de costos logísticos en el corredor norte-sur del Gran Mekong

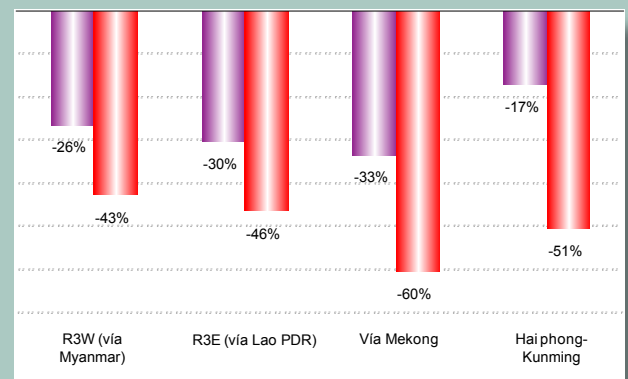
El objetivo del emblemático corredor económico norte-sur de la subregión del Gran Mekong en Asia Sudoriental es desarrollar un sistema de transporte altamente eficiente en el marco de un *corredor de integración sostenible*. Las inversiones en infraestructura (transporte, energía, telecomunicaciones y turismo) se asocian con la planificación y la gestión de las reformas de las políticas y para beneficiar las empresas seleccionadas y así maximizar el impacto del desarrollo. La reducción de los costos de logística lograda a partir de 2006 -comparada con el año de referencia (2000)- en varios segmentos del corredor es extraordinaria por su magnitud y su avance constante hacia la concreción de los objetivos de mediano plazo fijados para 2015.



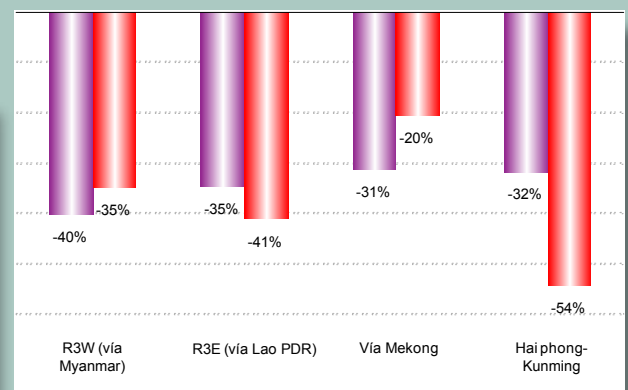
Nota: R3W = Ruta 3 oeste; R3E = Ruta 3 este.

Fuente: ADB (2007).

COSTO
En US\$ por tonelada



TIEMPO DE TRÁNSITO
En horas



PERCEPCIÓN DE CONFIABILIDAD
Índice

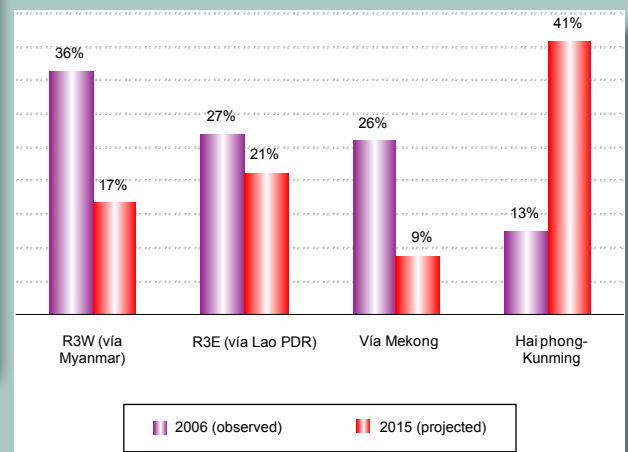
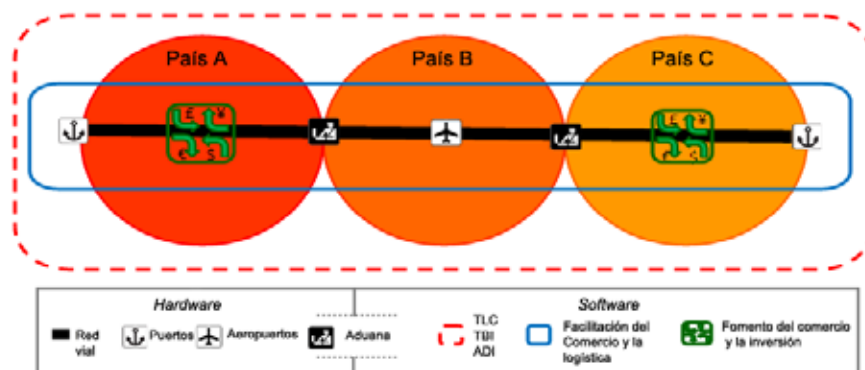


Gráfico 15

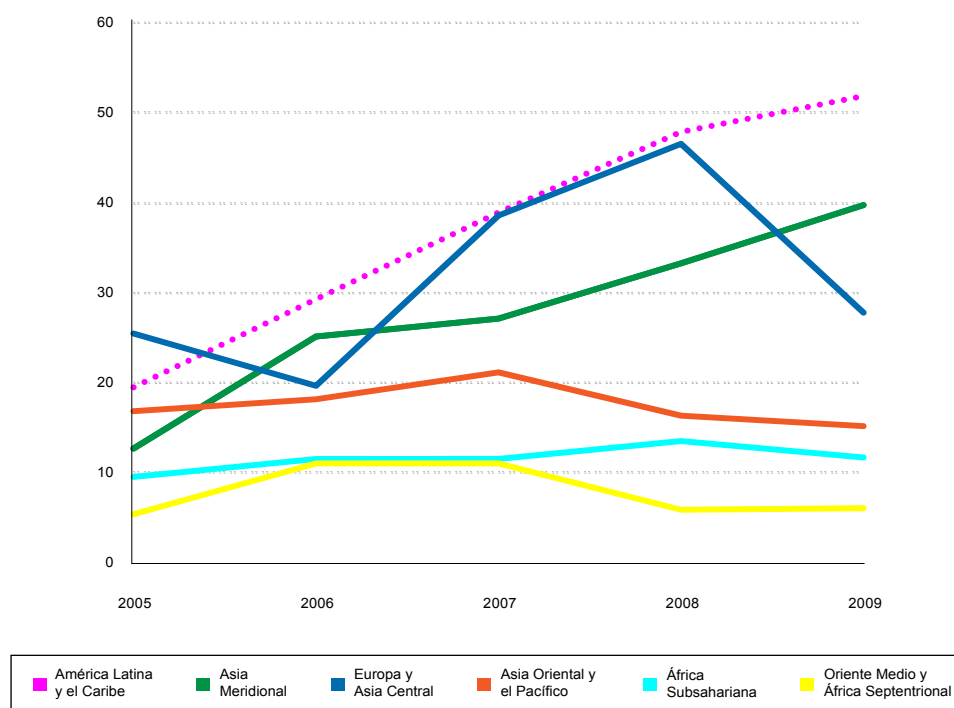
COMPLEMENTARIEDADES ENTRE *HARDWARE* Y *SOFTWARE* EN CORREDORES DE INTEGRACIÓN SOSTENIBLES



Fuente: BID (2011).

Gráfico 16

EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES EN PROYECTOS PRIVADOS DE INFRAESTRUCTURA Por región, 2005-2009, en miles de millones de US\$



Fuente: Banco Mundial (2010b).

rubro oscila entre el 2% y el 3% del PIB, mientras que en los países de Asia Oriental equivale a entre el 6% y el 10% (Fay y Morrison, 2007). Asimismo, la participación del sector privado en proyectos de infraestructura, aunque en aumento, sigue siendo escasa y se concentra en unos pocos países (por ejemplo, Brasil) y en sectores como la energía (Banco Mundial, 2010b) (*Gráfico 16*).

Estas tendencias sugieren dos conclusiones en cuanto a las inversiones en proyectos de integración. *Por un lado*, la escasez de recursos públicos disponibles para las inversiones en *hardware* y los desafíos institucionales relacionados con su priorización regional hacen que las inversiones en las reformas del *software* se constituyan en una propuesta valiosa en sí misma. *En segundo lugar*, dada la necesidad de atraer inversiones privadas para paliar las limitaciones presupuestarias, los gobiernos pueden reformar el *software* para alentar las inversiones en el *hardware* del sector energético y, sobre todo, del sector del transporte, que actualmente no constituye una prioridad para los inversores privados.

CONCLUSIONES

En este trabajo se planteó que una nueva generación de inversiones en materia de integración puede beneficiar a América Latina y el Caribe, siempre y cuando formen parte de una estrategia integral que aborde simultáneamente los dos componentes de la agenda: el *hardware* -la integración física- y el *software* -la coordinación de las políticas y la normativa-.

Asimismo, se ilustró el valor de las complementariedades entre el *software* y el *hardware*. Se demostró que la región solo aprovecha aproximadamente el 50% de su potencial comercial intrahemisférico y que es posible aumentar el retorno de las inversiones combinando las intervenciones en conectividad física con reformas de las políticas comerciales y normativas.

Luego, se esbozaron algunas opciones de políticas para profundizar la integración en las áreas de la arquitectura comercial, las regulaciones comerciales, la facilitación del comercio y la integración física.

También se evaluaron los resultados esperados para 2020 de un ambicioso programa de políticas de integración (1,1% del PIB regional anual durante la

próxima década), que puede tener como resultado un aumento del 47% de las exportaciones intra-ALC, con ganancias distribuidas de manera equitativa entre el *software* y el *hardware*.

Por último, se propuso que la alineación de las inversiones en *software* y en *hardware* dentro de “corredores de integración sostenibles” proporciona un marco operativo adecuado para maximizar sus rendimientos.

Todos los datos presentados apuntan a una conclusión fundamental: para aprovechar los enormes aumentos potenciales que puede aportarles a los países de la región una nueva generación de inversiones y de reformas en las políticas de integración, los gobiernos deberán promover una estrategia de inversión que aborde tanto el *software* como el *hardware* como parte de un plan estratégico regional integrado. ♦

BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA, J. S. 2008. "'Normas' privadas: el nuevo desafío para las exportaciones de los países en desarrollo", serie Comercio Internacional, N° 85. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB). 2007. *Logistics Development Study of the Greater Mekong Subregion North-South Economic Corridor*. Informe de consultoría elaborado por R. Banomyong. Manila.

BANCO MUNDIAL. 2008. *Local Gains from Global Opportunities: Improving Central America's Investment Climate*. Washington DC.

-----, 2010a. *Logistics Performance Index*. Disponible en inglés.

-----, 2010b. *Private Participation in Infrastructure Database* (base de datos sobre la participación del sector privado en las obras de infraestructura, disponible en inglés).

BARBERO, J. A. 2010. *Freight Logistics in Latin America and the Caribbean: An Agenda to Improve Performance*". Nota técnica IDB-TN-103. Departamento de Infraestructura y Medioambiente. Washington DC: BID.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2011. *Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global del BID*. Washington DC.

-----, *Base de datos INTradeBID*.

-----; BANCO MUNDIAL Y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2010. *Cómo reducir las brechas de integración. Escenarios y recomendaciones de políticas para promover la infraestructura física y reducir los costes del comercio internacional*. Nota de discusión de políticas presentada en la III Reunión de Ministros de Hacienda de América Latina y el Caribe (Lima, 28 de mayo).

-----, 2011. *Invertir en integración: los retornos de la complementariedad entre hardware y software*. Nota de discusión de políticas presentada en la IV Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe (Calgary, 26 de marzo).

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Libros de la CEPAL, N° 39. Santiago de Chile.

DEVLIN, R. Y A. ESTEVADEORDAL. 2001. "What's New in the New Regionalism in the Americas?", en: V. Bulmer-Thomas (Ed.). *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*. Londres: Institute of Latin American Studies, University of London.

DREWRY SHIPPING CONSULTANTS LTD. 2009. *Annual Review of Global Container Terminal Operators, 2009*. Londres.

ESTEVADEORDAL, A.; K. SUOMINEN, J. T. HARRIS Y M. SHEARER. 2009. *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas*. Informe Especial sobre Integración y Comercio. Washington DC: BID.

FAY, M. Y M. MORRISON. 2007. *Infraestructura en América Latina y el Caribe: tendencias recientes y retos principales*. Direcciones en Desarrollo: Infraestructura. Washington DC: Banco Mundial.

FAY, M. Y T. YEPES. 2003. "Investing in Infrastructure: What Is Needed from 2000 to 2010?" Serie Policy Research Working Paper, N° 3102. Washington DC: Banco Mundial.

GIORDANO P. Y R. DEVLIN. 2011. "Regional Integration", en: J. A. Ocampo y J. Ros (Eds.) *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press.

HINE, J. 2007. "Road Freight Transport Industry in Low and Middle Income Countries". Washington DC: Banco Mundial. Mimeografía.

KEE, H. L.; A. NICITA Y M. OLARREAGA. 2009. "Estimating Trade Restrictiveness Indices", en: *Economic Journal* (Royal Economic Society) 119: 172-99. Enero.

LEE, N. 2008. "Integration in the Americas: One Idea for Plan B", en: N. Birdsall (Ed.), *The White House and the World: A Global Development Agenda for the Next U.S. President*, 171-83. Washington DC: Center for Global Development.

MOREIRA, M. M.; C. VOLPE Y J. BLYDE. 2008. *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*. Informe Especial sobre Integración y Comercio. Washington DC: BID, y Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). 2010. *Proyecto de los acuerdos sobre servicios aéreos (ASAP)*.

PERROTTI, D. E. Y R. J. SÁNCHEZ. 2011. "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe". Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 154. Santiago de Chile: CEPAL.

PORTUGAL-PÉREZ, A. Y J. S. WILSON. 2010. "Export Performance and Trade Facilitation Reform: Hard and Soft Infrastructure". Serie Policy Research Working Paper, N° 5261. Washington DC: Banco Mundial.

ROSALES, OSVALDO (COORD.). 2010. *Opportunities for Convergence and Regional Cooperation-Summary of Proposals*. Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe (Riviera Maya, 22 y 23 de febrero). Santiago de Chile: CEPAL. Febrero.

SCHLIRF, R. 2010. *Survey and Analysis of the European Union's Policy of Trans-European Projects in the Sectors of Transport (TEN-T) and Energy (TEN-E)*. Informe de consultoría elaborado por MacroConsulting para el Banco Interamericano de Desarrollo.

SCHWAB, K. (Ed.). 2010. *Global Competitiveness Report, 2010-11*. Ginebra: Foro Económico Mundial

SCHWARTZ, J.; J. L. GUASCH, G. WILMSMEIER Y A. STOKENBERGA. 2009. "Logistics, Transport and Food Prices in LAC: Policy Guidance for Improving Efficiency and Reducing Costs". Serie Sustainable Development Occasional Paper, N° 2. Washington DC: Banco Mundial.

SEREBRISKY, T.; J. SCHWARTZ Y M. C. PACHÓN. 2010. *Analysis of the Air Cargo Market in Latin America: Restrictions for an Effective Regional Integration*. Documento de antecedentes elaborado para la III Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe (Lima, 28 de mayo). Unidad de Economía, Departamento de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe. Washington DC: Banco Mundial. Inédito.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). 2010. *Review of Maritime Transport*. Ginebra.

-----, *Bilateral Investment Treaties, Investment Instruments Online*.

VOLPE, C. 2010. *Odyssey in International Markets: An Assessment of the Effectiveness of Export Promotion in Latin America and the Caribbean*. Informe Especial sobre Integración y Comercio. Washington DC: BID.

CORREDOR MESOAMERICANO DE INTEGRACIÓN INTEGRANDO MESOAMÉRICA POR EL PACÍFICO*

IRASEMA INFANTE

Licenciada en Relaciones Internacionales y Ciencia Política con amplia experiencia en el proceso de integración subregional mesoamericana desde instancias de gobierno y actualmente como Asesora para Temas Regionales del Departamento de Países para Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Corredor Pacífico es sin lugar a dudas el proyecto de mayor alcance concebido en el marco del Proyecto Mesoamérica en los últimos años. El impacto económico y de conectividad que brindará a la región es sumamente relevante en el contexto de la integración física y comercial centroamericana y mesoamericana. Sin embargo, como todo proyecto regional de esa envergadura, lograr su implementación supone un reto de coordinación institucional y gestión financiera importante. Hablar de proyectos regionales siempre conlleva algunas condiciones inherentes, que pocas veces se tienen en cuenta, tales como: el proceso de priorización por parte de los gobiernos ante muchas otras necesidades a nivel nacional y local; el proceso de planificación y desarrollo de infraestructura coordinada; la gestión e implementación de acuerdos y definiciones básicas sobre los proyectos, lo que representa una importante inversión en tiempo, socialización de estudios y negociación. Adicionalmente, el horizonte de largo plazo que supone un mega proyecto como éste, generalmente va más allá de los ciclos políticos, lo cual puede actuar a favor o en contra.

Si bien el proceso de maduración del proyecto ha sido largo, ello le ha permitido una conceptualización integral: atender, por un lado, el componente de la infraestructura física y de transporte pero también incorporar y revisar los procedimientos de facilitación comercial y las adecuaciones de infraestructura requeridas para su implementación en los pasos de frontera. Su desarrollo supone un reto en el diseño del esquema institucional y financiero para su ejecución como: la propuesta de creación de una Unidad Gestora,

la suscripción de instrumentos jurídicos y la evaluación de una posible institucionalidad *ad hoc*.

ANTECEDENTES

El Corredor Pacífico es uno de los cinco corredores viales, dos corredores troncales (Pacífico y Atlántico), interoceánicos y complementarios, comprendidos en la Red Internacional de Carreteras

* Documento elaborado con insumos de la División de Transporte y del Sector de Integración del Banco Interamericano de Desarrollo. Adicionalmente fueron fuentes fundamentales de este trabajo los siguientes informes: *Adecuación, Mantenimiento y Operación de Tramos Viales del Corredor Pacífico de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)*. Estudios técnicos preparatorios, agosto de 2011; *Estudio para la Estructuración Financiera, Institucional y Jurídica del Programa de Aceleración del Corredor Pacífico de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)*, IKONS, julio de 2011; *Estructuración Institucional, Financiera y Técnica del Proyecto del Corredor Pacífico. Borrador de Informe Final*, Castalia y Texas Transportation Institute, agosto de 2011; *Corredor Mesoamericano de Integración. Memorandum de Entendimiento y demás instrumentos para la implementación de su Unidad Gestora. Informe Inicial*, IKONS, febrero de 2012.

Mesoamericanas (RICAM) cuya definición fue acordada por los ministros de transporte, en 2002, en el marco de la V Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, inicialmente con 9.450 kms. En la actualidad suma en total 13.149 kms. interconectando importantes poblaciones clave de la región y zonas productivas con los principales puntos de distribución. Si bien desde su incorporación como proyecto emblemático de la Iniciativa de Transporte del Plan Puebla Panamá se ha venido avanzando en la construcción y/o rehabilitación de buena parte de dicha red, incluyendo normas técnicas de construcción y estándares internacionales de seguridad vial, es en 2009 cuando se decide priorizar al Corredor Pacífico.

En la XI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla de 2009, celebrada en Guanacaste, Costa Rica, los mandatarios acordaron priorizar el “Programa de Aceleración del Corredor Pacífico” incorporando temas como la seguridad vial y la armonización de la normatividad de pesos y dimensiones, con el objetivo de convertir este corredor en una carretera con los más altos estándares internacionales, además de elaborar un diagnóstico de las necesidades de infraestructura y equipamiento de los pasos de frontera. La incorporación del componente de modernización de la infraestructura fronteriza, tiene como objetivo que no sólo las principales vías de comunicación se adecuen a estándares internacionales de tránsito sino también los principales puentes, vías de acceso y recintos de los pasos de frontera.

CARACTERÍSTICAS DEL CORREDOR MESOAMERICANO DE INTEGRACIÓN

- El CMI cruza siete países (seis fronteras) y transporta el **95% de los bienes comerciados en la región por vía terrestre**.
- La velocidad promedio de transporte del corredor es de 17 km/h debido a las deficientes condiciones de tránsito en varios tramos, infraestructura inadecuada de pasos de frontera e ineficientes accesos y controles fronterizos.

El Corredor Pacífico, también denominado Corredor Mesoamericano de Integración se extiende desde la ciudad de Puebla hasta la Ciudad de Panamá conectando así a siete países de Mesoamérica. Tiene una extensión de 3.241 kms. y es considerado el medio de integración

vial más eficiente de la región mesoamericana. Abre nuevas posibilidades a una más intensa y acelerada integración y pone al alcance de los mercados su producción exportable por vía terrestre. Tiene menor altitud promedio y reduce la distancia respecto a la ruta alternativa actual, la Carretera Panamericana. El **Gráfico 1** muestra el recorrido del Corredor Pacífico.

El objetivo del proyecto es transformar al Corredor Pacífico en el principal corredor logístico de integración de transporte y comercio de la región mesoamericana, que cuente con los mejores estándares internacionales de seguridad vial, calidad y diseño de infraestructura, así como con puestos fronterizos ágiles, gracias al mejoramiento de los procedimientos de control y del equipamiento e infraestructura correspondiente.

COMPONENTES DEL PROGRAMA

- Adecuación, mantenimiento y operación de tramos viales;
- Optimización de infraestructura y equipamiento de los pasos de frontera del Corredor Pacífico;
- Mejoramiento de procedimientos de control fronterizo para facilitar la circulación de carga y pasajeros.

IMPACTOS

- Se reducirá sustancialmente la altitud promedio sobre el nivel del mar y acortará en aproximadamente 200 kms. el recorrido por carretera entre México y Panamá, pasando de **190 a 54 hrs.**
- Se contará con infraestructura carretera de excelencia, con velocidades promedio de recorrido significativamente superiores a las actuales, **pasando de 17 a 60 km/h.**; así como altos estándares de seguridad para la circulación de pasajeros y carga incrementando la competitividad del comercio y reduciendo de manera significativa los niveles de accidentabilidad.
- Se contará con sistemas de control fronterizo con infraestructura y servicios apropiados.
- Se tendrá un **eficaz funcionamiento de los centros de frontera** y mantenimiento adecuado de los tramos viales por niveles de servicio.

Gráfico 1**RECORRIDO DEL CORREDOR PACÍFICO**

Fuente: Texas Transportation Institute.

- Se fortalecerá el eslabonamiento entre proveedores de la región y la **creación de cadenas productivas regionales**, lo cual potenciaría significativamente el comercio, la integración y la competitividad regional.

DESCRIPCIÓN DEL COMPONENTE CARRETERO

A la fecha se cuenta con el acuerdo de los países de la región sobre los tramos que integran el Corredor (60 tramos agrupados

en 27 Proyectos de Adecuación, Conservación Extraordinaria, Mantenimiento y Operación - PACEMOS) con características homogéneas. Asimismo, se cuenta con el correspondiente plan de inversiones así como las estimaciones de tráfico, costos de operación y mantenimiento.

El plan de inversiones contempla los tramos del Corredor Pacífico que requieren inversión para cumplir con los requisitos técnicos y de seguridad vial establecidos en el Memorándum de Entendimiento de Mérida. En el **Cuadro 1** se presenta la longitud total del Corredor en cada país, la longitud de los tramos que

Cuadro 1**PLAN DE INVERSIONES VIALES APROBADO A NIVEL DE PREFACTIBILIDAD**

País	Longitud del Corredor Pacífico (km)	Kms totales a intervenir (PACEMOS)	Inversiones en intervenciones de infraestructura vial (millones de US\$)*	Inversiones en intervenciones de seguridad vial (millones de US\$)*	Inversiones totales (millones de US\$)*
México	1058,5	356,85	66,02	29,46	95,48
Guatemala	303	303	584,07	18,22	602,29
El Salvador	389,3	330,65	515,81	39,86	555,67
Honduras	137,18	137,18	104,40	4,69	109,09
Nicaragua	335,15	335,15	220,58	13,35	233,93
Costa Rica	520,8	433,93	509,16	27,84	537
Panamá	497	316,39	99,03	23,32	122,35
Total	3240,93	2213,11	2099,06	156,74	2255,8

Nota: * Cifras estimadas para 2012.

Fuente: Elaboración del autor en base al informe *Adecuación, Mantenimiento y Operación de Tramos Viales del Corredor Pacífico de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)*. Estudios técnicos preparatorios, agosto de 2011

requieren inversión (en obras de infraestructura y de seguridad vial) y el costo económico de las inversiones estimado para cada país.

PLAN DE INVERSIONES

Los resultados de los estudios muestran que las necesidades de inversión ascenderían a US\$ 2.256 millones, dado el análisis económico.¹

INFRAESTRUCTURA VIAL

Los tipos de intervención en infraestructura vial incluidos en el plan de inversiones son los siguientes:

- **Puentes e intercambiadores:** intercambios a nivel, pasos a desnivel y ampliación y mejoramiento de puentes.

¹ Este resumen es el definido por el equipo consultor en su informe final, aún cuando sigue sujeto a posibles cambios en el proceso de análisis y definición final por parte de los países.

- **Infraestructura funcional:** construcción de aceras, bahías, pasarelas y ciclovías.
- **Trabajos de calzada:** nueva infraestructura, ampliaciones de capacidad, reconstrucción de pavimento, mejoramiento de calzada, construcción de hombros y construcción de marginales.
- **Actividades complementarias:** diseños de ingeniería para los tramos prioritarios, estudios de impacto ambiental y socialización e involucramiento de las comunidades locales.

SEGURIDAD VIAL

La seguridad vial representa una importante problemática en la región mesoamericana, donde más de 20.000 personas fallecen cada año como resultado de siniestros viales. Se destaca una alta incidencia de muertes en los grupos más vulnerables de la vía como son los peatones, ciclistas y motociclistas. Con el fin de mejorar los estándares de seguridad del Corredor, se realizó un estudio que estimó el monto total de las inversiones necesarias para mejorar los niveles de seguridad en cada uno de los tramos del proyecto.

Los tipos de intervención en seguridad vial incluidos en el plan de inversiones son los siguientes: mejoras en señalización; estado del pavimento y nivel de servicio y diseño geométrico.

La zona de influencia del Corredor es de alta importancia para la región, por ello los países han llevado a cabo inversiones viales de varios tipos en algunos de sus respectivos tramos, los cuales no fueron incluidos en el plan de inversiones del proyecto. Se cita como destacado, a modo de ejemplo de avance individual, el tramo Cañas-Liberia en Costa Rica, el

cual adicionalmente será un piloto de las adecuaciones de seguridad vial que se implementarán en el resto del Corredor.

Si bien los proyectos de carreteras de la primera etapa incluyen el gran eje del Corredor, en una segunda etapa, se considerarían corredores transversales y complementarios que se articulen con puertos y ciudades, de manera de obtener los máximos beneficios para el crecimiento y el desarrollo tanto a nivel regional, como para los países considerados individualmente (*Gráfico 2*).

Gráfico 2

SEGUNDA FASE DEL PROGRAMA



Fuente: Texas Transportation Institute.

RIESGOS AMBIENTALES Y CONSIDERACIONES DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PROYECTO

Como parte del procedimiento de definición de tramos a intervenir se consideraron los elementos convencionalmente utilizados para la valoración de impactos ambientales y sociales en proyectos viales. Se partió de la definición preliminar de cada uno de los proyectos, para evaluar sus potenciales efectos sobre el entorno ambiental y social donde se circunscribe, así como los efectos que este entorno pudiera generar sobre el proyecto.

Se tomó la definición de las intervenciones propuestas en cada uno de los tramos para contrastarla contra su entorno. El insumo para el análisis del entorno fue el levantamiento fotográfico realizado para todo el recorrido del Corredor Pacífico. Ese material permitió visualizar claramente las condiciones ambientales de la carretera, y constituyó un buen indicador de entorno social que la rodea en cada uno de los diferentes tramos.

Complementario a este análisis, se realizó una revisión de los niveles de intervención en cada tramo contra las políticas ambientales y sociales del país al que pertenece el tramo. De este análisis, se obtuvo el conjunto de instrumentos requeridos para lograr obtener las viabilidades ambientales que permitirán iniciar las obras en los respectivos países, así como la certeza de los procedimientos a seguir para no incumplir las respectivas normativas.

Adicionalmente, como parte del programa "Transporte Sustentable y Cambio Climático en Mesoamérica" que se desarrolla en paralelo, se contempla la realización de un Estudio Piloto de Vulnerabilidad y Adaptación de Sistemas de Transporte para un proyecto de infraestructura que será el Corredor Pacífico. Los resultados de este estudio estarán disponibles al contratar los estudios de ingeniería del proyecto a fin de incorporar consideraciones sobre adaptación y mitigación del cambio climático en el diseño final del Corredor Mesoamericano de Integración.

DESCRIPCIÓN DEL COMPONENTE DE PASOS DE FRONTERA

Un factor que impacta los volúmenes de comercio entre los países es la disponibilidad y calidad de la infraestructura. Siendo el Corredor Pacífico

la principal vía por donde transita la mayoría de los bienes comerciados en la región, resulta fundamental modernizar su infraestructura.

El Corredor aglutina la infraestructura vial junto con la mejora en la circulación del comercio y las personas por los pasos de frontera como un todo que contribuye a mejorar la competitividad y la integración regional. En este marco, se han conceptualizado los pasos de frontera bajo una visión integral que contempla los aspectos regulatorios exigibles por los organismos de control ubicados en el mismo, las necesidades de los operadores y de los viajeros y las infraestructuras y equipamientos precisos para hacerlos eficientes.

MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS EN LOS PASOS DE FRONTERA

El Corredor Mesoamericano de Integración encuentra a su paso seis fronteras por las que transita la mayor parte del comercio intrarregional y el de la subregión con otras áreas económicas. Sin embargo, este flujo tiene origen o destino en los centros económicos de la región, y se ve alimentado por ellos, por lo que desde el punto de vista normativo y regulatorio, es necesario armonizar las actuaciones de los organismos de control fronterizo bajo estándares que respondan a nivel país y a nivel regional. Esto implica un compromiso y un esfuerzo para implantar medidas que, además de ayudar a garantizar el control y la seguridad en las fronteras, faciliten la circulación de las mercancías por las mismas y reduzcan los costos asociados a la función de control, así como el de personas y viajeros.

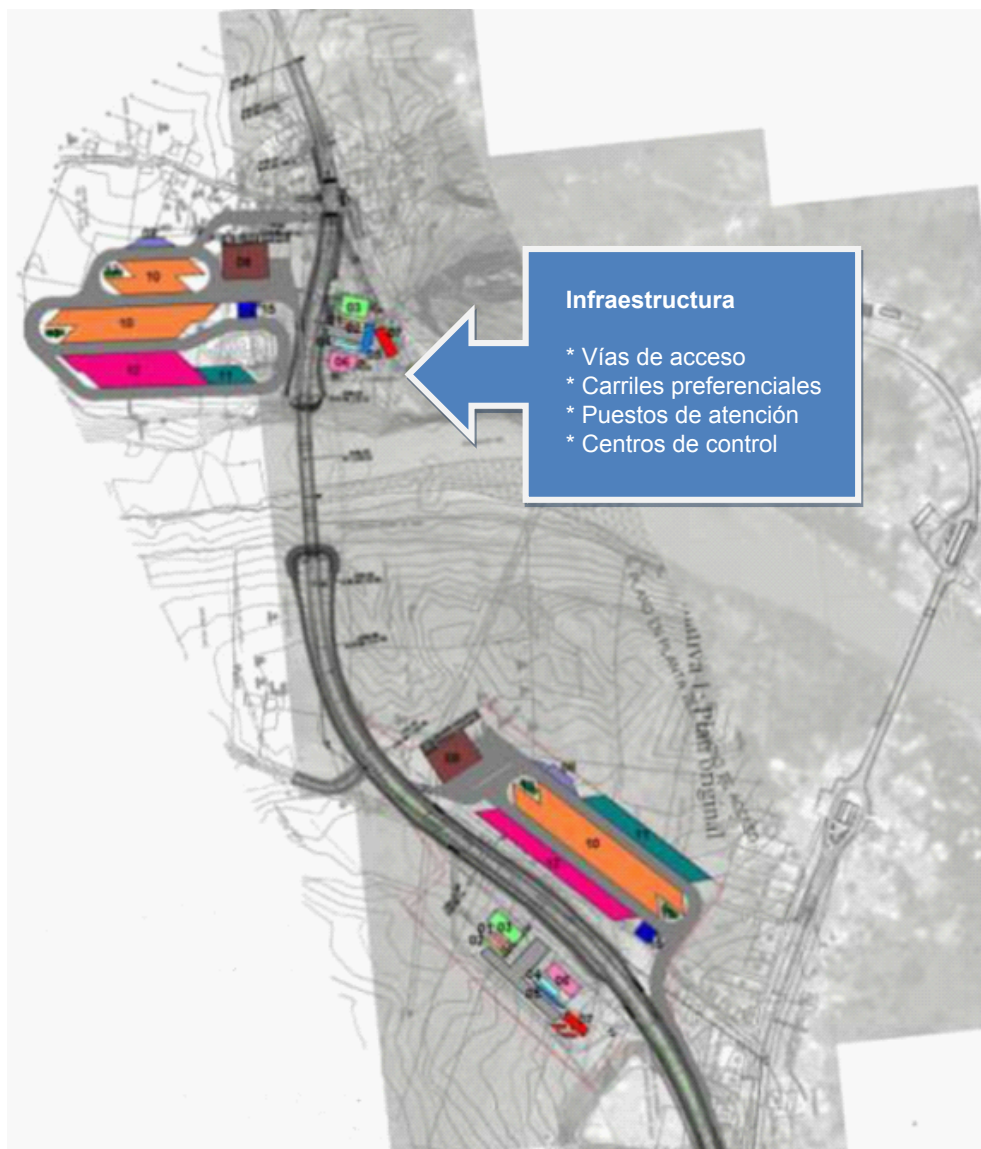
- Los aspectos regulatorios y organizativos aplicables al paso de frontera, por las instituciones de control que actúan en él, responden tanto a las peculiaridades propias de los procesos operativos que afectan al paso, como a aquellas otras medidas que se aplican a nivel nacional, regional o internacional y que deben ser tomadas en cuenta en cualquier paso de frontera de un país ya sea terrestre, marítimo o aéreo. Estas medidas incluyen, entre otros, prácticas reconocidas a nivel mundial, como el reconocimiento de la figura del Operador Económico Autorizado, el uso de las Ventanillas Únicas interoperables de comercio exterior o el Análisis de Riesgo en un marco local y regional. Instrumentos y prácticas que pueden aplicarse a todos los organismos partícipes en el control fronterizo.

- Dadas las características de los pasos de fronteras, en cuanto a tipo de tráfico comercial, la principal operación a considerar debería ser el tránsito aduanero de mercancías y en este contexto generalizar la utilización del estándar que está siendo adoptado por la

región para dicha operación: el Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM), que requiere mejoramientos regulatorios y de procesos, junto a inversiones adicionales en infraestructura y equipamiento para ser más efectivo.

Gráfico 3

EJEMPLO DE INTERVENCIÓN DE PASOS DE FRONTERA: EL AMATILLO (EL SALVADOR-HONDURAS)



Fuente: Informe para la Definición de la Operación y Optimización de los Pasos de Frontera del Corredor Pacífico de la RICAM, Borrador Informe Final Fase I, Paso de Frontera Paso El Amatillo (El Salvador) - Paso El Amatillo (Honduras), noviembre de 2011.

MEJORA DE LA INFRAESTRUCTURA DE LOS PASOS DE FRONTERA

El Proyecto incluye la adecuación de la infraestructura en los pasos de frontera para que éstos puedan responder de manera efectiva y eficiente a la demanda de tráfico que se estima que tendrá el Corredor Mesoamericano de Integración.

- La adecuación de la infraestructura incluye la construcción y mejora de vías de acceso, carriles preferenciales, puestos de atención y centros de control (*Gráfico 3*).
- También, y como elemento imprescindible, se requiere apoyar a los pasos de frontera del Corredor con las infraestructura eléctrica; de comunicaciones y con el equipamiento necesario para que, en función de las medidas adoptadas, la operativa fronteriza responda al concepto de comercio ágil y seguro para los intereses de cada país.
- Asimismo, se contemplan mejoras en las regulaciones de transporte tales como la homologación de pesos y dimensiones y la realización de operaciones logísticas conjuntas.

Según apuntan varios autores las políticas para el desarrollo de la infraestructura, el transporte y la logística deben concebirse de manera integral y no como la suma de desarrollos sectoriales.² Con el afán de apuntar a este objetivo se trabaja por ejecutar, de manera integrada, los componentes del programa. Adicionalmente, abonando a un esquema integral en el marco del Proyecto Mesoamérica, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desarrolla una serie de estudios que: doten de mejor información sobre logística de cargas a la región y cuyo repositorio será un observatorio de logística regional, así como un estudio sobre transporte marítimo de corta distancia. Todo ello apuesta a poder contar con un sistema de transporte multimodal mesoamericano en el mediano plazo.

² Cipoletta, T; S. Pérez y R. Sánchez. 2010. *Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Países	Pasos de Frontera analizados
México-Guatemala	Tecún Umán I-Suchiate I
	Tecún Umán II-Suchiate II
	El Carmen-Talismán
Guatemala-El Salvador	Pedro Alvarado-La Hachadura
	La Ermita-Anguiatú
El Salvador-Honduras	El Amatillo
Honduras-Nicaragua	Guasaule
Nicaragua-Costa Rica	Peñas Blancas
	San Pancho-Las Tablillas
Costa Rica-Panamá	Paso Canoas
	Sixaola-Guabito

ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES Y FINANCIERAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

Se han puesto a consideración de los países algunas propuestas financieras e institucionales para implementar el programa de inversiones, basadas en las mejores prácticas internacionales. En estos estudios y propuestas se han tenido en cuenta las limitaciones fiscales, asuntos financieros, institucionales y legales, y de capacidad de endeudamiento que enfrenta la región.

ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES

La concepción y tratamiento del Corredor Mesoamericano de Integración como un proyecto de conexión e integración regional exige la generación de un marco institucional adecuado para su desarrollo. Este marco institucional debe considerar tanto los aspectos normativos o regulatorios como organizativos, de modo que el proyecto sea estructural y funcionalmente un proyecto integrado.

Por ello, se ha planteado la suscripción de un acuerdo regional que permita contar con un estatuto jurídico común para la contratación de las obras, su ejecución y operación, así como una entidad

regional que se encargue de aplicarlo y asegurar su óptimo desarrollo.

Con el fin de dar cuenta de dichos objetivos, los países miembros podrían dar inicio a un proceso formal para la suscripción de un tratado marco que permita, en un plazo razonable, establecer las bases institucionales del proyecto, las que luego podrían ser complementadas y puestas en operación mediante acuerdos ejecutivos simplificados entre los distintos gobiernos.

ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO

En materia financiera los estudios realizados han determinado que el proyecto es rentable económica y financieramente.

Para responder a la pregunta relacionada al esquema más indicado para la construcción, operación y mantenimiento del Corredor también se pusieron a consideración de los países varias opciones, incluyendo la Asociación Público-Privada (APP), bajo la cual se analizaron varios esquemas de contratación, así como bajo obra pública tradicional.

Obra pública	Asociaciones público-privadas
100% financiamiento público	Financiamiento privado
Carga fiscal (inversión + mantenimiento)	Menor carga presupuestaria
Gobierno asume 100% del riesgo	Se traslada parte del riesgo

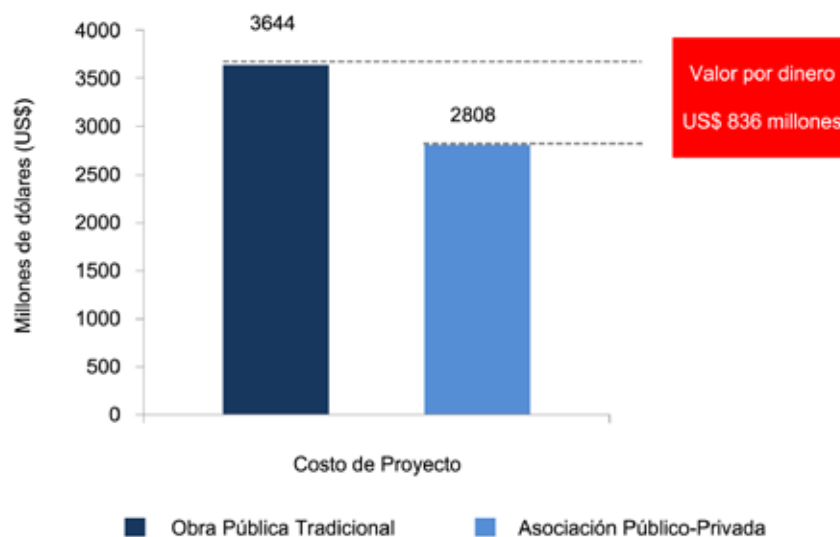
En un análisis preliminar se obtuvieron los siguientes resultados (*Gráfico 4*).

CREACIÓN DE UNA UNIDAD GESTORA

En la última Cumbre de Tuxtla, celebrada en diciembre de 2011 en Mérida, México, los mandatarios de la región acordaron crear una Unidad Gestora con los recursos y capacidades

Gráfico 4

ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO Resultados del análisis preliminar



Fuente: Estructuración Institucional, Financiera y Técnica del Proyecto del Corredor Pacífico. Borrador del Informe Final, Casalia y Texas Transportation Institute, agosto de 2011.

suficientes para acometer la siguiente etapa del proyecto en estrecho diálogo con las autoridades competentes de los países involucrados. Para ello, se prevé la suscripción de un Memorando de Entendimiento que la crea y a partir del cual se definan sus funciones y alcance.

Su función central sería continuar con el desarrollo de los aspectos técnicos, institucionales y financieros del Corredor. Asimismo, deberá promover el establecimiento de los mecanismos para las coordinaciones tanto regionales como bilaterales para atender la optimización de los pasos de frontera del Corredor y alimentar a estas instancias con los estudios técnicos necesarios para la toma de decisiones. Se ha propuesto que la Unidad Gestora funcione bajo la dirección de un Comité de Ministros del Corredor Mesoamericano de Integración, que se creará dentro de la estructura de gobernanza del Proyecto Mesoamérica y en el cual participarían las instancias de gobierno correspondientes. Asimismo, contaría con un Comité Técnico integrado por el BID y otros donantes que aporten capacidad técnica y de supervisión de las obras.

PRINCIPALES FUNCIONES Y ENTREGABLES DE LA UNIDAD GESTORA

Apoyar en la identificación y gestión de fuentes de financiamiento de preinversión y de inversión; preparar estudios de pre-inversión; llevar a cabo la estructuración del esquema de financiamiento y contratación; coordinar la implementación de las medidas de facilitación de negocios con impacto en el Corredor en los pasos de frontera respectivos, entre otros.

Hacer recomendaciones al Proyecto Mesoamérica sobre:

- a. Identificación y priorización de la secuencia de los tramos del Corredor Pacífico.
- b. Definición del proceso de incorporación de proyectos complementarios del Corredor que permitan conectar con importantes centros urbanos, logísticos y puertos de la región.
- c. Acuerdos para la gestión de fronteras.

RETOS Y SIGUIENTES PASOS

El carácter cada vez más competitivo y globalizado de la economía internacional, hace más relevante los procesos de integración exigiendo una mayor coordinación entre los países para una planificación regional, que permita aprovechar economías de escala y maximizar los recursos disponibles.

El contar con importantes avances en los mecanismos de integración subregional, en particular, el proceso de institucionalización del Proyecto Mesoamérica y sus esquemas de coordinación multisectorial, ha permitido contar con reglas de juego que generen incentivos para apostarle a lo regional. La materialización y beneficios esperados de un proyecto como el del Corredor Pacífico sólo se logra conceptualizándolo como un proyecto regional y no como una suma de proyectos nacionales.

Si bien se cuenta con un importante impulso por parte de instancias como el BID y un fuerte respaldo político de los países del Proyecto Mesoamérica, aún hay retos. Por una parte, de coordinación interinstitucional para su implementación, y por otro, de la búsqueda de esquemas novedosos de ejecución y de financiamiento.

La multiplicidad de actores involucrados que comprenden las carteras de hacienda, transporte y obras públicas, aduanas, migración y cuarentena, más algunas otras, dependiendo del país, implican todo un reto de coordinación. Si esto se multiplica por el número de países involucrados y por los acuerdos que se deben alcanzar a nivel nacional, binacional y regional la ecuación se complica. No obstante, todo ello se contrarresta con las ganancias y el impacto en el crecimiento económico, el intercambio comercial y la conectividad que tendrá este proyecto. ♦

COSIPLAN

PLAN DE ACCIÓN ESTRATÉGICO (PAE) 2012-2022 Y AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE INTEGRACIÓN (API)

COMITÉ EDITORIAL

Durante el año 2011 el Consejo de Infraestructura y Planificación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) desarrolló una activa agenda de trabajo. Los acuerdos alcanzados por los gobiernos llevaron a la aprobación del Plan de Acción Estratégico (PAE) 2012-2020 y la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API). El propósito de esta reseña es poner a disposición del lector una apretada síntesis de ambos documentos, sus respectivos propósitos y una breve explicación de su contexto en el marco de las actividades de UNASUR. La presente reseña resulta así una suerte de introducción al texto de los documentos gubernamentales que se presentan en otro apartado.

ANTECEDENTES

En la segunda década del siglo XXI, el proyecto de integración suramericana presenta una gran vitalidad y tiene como objetivo la conformación, de manera participativa y consensual, de un espacio de integración y unión en el ámbito cultural, social, económico y político entre sus pueblos, con vista a eliminar la desigualdad socioeconómica, alcanzar la inclusión social y la participación ciudadana, así como fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía y la independencia de los Estados. La integración de la infraestructura regional se ha definido como uno de los pilares para la promoción de la unidad suramericana.

La prioridad para la integración de la infraestructura tiene como fundamento el proceso político de coordinación entre los países suramericanos. En 2000, los mandatarios suramericanos se reunieron en Brasilia para celebrar la I Reunión de Jefes de Estado de

América del Sur. En aquella ocasión, por primera vez, se discutieron acciones conjuntas para la modernización de la infraestructura como instrumento de promoción del desarrollo y de integración de las áreas menos favorecidas a las economías nacionales. En dicho encuentro, se lanzó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que representó un importante marco para la organización del espacio común regional.

IIRSA, con un mandato inicial de diez años, se constituyó en un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, para construir una agenda común de impulso a los proyectos de integración de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones. Esta iniciativa se inspiró en el principio de que la integración de la infraestructura regional promovería la creación de un espacio privilegiado de cooperación de fundamental importancia para el desarrollo socioeconómico sustentable. La iniciativa produjo importantes resultados

en diversas dimensiones, pero también dejó planteados varios desafíos para su futuro desarrollo (véase *IIRSA 10 años después: sus logros y desafíos*).

La creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008 estableció un nuevo marco institucional para el proceso de integración suramericano. En particular, vale destacar la instalación, en 2009, del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) que reemplazó al órgano intergubernamental que dirigió IIRSA hasta entonces (su Comité de Dirección Ejecutiva). A partir de la experiencia acumulada por los países en los diez años de IIRSA, el papel del Consejo es obtener respaldo político para las actividades y proyectos que generen desarrollo económico y social sustentable para América del Sur. De este modo, se renueva el mandato de prioridad de la integración física, reforzándose la legitimidad de los esfuerzos de integración de la infraestructura regional, al incluir el tema en la agenda común de UNASUR.

EL PLAN DE ACCIÓN ESTRATÉGICO (PAE) 2012-2022

Con la finalidad de alcanzar sus objetivos, el COSIPLAN elaboró su Plan de Acción Estratégico (PAE) para el período 2012-2022. Este plan tiene como fundamento el Tratado Constitutivo de UNASUR y el Estatuto y el Reglamento de COSIPLAN. De esta manera, para el horizonte citado, COSIPLAN apuntará a perfeccionar metodologías y herramientas con el objetivo de ejecutar y concluir proyectos; incorporar mecanismos de participación social; concentrar la atención en el financiamiento de proyectos de alto impacto socioeconómico en la región; perfeccionar herramientas de seguimiento y evaluación y avanzar en la compatibilización de los marcos normativos e institucionales.

OBJETIVOS

Metodológicamente el PAE se organiza en torno a seis objetivos, para cada uno de los cuales se identifican las acciones necesarias a emprender y, en relación con cada una de ellas, los productos a ser alcanzados y el tiempo estimado o frecuencia de ejecución. A continuación se detallan los objetivos.

Objetivo 1: promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de infraestructura para su integración física, atendiendo criterios de desarrollo social y económico sustentables, preservando el medio ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.

Objetivo 2: aumentar las capacidades y potencialidades de la población local y regional a través del desarrollo de la infraestructura con el fin de mejorar su calidad y esperanza de vida. Elaborar y aplicar una metodología que permita evaluar la mejora de la calidad y esperanza de vida de las poblaciones como consecuencia de la implementación de los proyectos de infraestructura y recomendar acciones futuras.

Objetivo 3: diseñar estrategias regionales de planeamiento para el desarrollo de infraestructura.

Objetivo 4: consolidar la Cartera de Proyectos de Inversión para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

Objetivo 5: fomentar el uso intensivo de las Tecnologías de Información y Comunicación con el fin de superar barreras geográficas y operativas dentro de la región.

Objetivo 6: impulsar la aplicación de metodologías, el desarrollo de procesos sectoriales y acciones complementarias que hagan posible el proyecto, la ejecución y la operación de los emprendimientos de integración física.

COSIPLAN coordinará con las otras instancias de UNASUR las cuestiones que sean necesarias para el cumplimiento de las acciones de este Plan. La estrategia de difusión y comunicación de las actividades, tanto en su proyección regional como extrarregional, será responsabilidad del conjunto de países miembros, con especial compromiso del país que ejerza la Presidencia *Pro Tempore* del Consejo. La estrategia de difusión y comunicación de las actividades en el interior de cada país será responsabilidad de cada país miembro del Consejo.

INSTRUMENTOS

El Plan contempla una serie de instrumentos para la implementación de sus acciones y los emprendimientos de la Cartera de Proyectos de COSIPLAN. Destaca, en

primer lugar, las fuentes de financiamiento a utilizar en las distintas actividades; *segundo*, la movilización de recursos necesarios para realizar estudios de factibilidad de los proyectos de la Cartera; *tercero*, definir modalidades de ingeniería financiera apropiados para implementar proyectos de integración prioritarios; y, *por último*, COSIPLAN deberá actuar en sinergia y en articulación con otros foros de UNASUR, así como profundizar el diálogo y el intercambio de experiencias con otros mecanismos de integración.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

En el Plan se establecen los criterios básicos para definir los mecanismos de monitoreo y evaluación, al igual que el cronograma de acciones y los planes de trabajo anuales. Asimismo, se estipula una revisión mandataria del plan en la mitad de su período de vigencia.

LA AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE INTEGRACIÓN (API)

La conformación de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) es quizás la principal acción del PAE hasta ahora. La constituyen un conjunto de proyectos estratégicos de alto impacto para la integración física regional que articulan corredores o espacios de integración y que han sido seleccionados con el consenso de los 12 países de UNASUR.

El objetivo de la Agenda es promover la conectividad de la región a partir de la construcción y operación eficiente de infraestructura para su integración física, atendiendo a criterios de desarrollo social y económico sustentable, preservando el ambiente y equilibrio de los ecosistemas.

Los componentes de esta Agenda no son proyectos aislados, sino “proyectos estructurados”. Un proyecto estructurado es aquel que consolida redes de conectividad física con alcance regional, con el propósito de potenciar sinergias existentes y solucionar las deficiencias de la infraestructura implantada. Están compuestos por uno o más proyectos de la Cartera de Proyectos de COSIPLAN, denominados a los fines de esta Agenda “proyectos individuales”. La API está

compuesta por 31 proyectos estructurados y por 88 proyectos individuales.

CARACTERÍSTICAS DE LA API

Como punto de partida para la conformación de la Agenda, los países consensuaron aspectos básicos respecto de las características generales de la API que se presentan a continuación.

- El desarrollo de la infraestructura de integración es una herramienta del desarrollo sostenible económico, social y ambiental.
- La Agenda está conformada por proyectos de alto impacto para la integración física regional, pudiendo ser estos nacionales, binacionales o multinacionales.
- Los 12 países están representados y existe equilibrio en el número de proyectos impulsado por cada país.
- Los proyectos son seleccionados por consenso a partir de los criterios definidos.
- Los proyectos buscan siempre que sea viable y conveniente el incremento relativo de los distintos modos de transporte.
- Los proyectos prioritarios podrán ser complementados por acciones en materia regulatoria y de planificación territorial que constituirán un Programa Territorial de Integración.
- Los proyectos de la Agenda de Implementación Consensuada (AIC) que no fueron concluidos podrán ser seleccionados para formar parte de la API, toda vez que cumplan con los criterios de la Agenda.

Esta Agenda ubica a la infraestructura como herramienta principal de la planificación territorial de América del Sur, dado que el mejoramiento de la conectividad entre los países favorece el proceso de integración regional. Sin embargo, las intervenciones

en el territorio que promueve la API van más allá de la ejecución de la obra física, ya que incorporan desde su origen el concepto de sostenibilidad económica, ambiental y social, en consistencia con los objetivos de UNASUR.

La Agenda reconoce la necesidad de avanzar sobre otros aspectos de la planificación territorial, con el propósito de optimizar el manejo ambiental del territorio, sumar ingredientes de integración productiva y logística, armonizar temas de naturaleza regulatoria y normativa, y mejorar los impactos locales de la infraestructura. Con este fin, se introduce el concepto de Programas Territoriales de Integración (PTIs) que consiste en identificar e implementar acciones complementarias a los proyectos de la Agenda en materia regulatoria y de planificación territorial. Los estudios técnicos y las herramientas metodológicas desarrolladas por IIRSA servirán de referencia para la elaboración de estos programas.

Tal como se señaló, los proyectos de esta Agenda son incorporados por su contribución al mejoramiento de la conectividad entre las regiones, más allá de los países involucrados en la localización, implementación y operación de la infraestructura. Cada proyecto es de interés de dos o más países, lo cual garantiza la binacionalidad o la multinacionalidad del impacto en la integración física de América del Sur.

La selección de los proyectos se realizó con el consenso de los doce países y en base a los cuatro criterios acordados para esta Agenda. Se tomaron en consideración los proyectos de la AIC que no fueron concluidos y que cumplían con estos criterios.

En suma, la Agenda apunta a consolidar el objetivo de integración física de América del Sur, reconociendo y dando continuidad a los avances realizados durante los diez años de la Iniciativa IIRSA e incorporándolos al nuevo marco institucional provisto por UNASUR/COSIPLAN.

CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE PROYECTOS

Como ya se mencionó, los países acordaron cuatro criterios para la selección de los proyectos de la API:

1. El proyecto debe pertenecer a la Cartera de Proyectos de COSIPLAN, ser prioridad en la acción de gobierno y contar con compromiso

de realización (evidenciada por asignación de fondos en planes plurianuales, legislación aprobada, presupuesto, etc.).

2. El proyecto dispone de estudios de factibilidad, o el país tiene asignados los recursos en el presupuesto para iniciar la ejecución de los mismos.
3. El proyecto consolida redes de conectividad con alcance regional. Existen sinergias transfronterizas.
4. Existe oportunidad o necesidad de desarrollo de un programa de acciones complementarias para la prestación efectiva de servicios y el desarrollo sostenible del territorio, según las características y modalidades de cada proyecto.

Con relación al primer criterio, el hecho de que el proyecto pertenezca a la Cartera de Proyectos de COSIPLAN demuestra que fue identificado a través de la aplicación de la Metodología de Planificación Territorial Indicativa de IIRSA, anteriormente mencionada, y es consistente con el proceso de ordenamiento de la Cartera (Ejes de Integración y Desarrollo - Grupos de Proyectos - Funciones Estratégicas).

Estos criterios fueron aprobados en la Reunión del Comité Coordinador del COSIPLAN del día 28 de abril de 2011 en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil. Posteriormente, en la reunión de Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs) realizada en el mes de junio en Bogotá, se redactó la versión final a partir de comentarios presentados por los países en ocasión de esa reunión. Adicionalmente, al pertenecer a la Cartera, cuenta con el consenso previo de los países con relación a su impacto en la integración regional.

Los efectos del grupo de proyectos componen su función estratégica, es decir, el objetivo común y/o beneficios principales, tanto para la integración, como para el desarrollo regional de los espacios geoeconómicos involucrados. La función estratégica se refiere a la vinculación directa del grupo de proyectos con los aspectos territoriales propios de su área de influencia y con la visión de negocios del Eje de Integración y Desarrollo (EID) correspondiente.

En el mismo nivel de importancia, el proyecto debe estar reflejado en las acciones prioritarias del programa de gobierno, ya sea por su inclusión en planes de

desarrollo nacionales o sub-nacionales, políticas y estrategias sectoriales, legislaciones nacionales, etc. También puede tratarse de proyectos que cuenten con apoyo político a nivel regional, es decir, que formen parte de acuerdos bilaterales o multilaterales o declaraciones de cumbres presidenciales o ministeriales.

En cuanto al segundo criterio, la necesidad de contar con estudios de factibilidad tiene como objetivo incorporar aquellos proyectos que posean un nivel avanzado de preparación y buenas perspectivas de financiamiento y ejecución en el plazo de la Agenda (2012-2022). Adicionalmente, contar con estos estudios provee información precisa sobre los recursos y cronograma de ejecución del mismo. Sin embargo, los países aceptaron incorporar proyectos en etapa de perfil.

El tercer criterio se refiere a la capacidad del proyecto para promover el desarrollo territorial de la región, impulsando la conectividad, eliminando cuellos de botella y construyendo los eslabones faltantes de las redes existentes. Asimismo, se trata de favorecer sinergias transfronterizas, a través de la articulación de las intervenciones entre los países, de modo de asegurar la contribución a la integración de los proyectos incorporados en la API. Es por esto que existen proyectos estructurados que están compuestos por un conjunto de proyectos individuales con objetivos convergentes siempre y cuando cuenten con asignación de recursos presupuestarios para iniciar la ejecución de los estudios y se prevea su conclusión en el plazo de la Agenda. Por otra parte, se reconoció que algunos de los proyectos incluidos poseen un cronograma de ejecución que excede el plazo de esta Agenda pero que, dada la prioridad que revisten para los gobiernos involucrados, se incorporan con esta salvedad.

Con relación al último criterio, como ya se mencionó, se introduce el concepto de Programas Territoriales de Integración (PTIs), reconociendo la necesidad de avanzar sobre la identificación de acciones complementarias a la implementación de infraestructura en los proyectos de la API que así lo requieran. Estos programas permitirán potenciar el impacto de la infraestructura en el desarrollo de los territorios involucrados, considerando los aspectos económicos, sociales y ambientales.

SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LA API

En materia de seguimiento de la Agenda, entre las acciones definidas por el PAE, se prevé la elaboración

de un mecanismo para el monitoreo permanente de los proyectos de la API. En este sentido, durante el proceso de conformación de la Agenda, los países coincidieron en destacar que dicho mecanismo debe responder a principios de eficacia y simplicidad, proveyendo patrones comunes para brindar la información sobre un tema que resulta prioritario para el conjunto.

Definiciones de las etapas de los proyectos de la API: *Perfil*: en esta etapa se estudian los antecedentes que permiten formar juicio respecto de la conveniencia y factibilidad técnico-económica de llevar a cabo la idea del proyecto. *Pre-ejecución*: en esta etapa se incluyen aquellos proyectos que se encuentran en las siguientes fases: pre-factibilidad, factibilidad e inversión. *Ejecución*: esta etapa se refiere al conjunto de actividades necesarias para la construcción física en sí como puede ser la firma del contrato, la compra e instalación de maquinarias y equipos, instalaciones varias, etc.

Desde el punto de vista técnico se destacan los siguientes aspectos: diseñar una herramienta asociada a la Base de Datos de Proyectos (BD); incorporar a la ficha del proyecto en la BD, campos específicos para los proyectos de la API; construir indicadores de seguimiento relacionados, inicialmente, al cumplimiento de las metas físicas y financieras del proyecto estructurado; identificar los caminos críticos del proyecto con el objeto de prever acciones complementarias y utilizar la institucionalidad de COSIPLAN para resolver posibles obstáculos; y diseñar un informe de seguimiento para reportar los avances de la Agenda anualmente, entre otros temas.

Estos elementos no excluyen la posibilidad que los países involucrados en los proyectos brinden información adicional por los medios que crean conveniente. El desarrollo e implementación de este mecanismo de monitoreo de la API, forma parte del Plan de Trabajo 2012 de COSIPLAN.

PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LA API

A fin de poner en marcha las acciones relativas a la conformación de la Agenda, y tomando en consideración las características y criterios para la selección definidos, los países acordaron un procedimiento que consta de seis pasos, los cuales se reseñan a continuación:

1. Revisión de la Cartera de Proyectos de COSIPLAN e identificación preliminar de los proyectos prioritarios a nivel nacional.

El primer paso de este proceso consistió en revisar al interior de cada país la Cartera de Proyectos de COSIPLAN, dado que los proyectos de la Agenda deben pertenecer a esta Cartera. Los países actualizaron la información de sus proyectos en la Base de Datos e identificaron proyectos a ser incluidos o excluidos para llevar a la mesa de diálogo del GTE de cada EID.

Adicionalmente, los países identificaron proyectos prioritarios de manera preliminar, a partir de un ejercicio de diálogo y consenso interno. Para realizar esta tarea se tomaron en consideración los planes de desarrollo, nacionales y sub-nacionales, las políticas y estrategias sectoriales, acuerdos binacionales y/o prioridades de inversión. Toda esta información fue recabada y procesada por el Comité de Coordinación Técnica (CCT).

2. Actualización de la Cartera de Proyectos de COSIPLAN

En junio de 2011, en la ciudad de Bogotá, tuvieron lugar reuniones de los Grupos Técnicos Ejecutivos de los 9 Ejes de Integración y Desarrollo con dicho objetivo. Como resultado de este encuentro, se conformó una primera lista a partir de los proyectos que fueron presentados por cada país. El acuerdo final de los países fue revisar y contrastar los proyectos con los cuatro criterios de selección, con el propósito de presentar esa información en la siguiente reunión. Adicionalmente, se completaron las tareas de definición de las características y criterios de selección de proyectos de la API.

3. Selección y propuesta de proyectos prioritarios a nivel nacional

Durante esta etapa, los países realizaron un análisis de los proyectos incluidos preliminarmente en la API en los cuales se encontraban involucrados, a partir de un diálogo hacia el interior de sus áreas de gobierno, con el propósito de alcanzar un consenso interno y poder avanzar en acuerdos preliminares con los países vecinos. Los resultados del ejercicio de actualización de la Cartera se presentan en el documento *Cartera de Proyectos para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana 2011*.

A fin de homogeneizar la información relativa a los proyectos de la Agenda, el CCT de IIRSA elaboró

una ficha con el objetivo de recabar datos básicos del proyecto y justificar el cumplimiento de los criterios de selección. En los casos en los cuales los proyectos estructurados involucraban a más de un país, se consolidó una única ficha con el aporte y consenso de todas las partes. Toda esta documentación fue la base del debate durante la siguiente reunión de GTE.

4. Definición de la Agenda

En julio de 2011 tuvo lugar en la ciudad de Montevideo, Uruguay una reunión del GTE con el objetivo de revisar la lista de proyectos incorporados en la Agenda. Las Coordinaciones Nacionales realizaron una presentación de los proyectos propuestos justificando el cumplimiento de los criterios acordados. Es relevante destacar que, a partir de la información provista por los países y los debates que tuvieron lugar, se acordó agrupar proyectos con objetivos convergentes en proyectos estructurados de mayores dimensiones, con la intención de potenciar el impacto en la integración física de los países. Para completar la información de los proyectos estructurados, se decidió incorporar a la Agenda el cronograma con los plazos de cumplimiento de las etapas de cada proyecto individual.

5. Consolidación de la API

En agosto de 2011, en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil, tuvo lugar la XVIII Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA. Entre los resultados de esta reunión se acordó la denominación de esta Agenda como “Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)”; se estableció la terminología a utilizar para los proyectos que la conforman: “proyectos estructurados” y “proyectos individuales”; y se completó la información relativa a justificación de criterios y cronogramas de ejecución. En lo que respecta a esta Agenda, su objetivo fue completar los trabajos de conformación de la API y definir los próximos pasos para su implementación y monitoreo.

En materia de monitoreo de la Agenda, se acordó el diseño de una herramienta asociada a la Base de Datos de proyectos que permita dar seguimiento a los proyectos de la API. Esta información será de carácter público y estará disponible en la página web de IIRSA y COSIPLAN. Se encomendó al CCT realizar una propuesta preliminar sobre este tema a ser presentada en la XIX Reunión de Coordinadores Nacionales de

IIRSA, que se realizó el 29 de noviembre de 2011 en la ciudad de Brasilia, Brasil.

6. Aprobación de la API por el COSIPLAN

La última fase de este procedimiento fue la aprobación de la API por parte del Comité Coordinador de COSIPLAN, en su reunión del 29 de noviembre de 2011. Esta Agenda fue sometida para consideración y aprobación de los Ministros que integran el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR, en su segunda reunión ordinaria que tuvo lugar el 30 de noviembre de 2011 en Brasilia, Brasil.

LOS PROYECTOS DE LA API

La API está compuesta por 31 proyectos estructurados (88 proyectos individuales) por un valor estimado en US\$ 13.652,7 millones. Este monto equivale al 11,8% del total de la Cartera de COSIPLAN al año 2011, que asciende a US\$ 116.120,6 millones.

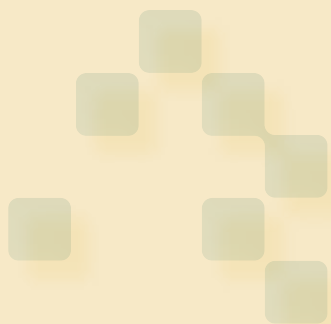
Las fichas de justificación de criterios presentadas por los países para cada proyecto de la API, se incluyen en el Anexo 1 del documento. La información detallada de los proyectos individuales se encuentra disponible en la Base de Datos de Proyectos de la página web de IIRSA. ♦

Cuadro 1**LISTA DE PROYECTOS DE LA API**

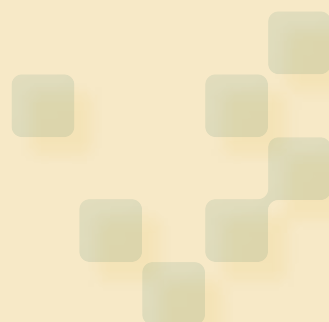
En millones de US\$

Nº	EID	Nombre Proyecto API	Países involucrados	Monto
1	AMA	Eje Vial Paita - Tarapoto - Yurimaguas, Puertos, centros logísticos e hidrovías	PE	568,9
2	AMA	Eje Vial Callao - La Oroya - Pucallpa, puertos, centros logísticos e hidrovías	PE	2.529,4
3	AMA	Acceso nororiental al Río Amazonas	BR / CO / EC / PE	105,5
4	AND	Corredor vial Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito	CO / EC / VE	3.350,0
5	AND	Interconexión fronteriza Colombia - Ecuador	CO / EC	223,6
6	AND	Sistema de conectividad de Pasos de Frontera Colombia - Venezuela	CO / VE	5,0
7	AND	Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) Desaguadero	BO / PE	4,0
8	AND	Autopista del Sol: mejoramiento y rehabilitación del tramo Sullana - Aguas Verdes (incluye Vía de Evitamiento de Tumbes)	PE	90,3
9	CAP	Construcción del puente binacional Salvador Mazza - Yacuiba y Centro de Frontera	AR / BO	23,0
10	CAP	Conexión oeste Argentina - Bolivia	AR / BO	227,0
11	CAP	Corredor ferroviario bioceánico Paranaguá - Antofagasta	AR / BR / CH / PA	944,6
12	CAP	Conexión vial Foz - Ciudad del Este - Asunción - Clorinda	AR / BR / PA	316,0
13	CAP	Línea de transmisión 500 Kv (Itaipú - Asunción - Yacyretá)	PA	255,0
14	GUY	Rehabilitación de la carretera Caracas - Manaos	BR / VE	480,0
15	GUY	Ruta Boa Vista - Bonfim - Lethem - Linden - Georgetown	BR / GU	250,0
16	GUY	Rutas de conexión entre Venezuela (Ciudad Guayana) - Guyana (Georgetown) - Suriname (South Drain - Apura - Zanderij - Moengo - Albina), incluyendo la construcción del puente sobre el Río Corentine	GU / SU / VE	300,8
17	HPP	Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca del Plata	AR / BO / BR / PA / UR	854,8
18	HPP	Interconexión ferroviaria Paraguay - Argentina - Uruguay	AR / PA / UR	268,0
19	HPP	Rehabilitación del ramal ferroviario Chamberlain - Fray Bentos	UR	100,0
20	HPP	Circunvalación vial de Nueva Palmira y sistema de accesos terrestres al puerto	UR	8,0
21	IOC	Aeropuerto distribuidor de carga y pasajeros para Sudamérica (<i>Hub</i> Aeropuerto Internacional Viru Viru, Santa Cruz)	BO	20,0
22	IOC	Mejoramiento de la conectividad vial en el Eje Interoceánico Central	BO / BR	383,0
23	IOC	Paso de frontera Infante Rivarola - Cañada Oruro	BO / PA	2,0
24	IOC	Corredor ferroviario bioceánico central (Tramo Boliviano)	BO	6,7
25	MCC	Gasoducto del noreste argentino	AR / BO	1.000,0
26	MCC	Construcción del Puente Internacional Jaguarão - Río Branco	BR / UR	65,0
27	MCC	Transporte multimodal en sistema Laguna Merín y Lagoa Dos Patos	BR / UR	100,0
28	MCC	Corredor ferroviario Montevideo - Cacequí	BR / UR	196,0
29	MCC	Optimización del sistema Paso de Frontera Cristo Redentor	AR / CH	7,0
30	MCC	Túnel binacional Agua Negra	AR / CH	850,0
31	PBB	Conexión Porto Velho - Costa Peruana	BR / PE	119,0
Total				13.652,7

Fuente: IIRSA. 2011. *API, Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración*. Noviembre.



ENTREVISTAS



MARÍA EMMA MEJÍA (UNASUR)

Secretaria General de UNASUR desde mayo de 2011. Estudió periodismo y cinematografía, pero gran parte de su carrera profesional ha estado vinculada al servicio público. Dirigió el Instituto Nacional de Cinematografía, y luego se vinculó al equipo de comunicaciones de la campaña presidencial del líder del Nuevo Liberalismo, Luis Carlos Galán. Fue Embajadora de Colombia ante el Reino de España (1993-1995), Ministra de Educación (1995-1996) y Ministra de Relaciones Exteriores (1996-1998). Ha sido candidata a la Vicepresidencia de la República y a la Alcaldía de Bogotá. En 1999, fue nombrada negociadora de paz en el proceso con las FARC, también fue miembro de la Comisión de Facilitación Civil para los diálogos de paz entre el Gobierno y el ELN, y Jefa de Misión de Observación Electoral en Paraguay (2009) y en Costa Rica (2010). Desde 1999 es Miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores del Gobierno Nacional y presidió la Fundación Pies Descalzos, dedicada al fortalecimiento de la educación y la nutrición de niños desplazados por la violencia en Colombia.



Audio

Solamente en español

- **¿Cuáles son los principales desafíos que enfrentan los países suramericanos para materializar resultados en estos asuntos?**

El desafío de conectar nuestra geografía estuvo presente tal vez desde la época prehispánica. Luego, durante la colonia y desde el propio triunfo de la República. Yo no creo que hubiera una zona o región del mundo que tuviera tal complejidad geográfica y topográfica debido a sus riquezas naturales, inclusive por sus ríos, por sus aguas, que constituían un fuerte desafío. Cuando uno lee las Cartas del Libertador y aprende sobre las misiones que le mandaba el Mariscal Sucre al General Sublette en el año 1812, para desplazar los contingentes del Ejército desde La Paz, Bolivia, a reconquistar áreas del Ecuador y de Colombia con el objetivo de llegar a Panamá, uno se da cuenta de lo que significaban las dificultades geográficas e inclusive climáticas. Las tropas tenían que acantonarse en clima cálido, en clima frío, precisamente las condiciones eran tan hostiles, que siempre la interconexión estuvo presente en el sueño de integración de nuestros libertadores.

Yo creo que todos nuestros países pasaron por el sueño de tener un ferrocarril como los ingleses lo pudieron hacer, lo extendieron por Europa y en la colonización inglesa de India. Soñaron con las vías fluviales, en Colombia con la cuenca del Amazonas y en el Cono Sur con la Cuenca del Plata. De alguna forma teníamos unas vías que proyectamos y la comunicación se fue generando en sentido norte-sur, no teníamos acceso al Pacífico, el sueño siempre fue juntar los océanos Pacífico y Atlántico. Buena parte del desarrollo de los países más ricos, sobre todo Argentina, cuando construyó sus ferrocarriles, fue la comunicación de su territorio.

El año 2000 fue muy significativo para América del Sur. Por primera vez se reúnen en Brasil las Presidentas y Presidentes para pensar en la realidad de una integración suramericana. Nos ha tomado 10 años afinar y pasar por la primera reunión, llegar a que once años después tengamos aprobado un Plan de Acción, unos proyectos, y en algunos casos, una primera pre factibilidad de proyectos, que será sometida a la voluntad política de nuestros mandatarios, a quienes en breve se les presentará la Agenda Prioritaria de Proyectos de Integración (API) aprobada por los ministros de Infraestructura y Planeamiento de los 12 países, el pasado 30 de noviembre en Brasilia.

Esta Agenda que incluye 88 obras de infraestructura englobadas en 31 proyectos, será presentada tanto a los Cancilleres de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) el 17 de marzo en Asunción, como al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno que se reunirá en el mes de mayo, para que podamos dar la largada. Esta Agenda también será presentada al sector privado y a la banca multilateral en el “Foro empresarial: oportunidades y desafíos para la integración de la infraestructura en América del Sur”, que se realizará el 24 y 25 de abril en San Pablo, Brasil, porque consideramos que el modelo más apropiado es implementar políticas públicas con soporte público y privado.

La infraestructura, por sus dimensiones, tal vez como los recursos naturales, ha tenido una nueva gobernanza en nuestro continente suramericano. Consideramos que si bien todos los proyectos obedecen a una intención pública de desarrollo social, de democratización, de equidad y de generación de vínculos fronterizos, para hacerlos factibles es necesario contar con recursos que no sean estrictamente públicos. Cada vez los Presidentes entienden más el desafío de UNASUR que es un organismo eminentemente político. Entienden que la infraestructura es tal vez el más político de los elementos de la integración, porque es el que hace más equitativa la vida de los ciudadanos y ciudadanas, es el que los acerca a cierta civilidad, o a un hospital, o a un posible desarrollo; es el que permite sacar un producto, es el que les permite acercarse a una frontera, es el que les permite diseñar normativas y regulaciones que acerquen a las naciones y que nos hagan hablar un mismo idioma.

Creemos además que la infraestructura ligada a las telecomunicaciones, a la construcción de una red de anillos ópticos suramericanos y a la interconexión eléctrica suramericana, que es otro de nuestros grandes sueños, va a permitir que ese desafío que siempre ha estado presente durante los 200 años de nuestras repúblicas, o durante los 400 años de nuestra colonización, se convierta en una realidad.

- **¿En qué medida la cooperación regional puede coadyuvar al logro de metas más ambiciosas y rápidas en esta materia?**

La convicción creo que quedó demostrada hace casi 12 años, cuando se reunieron por primera vez las Presidentas y Presidentes suramericanos en Brasilia, y se creó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Ya desde ese momento se hablaba de buscar una organización alrededor de este tema, de que se concibiera una institucionalidad regional hoy materializada en el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN); de que la infraestructura en transporte y en servicios nos pudiera hacer cambiar una serie de paradigmas y que por primera vez, dejáramos de ser insulares, pues Suramérica tenía esa mirada dominante del norte, como un peso político que nos impedía, hasta hace pocos años, tener una doctrina propia o un debate común sin tener siempre el referente del norte, de Estados Unidos.

Por ejemplo yo vivo ahora en Ecuador y conocía muy poco de este país, cuya capital, Quito, queda a menos de una hora en avión de Bogotá. Cada uno de nosotros se centró en su país, en su proceso de infraestructura y, tal vez, las décadas perdidas no nos ayudaron mucho. La década perdida de 1980, la década frustrada de 1990, según los Cepalinos, no nos dieron la opción de mirar proyectos interregionales, como los que estamos emprendiendo hoy.

Tal vez ahora cuando el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) afirma que estamos en “La Década” de América Latina, cuando tenemos crecimientos cercanos al 4% que quisieran y añoran los europeos, cuando tenemos una población que se acerca a los 400 millones de habitantes, cuando hemos redescubierto la potencialidad de nuestros recursos naturales y el peso tan enorme que van a tener en la geopolítica del siglo XXI, y en el siglo XXII, nos damos cuenta que para lograr esto tuvimos que actuar de una forma cooperativa a nivel regional.

La presentación que haremos en breve a nuestros ministros, presidentes y sectores privados, es el resultado del esfuerzo de una década de los ministerios de infraestructura, planeamiento y obras públicas, y de los equipos técnicos coadyuvados por la banca multilateral como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el BID y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), que se dedicaron a evaluar los ejes prioritarios para la integración suramericana.

Así, los planes de desarrollo, comunicación e infraestructura de cada uno de los países miembros de UNASUR, se dedicaron a priorizar aquellos proyectos que pudieran tener una mayor envergadura en lo regional. Esta es la Agenda de Proyectos Prioritarios de Infraestructura (API), representada en 10 ejes de desarrollo con 31 proyectos específicos por un valor de US\$ 13.700 millones que deberá estar lista en el 2022.

Creo que sin abandonar por supuesto nuestra soberanía, nuestras visiones nacionales, entendemos que el desarrollo y que la integración real no se van a dar si no nos comunicamos los que estamos aquí en Quito con los que están en Bogotá y con los caraqueños, y los que están en La Plata con otras ciudades suramericanas.

● **¿Cuáles son a su juicio los aportes que puede hacer UNASUR para avanzar en la integración física suramericana? ¿Cuáles son los instrumentos y mecanismos que permitirían avanzar en esta dirección?**

Para mí el gran aporte de UNASUR está en garantizar la voluntad política. La tarea de los técnicos está hecha. Fue un trabajo enorme, desgastador, hubo largas discusiones ideológicas sobre lo qué es la infraestructura y para qué. Desde las épocas en las que la construcción de infraestructura era considerada un medio para exportar productos, es decir una concepción absolutamente neoliberal, hasta la concepción actual según la cual exportar productos es ganar productividad, pero también es mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos y ciudadanas, y democratizar el acceso a medios de información.

La decisión de construir la Agenda Prioritaria de Proyectos de Integración (API), es una definición política tan contundente como la que han tenido nuestras Presidentas y Presidentes para declarar a Suramérica como Zona de Paz.

En el mismo sentido en que nuestros mandatarios enviaron a sus cancilleres y ministros de un país a otro para evitar una confrontación y resolver sus temas de defensa y de manera similar también a lo ocurrido con su decisión de blindarse en momentos de crisis económica financiera

internacional, ahora deberán proceder con el tema de infraestructura, para meterle todo el acelerador a la decisión política que permita sacar adelante esta Agenda mediante una alianza público-privada.

UNASUR es el organismo encargado de mantener esta llama viva. Para que se cumplan los proyectos decenales, para evaluar si estamos cumpliendo nuestras metas y que el sector privado, la banca de inversión, la banca de fomento del mundo, vean en América del Sur esa potencialidad que se está abriendo a un mundo cada vez más multipolar.

- **Los países de UNASUR acaban de aprobar recientemente un conjunto de proyectos prioritarios que, según se prevé, permitirán el desarrollo de vastas regiones de América del Sur. ¿En qué medida estas inversiones entregarán resultados visibles para la población?**

Yo recuerdo cuando era Canciller de Colombia (1996-1998) y visitábamos las interconexiones o los hitos entre nuestros países. Colombia tiene una frontera con Panamá de muy difícil acceso por el Parque Nacional de los Katíos (en la zona selvática del Chocó); tiene las dificultades de la frontera del Putumayo y el Amazonas con Ecuador y Perú; del Orinoco con Venezuela y con Brasil. En esos recorridos, pude palpar personalmente la enorme dificultad que significa la interconexión entre dos pueblos hermanos. Antes había recorrido las zonas fronterizas de Colombia con Luis Carlos Galán, antes de que lo asesinaran en 1989. Fue su última, dijéramos, mirada del país. Estábamos haciendo las “Fronteras de Colombia”, un video documental sobre las fronteras marítimas y terrestres, y ya había sentido esta precariedad. Yo creo que en la medida en que los pueblos tengan un acceso, el diálogo entre culturas se da en forma natural, los pueblos nos ganan a los Estados y a los Gobiernos en la forma de saberse comunicar. De forma natural, la niña colombiana va a la escuela brasilera y aprende portugués, y se casa el señor con una venezolana... ya existe de hecho una interculturalidad que tiene que ser afianzada por los Estados para compenetrarnos de verdad y generar transformaciones. Los ciudadanos de nuestras fronteras han sido demasiado olvidados. ¿Por qué? Porque no hay infraestructura vial, porque no hay infraestructura física, porque el empeño de nuestros mandatarios en poner puestos fronterizos ha sido muy asimétrico, porque no hablamos un lenguaje común en ese sentido.

Tenemos esta oportunidad histórica de poder aportar al desarrollo de nuestros pueblos. No se trata sólo de crear unas avenidas de exportación de productos, sino de tender puentes de comunicación entre nuestros pueblos y construir sinergias. Tenemos el ejemplo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y cómo ésta fue el embrión de una integración política que se fue dando poco a poco después de tantas confrontaciones que vivieron los europeos. Yo creo que la integración de la infraestructura física es la parte medular de nuestra unión.

Sin embargo, es importante tomar en cuenta que una obra de infraestructura por sí misma no es suficiente, puede ser un gran elefante blanco en medio de la miseria de las poblaciones circundantes. El concepto de integración física desarrollado por COSIPLAN, busca la interconexión multidimensional para que esta se convierta en un real instrumento de inclusión social. Por lo tanto, el reto es complementar esas obras de infraestructura con otras políticas públicas que reflejen las prioridades de otros Consejos Ministeriales, por ejemplo, el Consejo de Desarrollo Social, que precisamente está trabajando en definir acciones sociales prioritarias en armonía con la Declaración de las Presidentas y Presidentes “Compromiso contra la Desigualdad” dada a conocer en Lima el 28 de julio de 2011.

Considero que dos iniciativas que hoy están bastante avanzadas también van a tener un gran efecto en aquellas vastas regiones donde debe llegar el bienestar. Me refiero a la generación

de una red de anillos ópticos suramericanos que facilitarán la conectividad digital en nuestro subcontinente y nos permitirán tener una mayor soberanía sobre nuestras telecomunicaciones. Esto significa emplear las tecnologías de la información y comunicación (TICS), al servicio de la inclusión social y la reducción de las asimetrías, precisamente en aquellas áreas remotas. Creo que también la iniciativa de la Secretaría de Información y Comunicación (SICOM) para el desarrollo del Paraguay, país que actualmente ejerce la Presidencia *Pro Tempore* de UNASUR, para crear una Red Suramericana de medios públicos, permitirá difundir e intercambiar contenidos y programas entre los países de la región.

- **Las mejoras en la infraestructura y la conectividad regional son una importante agenda para la integración. Sin embargo, resulta claro que esta dimensión no puede marchar desvinculada de los flujos del comercio y las inversiones a nivel intra-regional. ¿Considera usted que los países de América del Sur están haciendo progresos simultáneos en uno y otro frente? ¿Cómo observa las articulaciones entre estos distintos planos: la infraestructura, el comercio y las inversiones?**

Para responder a la segunda parte de su pregunta permítame una comparación muy sencilla: si hablamos de un computador, el *hardware*, es decir, la parte de la estructura, corresponde a la construcción de las obras físicas; el *software*, los programas, equivale a las iniciativas que transcurren por esa red de la infraestructura. Si bien ambos elementos son necesarios para que funcione el computador, para poderse conectar a la red global es necesario tener también una conexión a banda ancha, idealmente móvil; que equivaldría a desarrollar un lenguaje común, coordinaciones entre los servicios en las zonas fronterizas, coordinaciones a nivel de las transacciones monetarias, acuerdos a nivel arancelario, en fin necesitamos que nuestras políticas públicas estén armonizadas bajo una perspectiva integradora.

Ahora bien, en el campo estrictamente económico y comercial, el actual entorno internacional se caracteriza por su inestabilidad e imprevisibilidad, lo que hace necesario que actuemos como equipo.

Nuestros mandatarios son muy conscientes de ello, como quedó demostrado en julio del año pasado cuando el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR solicitó una reunión urgente del Consejo de Economía y Finanzas que reúne a nuestros ministros y directores de bancos centrales, a fin de definir acciones para salvaguardar nuestras reservas monetarias (de cerca de US\$ 700.000 millones), evaluar cómo aumentar nuestro comercio intrarregional que hoy llega al 24% del comercio total, y un paso que va más allá, a través de una nueva arquitectura financiera con el Banco del Sur y el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) como pilares.

Se crearon tres grupos de trabajo que están avanzando en estos temas, y en la última reunión del Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera (GTIF), celebrada el 16 de febrero en Buenos Aires, se le entregó un mandato a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para realizar estudios que evalúen la información existente para estos tres temas.

Respecto al comercio y las inversiones extrarregionales, es importante anotar que si hay algo que caracteriza el mundo los últimos 20 o 30 años es el movimiento en el eje asiático y más recientemente, el ingreso de China como un jugador de peso en la economía mundial.

Este peso es particularmente evidente en América del Sur: según datos de CEPAL, durante el primer trimestre de 2011 el comercio entre China y América Latina creció un 44% hasta alcanzar los US\$ 47.900 millones. Para Brasil y Chile el gigante asiático es el primer socio comercial, mientras que para Argentina y Perú, es el segundo.

Para nadie es un misterio que las naciones suramericanas muestran en sus economías diferentes grados de apertura al exterior, algunas que empezaron hace varias décadas, mantienen una profusa red de acuerdos comerciales y los han utilizado como parte de su inserción internacional en lo que se ha llamado regionalismo abierto. Otras en cambio han privilegiado una menor apertura, privilegiando una mayor industrialización, con un mayor grado de protección, particularmente movidos por el entorno económico actual. Pero a pesar de esos énfasis distintos, existe la convicción que es necesaria la inversión y el fomento del comercio para que nuestro subcontinente avance de manera sostenida y sea un jugador de peso en este nuevo contexto multipolar.

Para ello, sabemos que es indispensable una infraestructura apropiada que no sólo conecte los ejes norte-sur sino los ejes este-oeste en los cuales tenemos un rezago histórico como lo manifestó en su visita a la Secretaría General de UNASUR en diciembre pasado, el presidente del BID, Luis Alberto Moreno.

Precisamente la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API), es una buena forma de atraer esa inversión y lograr un adecuado equilibrio en esa trilogía inversión-comercio-infraestructura, a la cual yo le agregaría, la equidad.



ENNIO RODRÍGUEZ

Licenciado en Economía de la Universidad de Costa Rica y Doctorado en Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Sussex, Reino Unido. Profesor titular de Economía para el Desarrollo de la Universidad de Costa Rica. Posee una vasta experiencia internacional de más de 20 años que comprende a un banco de desarrollo multilateral (Banco Interamericano de Desarrollo - BID); una organización internacional (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL de la ONU) y una organización internacional del sector privado (Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana - FEDEPRICAP). Fue Ministro de Finanzas y Deuda Externa de Costa Rica a comienzos de la década de 1980. Autor de varios libros y más de cincuenta artículos.



- **Los esfuerzos para la integración física de América Central han comenzado décadas atrás y diferentes iniciativas se han sucedido unas a otras. ¿Cuáles son los principales hitos de la historia de ese proceso?**

Quizás el hito más importante en la integración de la infraestructura física de la región fue la construcción de la carretera Panamericana, la cual enlazó a las capitales centroamericanas, concluida a inicios de la década de 1970. Fue en esa década cuando se implementó la liberalización del comercio de bienes industriales y se constituyó un arancel externo común (AEC) fuertemente proteccionista. El comercio intrarregional tuvo un vigoroso crecimiento. Estudios econométricos de la época asignaban una ponderación similar a la desgravación arancelaria y a la nueva carretera en la explicación del dinamismo comercial.

Cabe destacar que la industrialización sustitutiva de importaciones era incipiente cuando se acuerda el llamado Mercado Común Centroamericano (MCCA), por lo tanto, el período vigoroso de sustitución de importaciones se materializa en un marco de competencia intracentroamericana. El resultado de este proceso, si bien se pueden citar industrias con cero valor agregado como consecuencia de los altos aranceles, como fue el caso de las armadoras de autos, la realidad fue que gracias a la competencia, había “agua” en los aranceles y la protección no se usaba completamente por la competencia de precios interna. Esto es, las tarifas arancelarias del AEC eran muy elevadas y con una alta dispersión, de tal manera que la protección efectiva era muy elevada, no obstante, en vista de la apertura al comercio intra-regional de manufacturas, el nivel de competencia fue mayor que aquel que hubiese ocurrido si los países hubiesen seguido una estrategia sustitutiva de importaciones en ausencia de la liberalización intra-regional. Fue así como, cuando se inician los procesos de desgravación en la segunda mitad de la década de 1980, no hubo un proceso de desindustrialización significativo. Las primeras rondas de desgravación unilateral prácticamente no tuvieron mayor impacto, las desgravaciones siguientes tuvieron una gradualidad que permitieron al sector industrial adaptarse a los nuevos niveles de competencia internacional, pero, en definitiva, la primera

escuela de competencia industrial ocurrió en el marco del mercado centroamericano en las dos décadas que precedieron a la apertura a terceros mercados.

- **¿Cuáles son los desafíos más importantes del presente?**

Un 90% del transporte terrestre transita ahora por el denominado Corredor Pacífico (CP), pues se han construido carreteras cercanas a la costa del Pacífico que evitan las pendientes asociadas con las principales ciudades del interior y reducen la distancia total. Además, el CP une a Centroamérica con México. No obstante la velocidad en el CP aún sigue siendo muy baja. El promedio estimado es de 17 km. por hora. Esta baja velocidad promedio es resultado de una combinación de necesidades de ampliación y mejora en la ruta, así como de ineficiencias en los puestos fronterizos, consecuencia esto último tanto de necesidad de inversiones en la infraestructura de dichos puestos, como de falta de implementación de medidas de facilitación de comercio. Por lo tanto, los desafíos incluyen: mejorar la infraestructura carretera siguiendo un acuerdo de estándares comunes (ya aprobado y conocido como el Memorando de Mérida), realizar inversiones de infraestructura en los puestos fronterizos e implementar medidas de facilitación comercial.

En general, el modelo aduanero que se busca, el cual necesariamente deberá adaptarse a las realidades políticas y comerciales de las relaciones bilaterales, será el de aduanas yuxtapuestas siguiendo las experiencias del Cono Sur. Bajo este esquema la carga, vehículos y personas que crucen los pasos fronterizos harían aduana solo en las instalaciones compartidas del país de entrada. A su vez, ya se están implementando un conjunto de programas que vendrían a facilitar el comercio transfronterizo (aunque no exclusivamente éste). El programa que cuenta con una implementación más adelantada es el Transporte Internacional de Mercancías (TIM), el cual facilita el tránsito de mercancías (vehículo y conductor) en los países intermedios mediante un registro electrónico interconectado de información y que permitiría eliminar las inspecciones aduaneras en los pasos fronterizos de los países de tránsito. El programa cumple con los dos objetivos de facilitación del comercio y de mejorar el control, pues los inspectores podrán concentrarse en los casos de comercio destinado a su propio país y tendrán información de alerta cuando el camión no abandona el territorio nacional en la fecha prevista. En complemento del TIM se ha iniciado la implementación de los Operadores Económicos Autorizados (OEA). Estos son grandes agentes económicos que representan una proporción importante del comercio, quienes se registran y siguen protocolos de información, los cuales quedan constando en el TIM y permiten facilitar su tránsito por todos los pasos fronterizos, por cuanto los inspectores podrán reducir el tamaño de las muestras que aplican a estos agentes y, de esta manera, concentrar sus esfuerzos en los agentes de mayor riesgo.

Así el desafío presente es avanzar en todos los frentes para lograr impactar en la velocidad de tránsito promedio en el CP. El avance en el TIM y el OEA, ya registra ahorros significativos en el tiempo que se demora el tránsito por los pasos fronterizos, y representa a su vez, inversiones relativamente menores y de menor complejidad institucional. La modernización de los pasos fronterizos requiere mayores acuerdos institucionales bilaterales y decisiones e inversión de una cuantía no muy elevada. El mayor desafío quizás se presentará en lograr el avance simultáneo o coordinado en todos los tramos carreteros del CP. Para lograr esto son claves la implementación de los mecanismos de coordinación inter-gubernamental y la ejecución oportuna de los estudios técnicos y de diseño institucional y financiero del proyecto.

- **Habida cuenta de la configuración económica y geopolítica sub-regional, ¿cuáles son los proyectos de integración física actualmente en curso que, en su opinión, adquieren una dimensión e impacto estratégico de mayor relevancia?**

En primer lugar, el mencionado Corredor Pacífico. Los estudios de prefactibilidad del CP fueron aprobados en la Cumbre Presidencial del Proyecto Mesoamérica del 7 de diciembre recién pasado. También se decidió proceder con los estudios técnicos detallados y la creación de una Unidad Ejecutora.

De más larga data es el Proyecto SIEPAC de integración de infraestructura y mercados de electricidad y telecomunicaciones. Se constituyó el Mercado Eléctrico Regional mediante un Tratado, que abarca seis países de Centroamérica, con su respectivo marco regulativo y agencia reguladora regional. Opera una empresa multinacional propietaria de la red SIEPAC y un Ente Operador Regional. Guatemala se interconectó con México y se han iniciado las transacciones de electricidad entre estos dos países y se vislumbran también transacciones entre México y El Salvador. Esto requerirá reforzar algunos tramos de la red en Guatemala, para lo cual se exploran diferentes opciones. Por otro lado, se estableció una empresa conjunta entre Panamá y Colombia, la cual trabaja en los estudios para desarrollar una interconexión entre estos dos países.

Aprovechando la fibra óptica de la infraestructura de la red SIEPAC, la empresa propietaria de la Red constituyó una empresa subsidiaria (REDCA) para desarrollar el mercado de la interconexión de banda ancha. No sería solo una interconexión entre los países centroamericanos, sino que, por la interconexión con México, se establecería un conexión terrestre con Estados Unidos, lo cual vendría a complementar las conexiones existentes por cables submarinos, y a aumentar la competencia entre los proveedores mayoristas. A la fecha quedan pendientes las inversiones en la interconexión entre la red REDCA y las redes nacionales. Por su parte, la interconexión eléctrica Panamá-Colombia permitiría una interconexión terrestre con Suramérica y ampliar el tráfico de información que cruza el istmo entre Norte y Suramérica.

En general, se asocian las mejoras en la infraestructura de integración con reducción en los costos de transporte -sea referido a personas, bienes, servicios o información (telecomunicaciones). En el caso de América Central llama la atención que los niveles de comercio intra-regional son comparativamente elevados con relación a los registros del resto de América Latina. Una lectura posible sería que, aún con deficiencias, la infraestructura existente no ha sido un obstáculo para el comercio.

- **¿Cuáles serían los beneficios tangibles para la región derivados de mayores inversiones en infraestructura?**

Los indicadores del comercio intrarregional centroamericano sobrepasan los del resto de Latinoamérica. En efecto, los volúmenes de comercio intracentroamericano son relativamente elevados, el comercio recíproco regional representa para cada uno de los socios comerciales el segundo o tercer mercado en importancia como destino de sus exportaciones (incluso el primero en un caso). Ahora bien, modelos de gravedad muestran que este comercio aún se encuentra por debajo de su potencial. Los estudios de prefactibilidad del CP concluyen que con las inversiones y reformas programadas la velocidad promedio en dicho Corredor podría incrementarse de 17 km. por hora a 60 km. por hora. Es decir, efectivamente la proximidad de los mercados centroamericanos ha hecho posibles volúmenes elevados de comercio aunque

los costos de transporte sean altos dada la baja velocidad promedio del tránsito en el CP. Por lo tanto, el impacto del proyecto del CP en la reducción de costos de transporte sería muy significativo. Se esperaría, consecuentemente, un aumento del comercio intrarregional, pues haría rentables intercambios que ahora no lo son, y factibles algunos hoy descartados, como por ejemplo en productos perecederos.

Los estudios de prefactibilidad se subdividieron en tramos para los cuales se les calculó una rentabilidad positiva para un cierto nivel de inversión, el cual varía, por ejemplo en el número de carriles, de acuerdo con el tránsito previsto bajo supuestos conservadores de evolución del tráfico. De tal manera que las inversiones en cada tramo se justifican por sí solas. Incluso algunos países han iniciado las inversiones en algunos de los tramos sin esperar al proyecto regional (Costa Rica, México y Panamá).

En materia de telecomunicaciones, las inversiones son relativamente marginales, pues se emplean las torres y derechos de paso del tendido eléctrico de SIEPAC. La rentabilidad es elevada para estas inversiones, a la vez que se esperaría que los consumidores finales se beneficien de una mayor competencia entre los proveedores mayoristas ("*carriers de carriers*") y una mayor seguridad del suministro ante posibles averías en los cables submarinos, costosos y lentos de reparar.

- **Asumiendo que los proyectos en marcha tienen retornos positivos, ¿se justifican estas inversiones frente a las acuciantes necesidades sociales que atraviesan cada uno de los países de la sub-región?**

En efecto, los proyectos tienen retornos altamente positivos aún bajo supuestos conservadores. Su impacto esperado es un aumento del comercio intrarregional con los consiguientes aumentos del crecimiento económico y del empleo. En definitiva, una mayor actividad económica tiende a reducir la pobreza, pero también a generar mayores recursos fiscales para financiar otros programas sociales. Las inversiones previstas en infraestructura contribuirían decididamente al crecimiento económico.

- **¿La realización de estas obras requiere de fondos públicos o pueden ser llevadas a cabo por el sector privado, sin comprometer directa o indirectamente el presupuesto del gobierno?**

Los estudios de prefactibilidad del CP han identificado los tramos donde los volúmenes de tráfico previstos podrían justificar el pleno desarrollo de las inversiones por parte del sector privado y, de esta manera reducir el impacto fiscal. Sin embargo, estos tramos son los menos. Para este efecto de reducir el impacto fiscal, se han calculado cuáles serían los peajes sombra o pagos por disponibilidad que tendrían que asumir los gobiernos para promover la participación privada en la realización de las inversiones. Finalmente, se han hecho simulaciones que muestran la conveniencia financiera de realizar una megaconcesión y establecer una sola autoridad regional y explorado distintos esquemas de financiamiento del proyecto. Estas y otras decisiones sobre la naturaleza del proyecto deberán tomarse conforme se desarrollen los estudios de factibilidad.

- **¿Cuál es la situación actual del así llamado “Corredor Pacífico”? ¿Cómo se vincula este proyecto con el Programa Mesoamérica?**

En la actualidad el Corredor Pacífico es el proyecto insignia del Proyecto Mesoamérica. Es la primera etapa del Corredor Mesoamericano, el cual incluye, además, troncales de unión con las principales ciudades y conexiones con puertos y aeropuertos con miras a desarrollar un sistema de transporte multimodal.

El Corredor Pacífico está en plena utilización y con inversiones en curso que lo mejoran en algunos de sus tramos. Se concluyeron los estudios de prefactibilidad para llevar el CP a estándares internacionales de primer nivel en todos sus tramos y se están desarrollando los estudios para los pasos fronterizos. Los mandatarios han instruido pasar a la fase de factibilidad y también se han iniciado acciones en los pasos fronterizos.





EDUARDO BASTITTA (PLAZA LOGÍSTICA)



Licenciado en Economía Empresarial de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina. Actualmente, CEO de Plaza Logística, Argentina. Se desempeñó como Country Manager del departamento de exportación de Cervecería y Maltería Quilmes, a cargo de las ventas externas en el continente americano. Desde 2003 es Director de TJ S.C.A., una empresa dedicada a la producción agropecuaria en Argentina, y de 2003 a 2006 fue co-fundador y director de la empresa de distribución de bebidas Capone Drinks & Wine delivery.

- **Si ponemos atención en América del Sur, ¿Cómo evaluaría la eficacia de nuestros sistemas de transporte internacional de cargas y de logística, comparados con los países o regiones ubicadas en las primeras posiciones? ¿Cuáles son los factores principales que explican la diferencia?**

El servicio de transporte internacional de cargas y logística, conjuntamente con el desarrollo de infraestructura, constituyen elementos esenciales para la promoción de la competitividad y el crecimiento económico.

En América del Sur, en la actualidad, la provisión del servicio continúa presentando ciertas deficiencias en relación con los países que se ubican a la vanguardia del desarrollo. La insuficiente infraestructura y la obsolescencia en el equipamiento son las principales causales de falta de competitividad, sobre todo en la comparación con los países desarrollados. Para superar este desafío, hace falta *en primer lugar* que exista inversión con énfasis en el largo plazo. Para ello es clave el acceso a financiamiento y, en ese sentido, la situación internacional actual presenta una oportunidad para la región.

En segundo lugar, es necesario el desarrollo de empresas de operación logística que brinden tecnología, *know how* y que tengan la capacidad de invertir en equipamiento de transporte y de almacenamiento. *Por último*, y a diferencia de otros países donde existen Planes Nacionales de Desarrollo, es importante que se forme en América del Sur una visión integral sobre la infraestructura de transporte y logística. En países como Alemania, España, Estados Unidos, Corea del Sur y la región de la Unión Europea se ha trabajado en programas integrales que logran la coordinación en las decisiones de inversión, lo cual es fundamental en este tipo de desarrollos que son determinantes de largo plazo. En cambio, en América del Sur hemos presenciado esfuerzos de inversión que se han llevado a cabo de forma descoordinada y unilateral, lo cual perjudica la eficacia y eficiencia de los desarrollos.

A su vez, el incremento en la demanda de transporte que se ha dado en la última década en América del Sur, ha puesto de manifiesto la ausencia de infraestructura necesaria para permitir el crecimiento de la región. Cada vez son más las ciudades, puertos, y vías de transporte donde se generan cuellos de botella que son difíciles de resolver en la coyuntura, ya que requieren de una imprescindible visión y planificación previa.

- **América del Sur posee un patrón de exportaciones concentrado en las *commodities* y en los recursos naturales. ¿Cómo influye este aspecto en el diseño de los sistemas logísticos? ¿Cómo se compara esta situación con la prevaleciente en otras regiones, por ejemplo Asia, o el Sudeste Asiático?**

La incidencia del costo logístico en un determinado producto depende del valor del mismo en relación a su volumen y a su peso. De esta forma existen productos cuyo costo logístico alcanza el 50% de su precio y otros en los que no constituye más del 1% del mismo. De igual manera, en un país donde existe una preponderancia de productos de bajo valor agregado, el costo logístico suele representar un porcentaje mayor del total del Producto Interno Bruto (PIB). Este es el caso de muchos países de América del Sur donde, gracias a la calidad de los recursos naturales, existe una gran incidencia de las *commodities*. Esta realidad no hace más que mostrarnos la importancia del factor de la logística en América del Sur para garantizar la competitividad y la productividad en sus distintas regiones.

Los países de Asia, principalmente China, India y la región del Sudeste Asiático han experimentado un crecimiento del consumo y del PIB que está corriendo el eje del comercio mundial. Asia viene realizando inversiones en infraestructura logística en un esfuerzo por atender un descomunal crecimiento de sus importaciones. Es necesario que América del Sur esté a la altura de las circunstancias y pueda aprovechar la oportunidad consolidándose como un importante abastecedor de este mercado creciente.

- **El desarrollo de los sistemas de transporte internacional de cargas y de logística requiere de encuadres regulatorios adecuados para que puedan atraer la inversión privada. Con una mirada regional en América del Sur, ¿Considera usted que el sector está captando las inversiones necesarias para la ampliación de capacidades y mejora de los servicios? ¿Estamos enfrentando cuellos de botella en algunos de los eslabones del sistema? ¿Cómo se pueden superar?**

Es necesario aumentar las inversiones en infraestructura dentro del sector de la logística en América del Sur para poder mantener los sistemas de transporte existentes al mismo tiempo que se acompañe el importante crecimiento de flujos de la región. Hay estudios que muestran que la inversión necesaria en infraestructura de transporte y logística para acompañar un período de crecimiento debe encontrarse en el orden del 7% del PIB, pero en América del Sur hoy contamos con niveles que no superan el 4%. A la escasa inversión se suma la falta de una planificación centralizada, fundamental para llevarla a cabo de manera eficiente. Es necesario analizar de modo coherente la demanda de flujos de carga y nodos logísticos para establecer localizaciones a medida de las necesidades de las empresas y reducir los costos de distribución y el encarecimiento de los productos.

El aporte del sector privado en la infraestructura logística constituye aproximadamente un 25% de la inversión actual. La inversión privada requiere de encuadres regulatorios muy sólidos en este tipo de inversiones que implican necesariamente un período extenso de recupero de la

inversión y, en muchos casos, la existencia de monopolios naturales que deben ser regulados por el gobierno.

En este sentido, recae en el Estado la responsabilidad de articular la inversión pública y privada. En particular, es necesaria la activa participación de los niveles más altos de gobierno para evitar una descoordinación en los niveles medios (provinciales, departamentales, municipales, etc.). La principal consecuencia de la falta de inversión es la pérdida de competitividad de las economías de la región que se suma a la aparición de cuellos de botella que limitan el crecimiento en períodos de estacionalidad alta. Difícilmente estos trastornos puedan resolverse con medidas de corto plazo, ya que la solución demanda políticas públicas de largo aliento y que deben ser coordinadas al máximo nivel gubernamental. De todas maneras existen estrategias tendientes a mitigar el impacto, como ser las medidas que pueden llevarse a cabo para amesetar la demanda de los sistemas de logística. El almacenamiento de la mercadería en el origen es una forma de evitar congestionar los puertos, pasos fronterizos, aeropuertos, etc., en épocas de alta producción. Así, por ejemplo, las silo-bolsas han servido como un instrumento para mitigar la congestión de los puertos en épocas de cosecha. Para que los productores tengan la capacidad de almacenar también es fundamental la existencia de financiamiento barato que soporte el incremento en el capital de trabajo de las compañías. De todas maneras, y según lo mencionado anteriormente, no existen soluciones sustentables para la infraestructura que puedan llevarse a cabo en el corto plazo.

- **Si se observa el panorama de los grandes operadores privados de transportes y logística, ¿considera usted que hay interés para inversiones en el sector en América del Sur? ¿Cómo cree usted que se compara esta región con relación a otras en cuanto a la captación de inversiones?**

Existe actualmente un gran apetito para invertir en los países emergentes por parte de los capitales internacionales. Esto se debe a una combinación de tres factores principales: *Por un lado*, el aumento del valor de las *commodities* ha dinamizado las economías internas de la región, volviendo productivas numerosas regiones y sectores que antes no lo eran. *Por otro lado*, las bajas tasas internacionales han vuelto menos apetecibles los mercados financieros de las economías centrales. *Por último*, la recesión que vive el mundo desarrollado viene obligando a las empresas a buscar nuevos horizontes de inversión para diversificar la fuente de ingresos y apostar al crecimiento de los emergentes. El sector de la logística no escapa al contexto positivo que afecta a los países emergentes en los últimos años. En América del Sur se viene dando un proceso de eficientización de las operaciones logísticas que lideran los llamados Operadores Logísticos (ó "*Third Party Logistics*") que son las empresas que tercerizan la logística. Los Operadores logran, mediante la profesionalización de la actividad y la escala, dotar de eficiencia a las operaciones logísticas y trabajar en la eliminación de los cuellos de botella que presenta el crecimiento. Los principales Operadores Logísticos del mundo han hecho pie en América del Sur y sus pares sudamericanos, con mayor conocimiento de la idiosincrasia, les compiten de igual a igual. Este proceso de tercerización de las operaciones logísticas se viene dando en la mayoría de los países sudamericanos y constituye un paso fundamental en el camino hacia la mejora en la competitividad. Vivimos un proceso de crecimiento y de aumento de la tercerización que es acompañado por las inversiones necesarias para tal fin.

Sin embargo, la existencia de infraestructura es una condición necesaria y no son los Operadores Logísticos quienes en general están en condiciones de solventarlas, sino que

debieran hacerlo los gobiernos y las empresas o fondos de inversión especializados en la provisión de infraestructura.

- **El panorama económico internacional de los años recientes ha sido inestable y volátil. Las tasas de crecimiento de los países en desarrollo han sido significativamente mayores que en los países desarrollados. Este crecimiento dispar ha tenido su correlato en los flujos y direcciones del comercio internacional. ¿Cómo evalúan los operadores logísticos este escenario global cambiante para decisiones de inversiones y estrategias de mediano plazo?**

El mundo presenta una oportunidad para los países emergentes y es probable que la década siguiente preserve esta realidad excepcional. Hasta hace unos pocos años, más del 85% del comercio internacional se concentraba en el hemisferio norte, pero últimamente vivimos una importante intensificación de las relaciones Sur-Sur a través de la ruta del Atlántico Sur. Este nuevo escenario global genera grandes oportunidades para nuestros países. Si a la favorable coyuntura económica le sumamos un marco seguro de inversión en el cual no se vean afectadas las diversas instancias de desempeño empresarial, podemos lograr un crecimiento estructural y sustentable en el largo plazo propulsado por el desarrollo de la infraestructura. Quienes tenemos la responsabilidad de dirigir empresas en la región y en particular de decidir sobre inversiones a realizar, debemos estar atentos a esta realidad histórica. También es nuestro deber alertar y coordinar con las instituciones que nos gobiernan, porque son ellas quienes deben articular las inversiones en infraestructura logística.



EDUARDO FURLONG (FURLONG)



Co-fundador de Transportes Furlong S.A. en el año 1959, y la preside desde hace más de 10 años. Presidente de la Asociación de Transporte Argentino de Carga Internacional (ATACI) desde 1991. Director de transporte terrestre de carga de la Cámara Interamericana de Transporte (CIT), capítulo Argentina.

- **Si ponemos atención en América del Sur, ¿Cómo evaluaría la eficacia de nuestros sistemas de transporte internacional de cargas y de logística, comparados con los países o regiones ubicadas en las primeras posiciones? ¿Cuáles son los factores principales que explican la diferencia?**

La principal diferencia entre las regiones son los sistemas de aduana. En términos generales el sistema de tráfico internacional por carretera es eficaz. Las situaciones que van en su contra son los pasos de aduana de frontera. Al respecto, se han efectuado presentaciones para adoptar el cuaderno tipo TIR, que solucionaría en mucho los tiempos de detención. Las detenciones en fronteras es una costumbre tradicional de nuestras aduanas en nuestros países, que cuenta con numerosos actores administrativos y comerciales, y casi siempre resulta de mayor costo de transporte para la región. Las vías aéreas y marítimas como es sabido, no tienen control en las fronteras, no surge mayor delito derivado por la ausencia de controles en fronteras. Debemos sentarnos a pensar como generar riquezas, y disminuir costos innecesarios.

- **El desarrollo de los sistemas de transporte internacional de cargas y de logística requiere de encuadres regulatorios adecuados para que puedan atraer la inversión privada. Con una mirada regional en América del Sur, ¿Considera usted que el sector está captando las inversiones necesarias para la ampliación de capacidades y mejora de los servicios? ¿Estamos enfrentando cuellos de botella en algunos de los eslabones del sistema? ¿Cómo se pueden superar?**

Consideramos que se necesita aplicar bien las disposiciones vigentes. Las empresas fuera de la región que quieran instalarse deberían comprar las ya existentes o asociarse con ellas. Esto debería ser obligatorio puesto que en este momento no existe regulación ni protección. Empresas del exterior que en sus países de origen no tienen mercado por razones económicas u otras razones, se instalan en esta región, desestabilizando las competencias internacionales. El transporte internacional no es un manantial inagotable, debe ser aprovechado primero por las empresas regionales o en combinación provechosa para nuestro sistema de transporte.

Los cuellos de botella principales son las carreteras. Las mismas son su mayoría angostas. Deberíamos tener prioridades en los presupuestos de cada país. Mejores rutas permitirán transportar más rápido, más seguro y más carga con equipos más modernos que dañen menos los caminos.

Los controles camineros deben ser unificados y disminuidos por razones de interpretación de los reglamentos. La unificación de peso y medida en MERCOSUR, que aunque existen, cada país aplica la propia, beneficiando a unos y en detrimento de otros, es decir, cambiando las reglas de la competencia.

Ya es tiempo de transitar por toda América del Sur, lo más costoso lo tenemos, que son los caminos pavimentados. El resto tiene que ver con decisiones sinceras de integración de rango presidencial de cada país. Hasta que no se logre esa decisión o acuerdo, es inútil seguir reuniéndose para lamentarse.

- **Desde el punto de vista de los miembros de ATACI, ¿Cuáles serían los cuellos de botella más importantes que enfrentan las empresas de transporte internacional de cargas por carreteras?**

Respondida en la respuesta anterior.



÷	6	6	β	0	∞	9	>	6	2	9
6	0	0	3	6	7	4	1	5	\$	6
4	5	1	4	%	3	β	5	1	7	>
8	∞	6	0	6	0	0	6	9	7	1
0	6	0	5	1	α	2	<	±	5	5

E S T A D Í S T I C A S

>	3	×	+	8	6	9	9	9	1	6
9	1	2	9	2	4	6	1	1	>	<
1	9	0	7	±	9	0	6	7	0	9
9	£	0	0	4	4	Σ	∞	8	9	1
0	6	8	3	=	9	8	6	0	6	6
1	7	6	0	1	0	9	5	Σ	÷	∞
Σ	0	3	<	\$	6	×	2	4	0	6
4	\$	2	7	5	3	1	3	1	1	5

INDICADORES SELECCIONADOS DEL COMERCIO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

De manera regular, esta sección de la Revista presenta datos que ilustran dimensiones del comercio y la integración en la región. El propósito es ofrecer un panorama sintético de periodicidad semestral.

DATOS RECIENTES

Cuadro 1

EXPORTACIONES POR BLOQUE DE INTEGRACIÓN, 2011 Estimaciones preliminares, variaciones en %, 2010-2011

Región Exportadora	Destino								
	MERCOSUR	MERCOSUR + Chile + Bolivia	Comunidad Andina	ALADI ¹	MCCA	América Latina ²	TLCAN	Hemisferio	Total Mundial
MERCOSUR	26	25	25	23	-11	22	32	26	28
Comunidad Andina	44	49	20	34	20	33	30	29	37
ALADI ¹	27	27	32	26	21	25	21	23	26
MCCA	40	48	20	21	17	17	22	20	20
América Latina ²	27	27	32	26	19	24	21	22	26
TLCAN	25	27	23	23	28	23	16	17	18
Total hemisferio	26	28	25	24	25	24	18	19	20

 Cuadro 1

EXPORTACIONES POR BLOQUE DE INTEGRACIÓN, 2011

Datos preliminares, en millones de US\$

Región Exportadora	Destino								
	MERCOSUR	MERCOSUR + Chile + Bolivia	Comunidad Andina	ALADI ¹	MCCA	América Latina ²	TLCAN	Hemisferio	Total Mundial
MERCOSUR	55.712	69.468	12.794	91.620	1.033	93.517	42.466	136.186	360.677
Comunidad Andina	7.949	13.725	9.453	28.103	1.324	30.660	44.928	76.640	135.842
ALADI ¹	79.515	102.361	36.554	156.843	8.536	170.372	437.453	609.255	1.030.220
MCCA	102	322	353	2.055	7.468	10.935	14.735	25.052	32.438
América Latina ²	79.619	102.696	36.926	158.935	16.100	181.446	452.493	634.758	1.063.403
TLCAN	67.667	86.913	39.041	344.994	27.755	390.959	1.114.052	1.312.217	2.311.725
Total hemisferio	140.021	180.194	67.772	484.758	39.452	546.914	1.274.661	1.628.939	3.020.042

ESTRUCTURA DE EXPORTACIONES POR BLOQUE DE INTEGRACIÓN, 2011

Datos preliminares, distribución en %

Región Exportadora	Destino								
	MERCOSUR	MERCOSUR + Chile + Bolivia	Comunidad Andina	ALADI ¹	MCCA	América Latina ²	TLCAN	Hemisferio	Total Mundial
MERCOSUR	15	19	4	25	0	26	12	38	100
Comunidad Andina	6	10	7	21	1	23	33	56	100
ALADI ¹	8	10	4	15	1	17	42	59	100
MCCA	0	1	1	6	23	34	45	77	100
América Latina ²	7	10	3	15	2	17	43	60	100
TLCAN	3	4	2	15	1	17	48	57	100
Total hemisferio	5	6	2	16	1	18	42	54	100

Notas: Se utilizan datos de importación de países asociados para expresar las estimaciones de las exportaciones de Venezuela.

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Cuba no está incluida.

² Incluye Panamá y los países de ALADI y de MCCA.

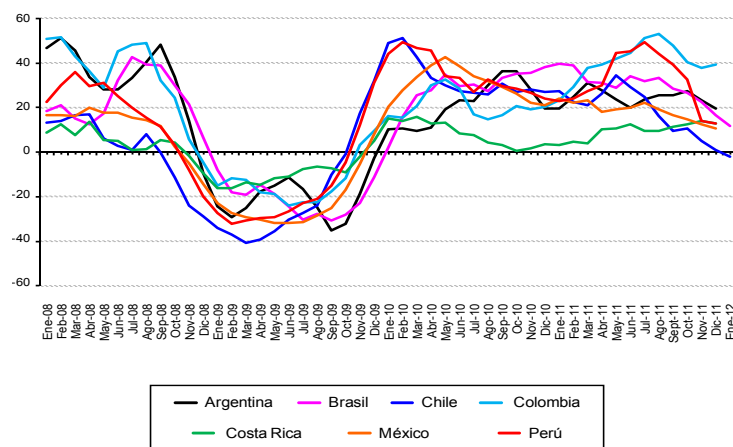
Fuente: BID, Sector de Integración y Comercio, basados en datos oficiales de países.

Gráfico 1

País	% de cambio
HO	46
VE	45
CO	43
PE	35
GY	33
BO	32
BR	29
PR	26
GU	26
RD	26
EC	25
AR	25
NI	22
JA	22
UR	20
ES	19
ME	18
TT	17
CH	16
BL	15
BA	8
CR	7
PN	2

Fuente: BID, Sector de Integración y Comercio, basados en datos oficiales de países.

BIENES DE EXPORTACIÓN: PROMEDIO MÓVIL DE TRES MESES DE LA TASA DE CRECIMIENTO EN RELACIÓN AL MISMO MES DEL AÑO ANTERIOR



Fuente: BID, Sector de Integración y Comercio, basados en datos oficiales de países.



INTEGRACIÓN FÍSICA Y COSTOS DE TRANSPORTE EN AMÉRICA LATINA

INDICADORES SELECCIONADOS

El **Gráfico 3** ofrece un panorama de la magnitud relativa de los costos de transporte y los aranceles para las importaciones intra y extra-regionales. En el eje vertical medimos la tasa de flete ad valorem y en el eje horizontal medimos la tarifa ad valorem de las importaciones (calculada como el ingreso por la tarifa dividida por el valor de las importaciones). Trazamos tanto los fletes intra y extrarregionales y los aranceles, y observamos que los países que se encuentran en la parte izquierda de la diagonal presentan un promedio (ponderado) de los fletes que es mayor que el promedio (ponderado) de los aranceles. De esta manera, queda claro que respecto al comercio dentro de la región, todos los países de la muestra, con excepción de Paraguay, caen a la izquierda de la diagonal. Esto es, los costos de transporte, que van desde 4% en Argentina hasta 8% en Perú, son mayores que los aranceles por un gran margen. En cuanto al comercio extraregional, el panorama es mixto, con tres países -Argentina, Brasil y Perú- presentando aranceles mayores que los costos de flete.

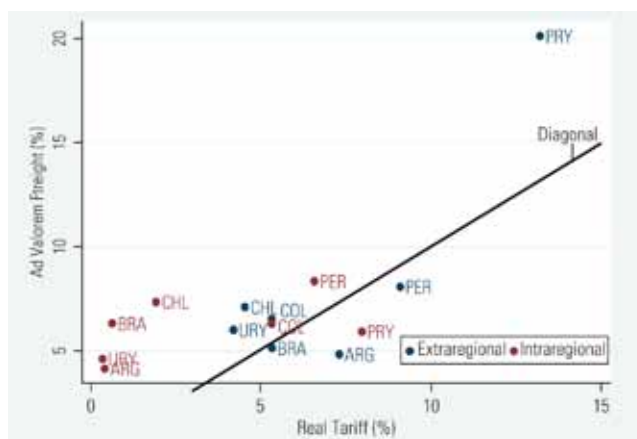
El **Gráfico 4** sugiere que América Latina gasta casi el doble de Estados Unidos para importar sus bienes. Argentina presenta los costos más bajos (22% por encima de Estados Unidos) y Paraguay, los más altos (3,5 veces el nivel de EE.UU.).

Notas: América Latina (LAC) es el promedio simple de Paraguay (PRY), Perú (PER), Chile (CHL), Colombia (COL), Brasil (BRA), Uruguay (URU) y Argentina (ARG). Los gastos de transporte incluyen costos de seguro y flete.

Fuente: MESQUITA MOREIRA, MAURICIO; CHRISTIAN VOLPE Y JUAN BLYDE. 2008. *Unclogging the Arteries*. Washington DC: BID.

Gráfico 3

LOS FLETES SON SIGNIFICATIVAMENTE MÁS IMPORTANTES QUE LAS TARIFAS, PAÍSES DE AMÉRICA LATINA SELECCIONADOS, 2005

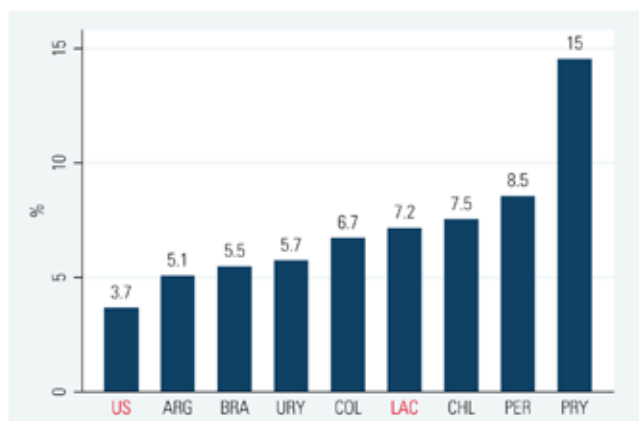


Notas: Flete es el cociente de gastos de flete sobre importaciones. Arancel real es el cociente del ingreso de los aranceles sobre las importaciones. Los datos de aranceles de Paraguay y Colombia corresponden al 2000 y 2003 respectivamente.

Fuente: MESQUITA MOREIRA, MAURICIO; CHRISTIAN VOLPE Y JUAN BLYDE. 2008. *Unclogging the Arteries*. Washington DC: BID.

Gráfico 4

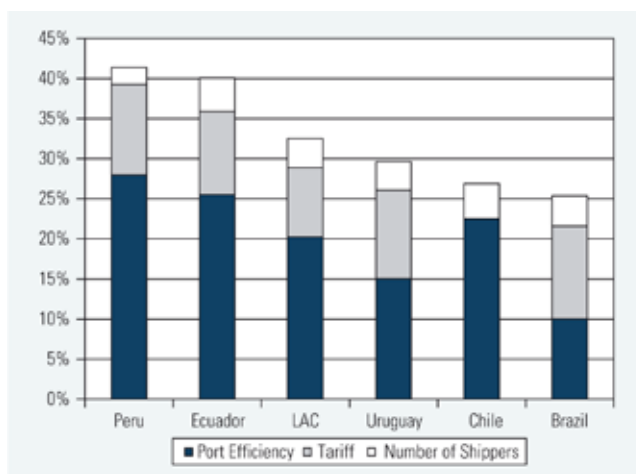
AMÉRICA LATINA PRESENTA EL DOBLE DE COSTOS DE FLETE QUE LOS DE ESTADOS UNIDOS, 2005
Porcentaje



El **Gráfico 5** muestra los resultados de una simulación realizada para estimar cuánto se reducirían los costos de transporte si los países de la región tuviesen los mismos niveles de eficiencia portuaria, tasas arancelarias y competencia de transportistas marítimos que Estados Unidos. Para el típico país de América Latina (AL), los costos de transporte se reducirían en un 20% si la eficiencia portuaria fuese mejorada a los niveles de Estados Unidos (EE.UU.). Reducir los aranceles y aumentar la competencia a los niveles de Estados Unidos también disminuiría los costos de transporte más un 9% y un 4%, respectivamente. El ejercicio sirve para ilustrar que las posibles reducciones en los costos de transporte que surjan a través de estos canales podrían ser importantes, particularmente para algunos países.

Gráfico 5

AL REDUCIRÍA SUS COSTOS DE TRANSPORTE EN UN 33% SI TUVIESE LOS MISMOS NIVELES DE EFICIENCIA PORTUARIA, ARANCELES Y COMPETENCIA DE TRANSPORTISTAS MARÍTIMOS QUE EE.UU., AÑO BASE 2005

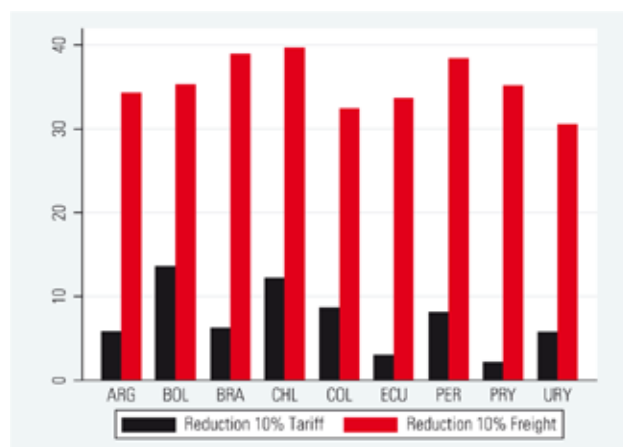


Fuente: MESQUITA MOREIRA, MAURICIO; CHRISTIAN VOLPE Y JUAN BLYDE. 2008. *Unclogging the Arteries*. Washington DC: BID.

El **Gráfico 6** muestra los resultados de un ejercicio para estimar cuanto variaría el volumen de las exportaciones sectoriales bilaterales si tanto los costos de transporte como los aranceles se reducirían en un 10%. Los resultados de este cálculo muestran que una reducción en los costos de transporte tendría un impacto más fuerte en los volúmenes de exportación que una reducción similar de aranceles.

Gráfico 6

VARIACIÓN EN EL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES COMO CONSECUENCIA DE UNA REDUCCIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSPORTE O LOS ARANCELES EN 10%



Fuente: MESQUITA MOREIRA, MAURICIO; CHRISTIAN VOLPE Y JUAN BLYDE. 2008. *Unclogging the Arteries*. Washington DC: BID.

AMÉRICA CENTRAL

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA: SUPERFICIE, POBLACIÓN, DENSIDAD POBLACIONAL Y PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

	Superficie (en miles de km ²)	Población (en millones, 2010)	Densidad poblacional (hab/km ² , 2010)	PIB (miles de millones de US\$, precios corrientes, 2010)
Belice	22,96	0,34	15	1,40
Costa Rica	51,10	4,66	91	35,83
El Salvador	21,04	6,19	299	21,21
Guatemala	108,89	14,39	134	41,19
Honduras	112,09	7,60	68	15,40
México	1972,55	113,42	58	1034,80
Nicaragua	129,49	5,79	48	6,55
Panamá	78,20	3,52	47	26,69
<i>Total</i>	<i>2496,32</i>	<i>155,91</i>	<i>760</i>	<i>1183,08</i>

Fuente: HRW Atlas Mundial y Banco Mundial.

Cuadro 3

PLAN DE INVERSIONES VIALES APROBADO A NIVEL DE PREFACTIBILIDAD

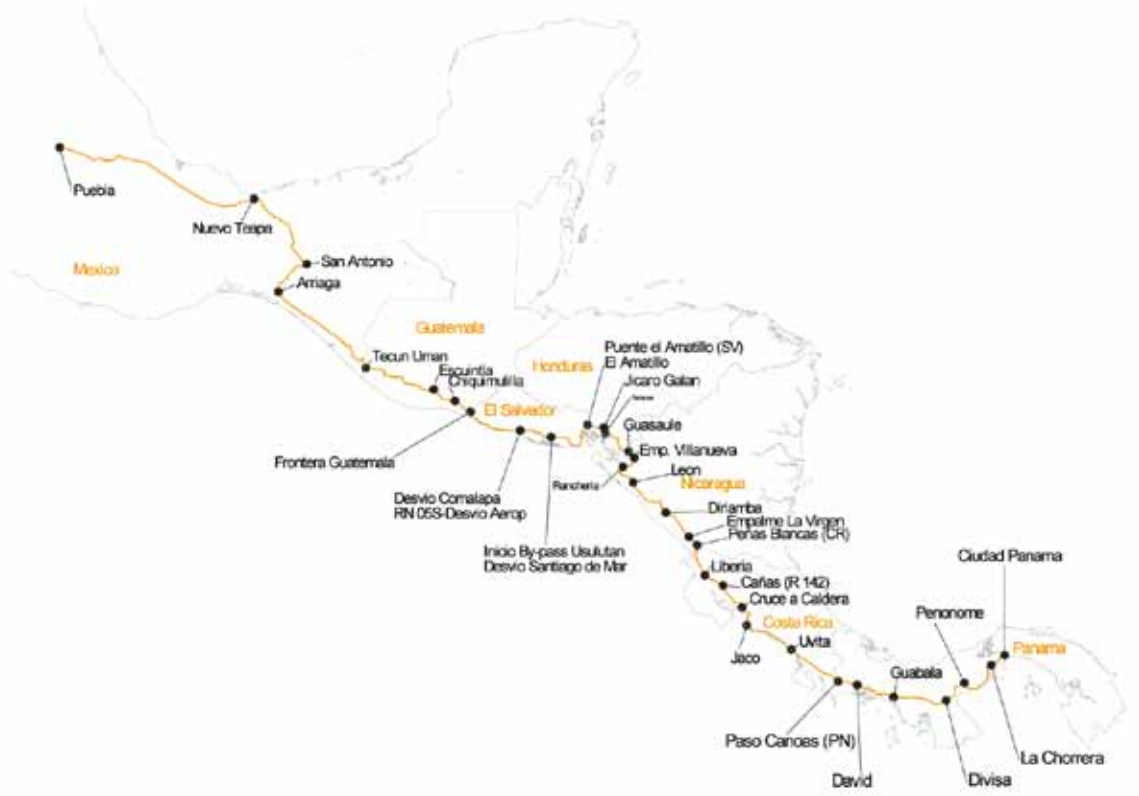
País	Longitud del Corredor Pacífico (km)	Kms totales a intervenir (PACEMOS)	Inversiones en intervenciones de infraestructura vial (millones de US\$)*	Inversiones en intervenciones de seguridad vial (millones de US\$)*	Inversiones totales (millones de US\$)*
México	1058,5	356,85	66,02	29,46	95,48
Guatemala	303	303	584,07	18,22	602,29
El Salvador	389,3	330,65	515,81	39,86	555,67
Honduras	137,18	137,18	104,40	4,69	109,09
Nicaragua	335,15	335,15	220,58	13,35	233,93
Costa Rica	520,8	433,93	509,16	27,84	537
Panamá	497	316,39	99,03	23,32	122,35
<i>Total</i>	<i>3240,93</i>	<i>2213,11</i>	<i>2099,06</i>	<i>156,74</i>	<i>2255,8</i>

Nota: * Cifras estimadas para 2012.

Fuente: Elaboración del autor en base al informe *Adecuación, Mantenimiento y Operación de Tramos Viales del Corredor Pacífico de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)*. Estudios técnicos preparatorios, agosto de 2011

Gráfico 7

RECORRIDO DEL CORREDOR MESOAMERICANO DE INTEGRACIÓN



Fuente: BID. Corredor Pacífico: Corredor Mesoamericano de Integración.

SURAMÉRICA

Cuadro 4

SURAMÉRICA: SUPERFICIE, POBLACIÓN, DENSIDAD POBLACIONAL Y PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

	Superficie (en miles de km ²)	Población (en millones, 2010)	Densidad poblacional (hab/km ² , 2010)	PIB (miles de millones de US\$, precios corrientes, 2010)
Argentina	2776,89	40,41	15	368,74
Bolivia	1098,58	9,93	9	19,65
Brasil	8511,97	194,95	23	2087,89
Chile	765,95	17,11	23	212,74
Colombia	1138,91	46,29	42	288,19
Ecuador	283,56	14,46	58	57,98
Guayana	214,97	0,75	4	2,23
Paraguay	406,75	6,45	16	18,33
Perú	1285,22	29,08	23	157,05
Surinam	163,27	0,52	3	3,25
Uruguay	176,22	3,36	19	40,26
Venezuela	912,05	28,83	33	391,85
<i>Total</i>	<i>17734,34</i>	<i>392,16</i>	<i>268</i>	<i>3648,16</i>

Fuente: HRW Atlas Mundial y Banco Mundial.

Cuadro 5

CARTERA DE PROYECTOS DE COSIPLAN POR ETAPA DE EJECUCIÓN Y POR SECTOR

	N° de proyectos					Inversión estimada	
	Transporte	Energía	Comunicaciones	Total	%	Millones de US\$	%
Perfil*	127	19	6	152	28,6	17.424,0	15,0
Pre-Ejecución**	143	13	1	157	29,6	36.241,1	31,2
Ejecución***	144	14	1	159	29,9	52.046,6	44,8
Concluido	47	15	1	63	11,9	10.408,9	9,0
<i>Total</i>	<i>461</i>	<i>61</i>	<i>9</i>	<i>531</i>	<i>100,0</i>	<i>116.120,6</i>	<i>100,0</i>

Notas: * En esta etapa se estudian los antecedentes que permiten formar juicio respecto de la conveniencia y factibilidad técnico-económica de llevar a cabo la idea del proyecto.

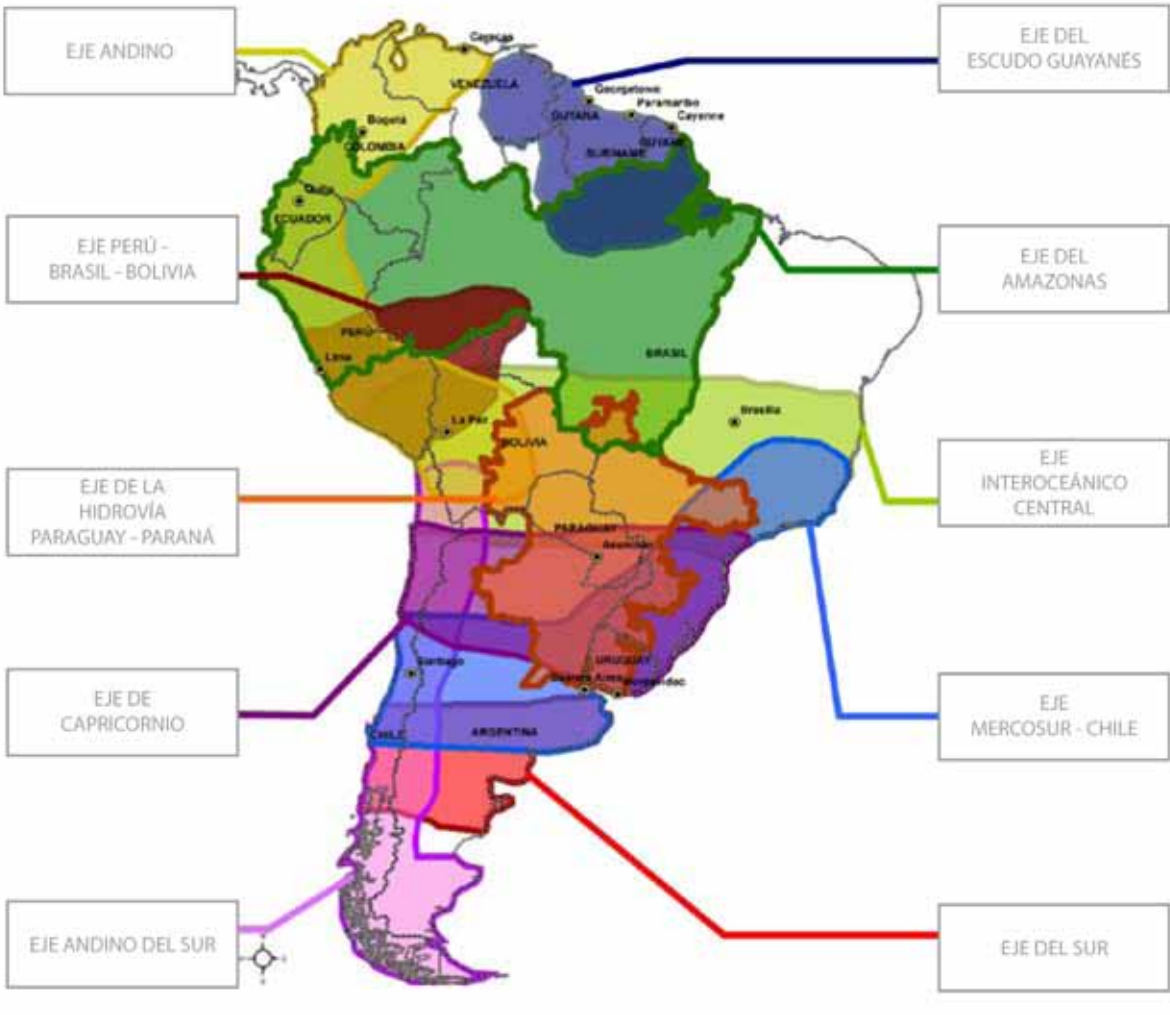
** En esta etapa se incluyen aquellos proyectos que se encuentran en las siguientes fases: pre-factibilidad, factibilidad e inversión.

*** Esta etapa se refiere al conjunto de actividades necesarias para la construcción física en sí como puede ser la firma del contrato, la compra e instalación de maquinarias y equipos, instalaciones varias, etc.

Fuente: Cartera de Proyectos COSIPLAN, 2011.

Gráfico 8

IIRSA: EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO



Fuente: IIRSA. 2011. *IIRSA: 10 años después: sus logros y desafíos*.

Cuadro 6

CARACTERIZACIÓN POR TIPO DE FINANCIAMIENTO

Eje de integración y Desarrollo	Público				Privado				Público/Privado				Total			
	Proyectos		Inversión		Proyectos		Inversión		Proyectos		Inversión		Proyectos		Inversión	
	N°	%	Millones de US\$	%	N°	%	Millones de US\$	%	N°	%	Millones de US\$	%	N°	%	Millones de US\$	%
Eje del Amazonas	42	10,6	2654,47	5,2	15	24,2	2137,65	11,9	7	9,5	1307,82	2,7	64	44,3	6099,94	19,9
Eje Andino	44	11,1	4483,46	8,8	11	17,7	2689,15	15,0	9	12,2	2185,9	4,6	64	41,0	9358,51	28,4
Eje de Capricornio	54	13,6	5829,56	11,4	9	14,5	1817	10,1	13	17,6	1332,5	2,8	76	45,7	8979,06	24,4
Eje del Escudo Guayanés	15	3,8	1040,30	2,0	-	-	-	-	3	4,1	3320	7,0	18	7,8	4360,30	9,0
Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná	82	20,7	5649,25	11,1	2	3,2	228,5	1,3	9	12,2	1137	2,4	93	36,1	7014,75	14,8
Eje Interoceánico Central	42	10,4	3180,05	6,2	9	14,5	371,11	2,1	10	13,5	563,5	1,2	61	38,4	4114,66	9,5
Eje MERCOSUR-Chile	79	19,9	23085,26	45,3	9	14,5	8677	48,3	17	23,0	12627,55	26,5	105	57,4	44389,81	120,1
Eje Perú-Brasil-Bolivia	17	4,3	2799,10	5,5	5	8,1	1961,69	10,9	3	4,1	24722	51,9	25	16,4	29482,79	68,3
Eje del Sur	22	5,6	2213,00	4,3	2	3,2	75	0,4	3	4,1	450	0,9	27	12,8	2738,00	5,7
Total	395	100,0	50779,25	100,0	62	100,0	17957,10	100,0	74	100,0	47646,27	100,0	531	100,0	116382,63	100,0

Notas: No están consideradas las inversiones de dos proyectos existentes cuyas inversiones se realizaron principalmente antes del inicio de la Iniciativa IIRSA. Estos proyectos son el Corredor vial Santa Marta - Paraguachón - Maracaibo - Barquisimeto - Acarigua del Eje Andino; y el Sistema Itapú del Eje MERCOSUR-Chile.

Los totales de N° de Proyectos e Inversión Estimada indicados no se corresponden con la suma aritmética de los totales por EID debido a la existencia de dos proyectos rúta: (i) Paso de Frontera Piracas perteneciente a los Ejes de Capricornio y MERCOSUR-Chile; Pavimentación Potosí-Tupiza-Villazón pertenecientes a los Ejes de Capricornio e Interoceánico Central (los proyectos rúta son proyectos que articulan dos o más Ejes de Integración y Desarrollo, que tienen funcionalidad en más de un EID, o que articulan dos o mas grupos de proyectos de un mismo EID).

Fuente: Base de datos IIRSA.

Cuadro 7

Caracterización por sector

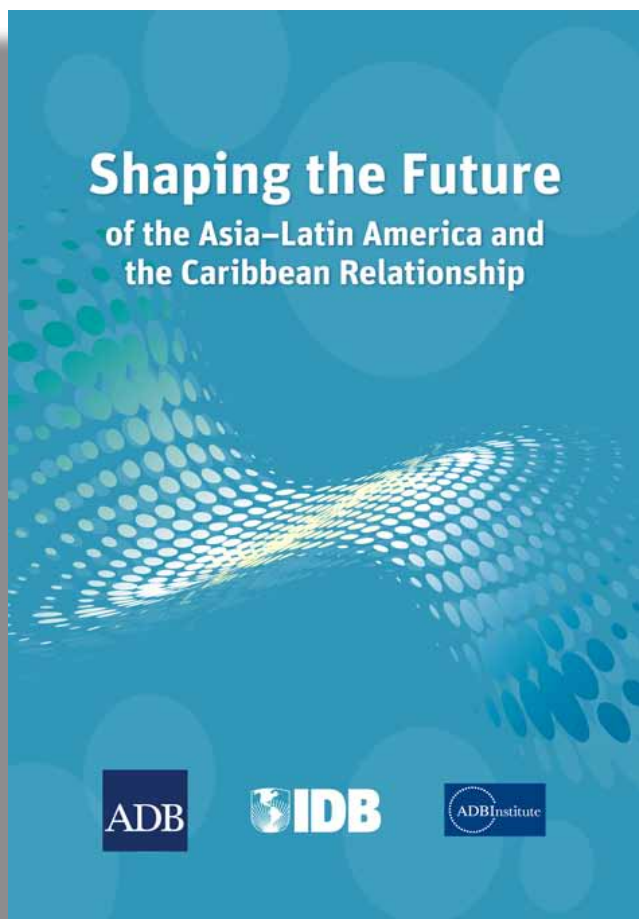
Eje de integración y Desarrollo	Transporte			Energía			Comunicaciones						Total				
	Proyectos		Inversión	Proyectos		Inversión	Proyectos		Inversión	Proyectos		Inversión					
	N°	%	Millones de US\$	N°	%	Millones de US\$	N°	%	Millones de US\$	N°	%	Millones de US\$	N°	%			
Eje del Amazonas	57	12,3	6038,73	6	9,8	58,08	0,1			1	11,1	3,13	7,00	64	12,0	6099,94	5,2
Eje Andino	49	10,6	6371,11	13	21,3	2987,30	5,9			2	22,2	0,1	0,22	64	12,0	9358,51	8,0
Eje de Capricornio	72	15,6	7739,06	4	6,6	1240,00	2,4			0	0,0			76	14,3	8979,06	7,7
Eje del Escudo Guayanés	15	3,2	4357,30	2	3,3	3,00	0,0			1	11,1	0	0,00	18	3,4	4360,30	3,7
Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná	83	17,9	5608,75	7	11,5	1369,00	2,7			3	33,3	37	82,72	93	17,4	7014,75	6,0
Eje Interoceánico Central	57	12,3	3788,41	2	3,3	321,75	0,6			2	22,2	4,5	10,06	61	11,4	4114,66	3,5
Eje MERCOSUR-Chile	87	18,8	25809,67	18	29,5	18580,14	36,5			0	0,0			105	19,7	44389,81	38,1
Eje Perú-Brasil-Bolivia	19	4,1	3560,79	6	9,8	25922,00	50,9			0	0,0			25	4,7	29482,79	25,3
Eje del Sur	24	5,2	2288,00	3	4,9	450,00	0,9			0	0,0			27	5,1	2738,00	2,3
Total	461	100,0	65406,62	61	100,0	50931,28	100,0			9	100,0	44,73	100,0	100,0	100,0	116382,63	100,0

Notas: No están consideradas las inversiones de dos proyectos existentes cuyas inversiones se realizaron principalmente antes del inicio de la Iniciativa IIRSA. Estos proyectos son el Corredor vial Santa Marta - Paraguachón - Maracaibo - Barquisimeto - Acarigua del Eje Andino; y el Sistema Itapú del Eje MERCOSUR-Chile. Los totales de N° de Proyectos e Inversión Estimada indicados no se corresponden con la suma aritmética de los totales por EID debido a la existencia de dos proyectos rótula: (i) Paso de Frontera Pircas perteneciente a los Ejes de Capricornio y MERCOSUR-Chile; Pavimentación Potosí-Tupiza-Villazón pertenecientes a los Ejes de Capricornio e Interoceánico Central (los proyectos rótula son proyectos que articulan dos o más Ejes de Integración y Desarrollo, que tienen funcionalidad en más de un EID, o que articulan dos o mas grupos de proyectos de un mismo EID).

Fuente: Base de datos IIRSA.

PUBLICACIÓN DE INTERÉS

(Sólo en inglés)



Economic relations between Asia and Latin America and the Caribbean (LAC) have come a long way, but it has clearly reached a turning point at the turn of the 21st century. The rise of Asia's most populous economies -the People's Republic of China (PRC) and India- with their manufacturing prowess and insatiable hunger for natural resources, coupled with LAC's reemergence, has made Asia LAC's second largest trading partner in a matter of a decade, while significantly increasing LAC's strategic and economic importance to Asia.

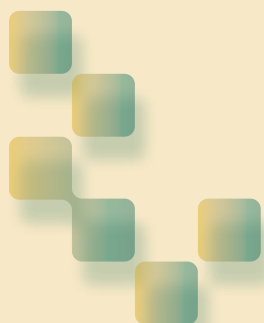
It can be argued that these seismic changes were mainly the product of market forces driven by the immense resource complementarity between the two economies, with little input from governments. However, if the sizeable gains achieved to date are to be expanded, widely distributed, and consolidated, governments must play a more decisive role. Their participation is particularly critical in strengthening and balancing the three key pillars of any successful integration initiative: trade, investment, and cooperation.

To support this policy agenda, the Asian Development Bank (ADB), the ADB Institute, and the Inter-American Development Bank (IDB) joined forces to produce a research report that seeks to identify the main challenges and opportunities in each of these pillars, while drawing attention to the benefits of balancing their development. The

report is organized in four chapters, with the first two reviewing the historical antecedents, emerging trade architecture, and future trade scenarios between countries of the two regions. The following two chapters examine opportunities in investment and cooperation.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB) AND INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB). 2012. *Shaping the Future of the Asia-Latin America and the Caribbean Relationship*. Forthcoming.

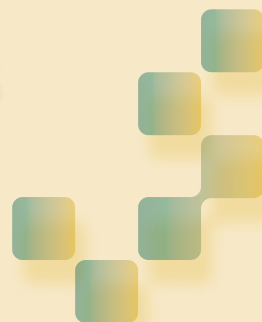




Reseñas

de

libros y artículos



América do Sul integração e infraestrutura

Publicación sólo en portugués

RICARDO CARCIOFI

Economista de la Universidad de Buenos Aires (UBA), con Doctorado de la Universidad de Sussex, Inglaterra y Maestría en desarrollo económico. Es Director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL). Ha sido también Director Ejecutivo por Argentina en el BID y en la Corporación Interamericana de Inversiones.

GALA GÓMEZ MINUJÍN

Master en Administración Pública de la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina. Actualmente trabaja como consultora en el BID-INTAL.

COSTA, DARC (ORG). 2011. América do Sul: integração e infraestrutura. Rio de Janeiro: Capax Dei. Enero. 364 p.

La infraestructura física de los países de América Latina y el Caribe tiene una relevancia fundamental para su integración regional y su competitividad global. La disponibilidad de redes de energía, comunicaciones y transporte en sus diversos modos favorece el crecimiento económico y la inserción internacional en los mercados de comercio e inversión. Con este concepto en mente, el libro compilado por Darc Costa reflexiona acerca de la situación actual y las perspectivas futuras de la infraestructura de integración en América del Sur. El autor argumenta que las bajas tasas de crecimiento de la región están relacionadas con los insuficientes niveles de infraestructura tanto al interior de los países como entre ellos. Por ello, su mensaje principal es que los países de la región deben hacer un gran esfuerzo para reforzar su infraestructura y suplir el atraso existente, para lo cual estima que deberán destinar un mínimo del 6% del Producto Interno Bruto (PIB) regional a la inversión anual en infraestructura por los próximos 30 años.

El libro está organizado en seis capítulos. El Capítulo I surge del trabajo anterior de Costa: *Fundamentos para el Estudio de la Estrategia Nacional*¹ y constituye la base teórica del libro. El autor revisa la estrategia de integración en América del Sur y sostiene que si bien ésta es una de las regiones más ricas del mundo en términos de alimentos y de energía, la falta de una adecuada movilización de recursos fue en detrimento de su desarrollo. Costa argumenta que es necesario priorizar la construcción de infraestructura y la interconexión permanente entre sus principales ejes: transporte, energía y comunicaciones. Señala que un sistema de infraestructura ideal es aquel que proporciona el óptimo aprovechamiento de las facilidades de deslocalización, de oferta de energía y comunicaciones, y de los insumos demandados por el proceso productivo. La

¹ Costa, Darc. 2009. *Fundamentos para o estudo da estratégia nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

infraestructura para la integración debe ser organizada de forma de aprovechar los recursos de la región a favor de su autonomía y desarrollo agregando el mayor valor y tecnología posible.

En el Capítulo II, André Da Paz realiza un diagnóstico de la matriz del transporte para la integración suramericana. El autor argumenta que la infraestructura de América del Sur está marcada por siglos de colonización y dependencia internacional. Históricamente, ésta se ha estructurado en torno a los puertos de exportación con bajísimos grados de integración entre las economías nacionales. En la actualidad, al déficit histórico de integración física regional se suman los altos costos de transporte involucrados en ella. Da Paz señala que hoy en día la mayor cantidad de intercambio comercial, tanto en volumen como en valor, entre países vecinos se hace a través de carreteras implicando mayores costos de transporte y externalidades negativas. En este contexto, el autor realiza una evaluación de las principales redes de transporte de integración en América del Sur: la situación de los puertos, del sistema de carreteras y el transporte ferroviario y aéreo. El autor argumenta que a fines de aprovechar el potencial de interconexión de la región, el Estado deberá jugar un rol central en las inversiones del sector de infraestructura y aumentar los recursos públicos destinados a ella.

El Capítulo III, escrito por André da Paz y Rodrigo Nunez realiza un diagnóstico de la interconexión energética suramericana. Como bien señalan los autores, América del Sur posee fuentes suficientes para atender las necesidades energéticas de la región: cuencas hidrográficas, gas natural y petróleo, parques generadores eléctricos provenientes de fuentes hidráulicas y térmicas y reservas de carbono. Además, estas fuentes están distribuidas de forma tal que potencian los beneficios posibles de la integración basándose en las complementariedades de recursos entre los diferentes países. Frente a ello, el trabajo evalúa la infraestructura de interconexión logística de energía, concentrándose en tres ejes: petróleo, gas y energía hidroeléctrica. Los autores enfatizan la importancia de la planificación y la coordinación para el aprovechamiento e intercambio energético entre los países.

En el Capítulo IV, Raphael Padula enmarca la visión actual de la infraestructura regional dentro del concepto más amplio de regionalismo abierto, que comienza a desarrollarse a principios de la década de 1990. Es en

este contexto que surge la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), en agosto de 2000 en Brasilia. Al respecto, el autor analiza en profundidad varios aspectos de esta Iniciativa: sus orígenes, objetivos y aspectos institucionales; sus principios orientadores, su planificación y agenda; su relación con los gobiernos de los países de la región; sus posibilidades futuras y su absorción dentro del marco institucional de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Además, reflexiona sobre la relación entre el financiamiento de la infraestructura y la actuación de las instituciones financieras regionales y sobre las visiones de los países frente a la integración de la infraestructura. Padula presenta un enfoque en el que cuestiona que el énfasis de IIRSA esté puesto en los mercados en lugar de en las complementariedades energéticas y en la autonomía y proyección geopolítica de la región en el sistema internacional. Según el autor, el planeamiento y la ejecución de la integración física deben estar ligados a la solución de las asimetrías regionales, la localización de proyectos y la constitución de cadenas productivas regionales de alto valor agregado e intensidad tecnológica.

En el siguiente capítulo, Padula reflexiona acerca de cuáles deberían ser los principios y objetivos de un proceso de integración regional, otorgando especial atención al papel de la infraestructura en la región desde una perspectiva geopolítica y estructuralista. Para ello, analiza el concepto de integración regional político-estratégica y presenta su visión sobre el papel de la infraestructura para la integración. El autor argumenta que es necesario que la oferta de infraestructura, a partir de la acción integrada de transportes, energía y comunicaciones, sirva para conectar espacios estratégicos internos y desarrollar sectores y regiones. Para ello debe estar orientada a tres acciones principales: (1) inducir el desarrollo de espacios aislados o menos desarrollados; (2) integrar los mercados creando sinergias; (3) irrigar económicamente los espacios facilitando la descongestión de áreas geográficas saturadas. Respecto a la infraestructura de transportes esta debería estar orientada "hacia adentro" priorizando la formación de un amplio mercado regional. Además, señala que es necesario cambiar estructuralmente la matriz de transportes en América del Sur dando énfasis a modalidades marítimas, fluviales, aéreas y ferroviarias. La energía debería orientarse a garantizar la seguridad energética regional, aprovechando las complementariedades

entre los países. En este modelo, el Estado debe jugar un rol central en el planeamiento de la infraestructura y la movilización de las inversiones. El financiamiento debe ser provisto por fondos y bancos regionales de desarrollo y sistemas de créditos recíprocos. El autor además postula que Brasil, a raíz de sus recursos y sus características geográficas, debe jugar un papel diferenciado en el proceso de integración física, productiva y comercial de la región.

Por último, el Capítulo VI de Luciano Wexell Severo, analiza los mecanismos regionales para el financiamiento de la integración en América del Sur. Para ello, comienza presentando un recorrido histórico de la integración suramericana desde los años 1930 hasta la actualidad. Luego analiza los principales mecanismos regionales para el financiamiento a corto plazo: (1) el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR), en el ámbito de la ALADI; (2) el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR); (3) el Sistema de Monedas Locales (SML), en el ámbito del MERCOSUR; (4) el Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE). A continuación, discute el rol de las principales instituciones regionales de financiamiento al desarrollo: la CAF, el BID y el FONPLATA y reflexiona sobre el rol del BNDES, el FOCER y el futuro Banco del Sur. El autor señala que si bien hasta el momento ha prevalecido un modelo de integración neoliberal o de mercado, durante los últimos años varios gobiernos suramericanos han realizado esfuerzos en la búsqueda de otros caminos para la integración y el desarrollo económico priorizando la complementación de la cadenas productivas, el comercio intrarregional y el fortalecimiento de la integración física. Wexell argumenta que la viabilidad de un proceso de integración regional industrialista y desarrollista depende de la posibilidad de los Estados Nacionales de retomar el control del proceso de integración en sus principales dimensiones: infraestructura, complementación productiva, comercio, financiamiento y políticas macroeconómicas.

En una mirada de conjunto, el libro de Darc Costa nos presenta una singular visión acerca de la integración regional en América del Sur y del rol que Brasil, tanto por sus características económicas como geográficas, debe jugar en ella. Los diferentes capítulos son, asimismo, ricos en información que resulta relevante para el tema en discusión. Queda claro a lo largo del trabajo que mejorar la conectividad del continente y la interconexión en energía y comunicaciones es

clave para alcanzar una inserción política y económica internacional exitosa. No obstante la validez de este mensaje central, el libro confronta al lector con algunos interrogantes que son abordados sólo de manera tangencial en sus 365 páginas. Señalamos a continuación sólo tres de ellos que resultan centrales pero que no agotan la lista.

En primer lugar, y quizás como paso previo al análisis de las posibilidades de avanzar en una mejor interconectividad suramericana, aparece el mismo concepto de América del Sur como espacio de integración. Como es sabido es sólo en el inicio de este siglo XXI que la subregión aparece amalgamando energías de los gobiernos y recursos políticos en búsqueda de su integración. En los 50 años previos, América Latina observó este proceso a escala hemisférica, regional o aún de sub-regiones dentro de Suramérica -tal como lo atestiguan el temprano nacimiento del Pacto Andino y bastante posteriormente de MERCOSUR. Siendo América del Sur un espacio relativamente nuevo en dicha historia, se comprende mejor el enorme desafío de la tarea a realizar.

En segundo lugar, y en estrecha conexión al punto anterior, es necesario ubicar el papel de los proyectos dirigidos a la interconexión e integración física. El sentido de estas inversiones de capital es facilitar el transporte, reducir sus costos y, en razón de su enorme impacto en el territorio, inducir cambios favorables en la geografía humana de sus respectivas áreas de influencia. Son por tanto inversiones para el desarrollo con enormes impactos transfronterizos y un vehículo para la integración. Pero no es menos cierto que los proyectos de infraestructura forman parte de una agenda más amplia, donde destacan los aspectos políticos, económicos, comerciales y sociales de la integración. Esto es claro si se examinan procesos similares en otras regiones y latitudes. La interconexión física tiene una vida muy limitada en ausencia de las otras dimensiones.

En tercer lugar, y para tomar la cuestión energética como un tema de suma relevancia que proponen los autores, la aspiración postulada en el texto acerca de la integración a escala regional, por ahora, reviste el carácter de un objetivo distante. Los países de América del Sur tienen aún por delante la tarea de avanzar en una fase preliminar del proceso: la interconexión de sus sistemas. Aunque son varios los puntos de contacto ya existente en diversos países, se está aún lejos de alcanzar

todos los beneficios de estos posibles intercambios. Si bien son necesarias más inversiones, las limitaciones en este terreno se derivan principalmente de la dificultad en establecer protocolos que establezcan, de mutuo acuerdo para todos los participantes, las reglas que deben regir el intercambio. Esto requiere avanzar en una institucionalidad regional que garantice los abastecimientos de manera confiable para todos sus miembros. Es la consolidación de este tipo de progresos

lo que permitirá superar esquemas de seguridad de abastecimiento que tienen como horizonte la escala exclusivamente nacional.

Más allá de estos comentarios anteriores, no caben dudas que el libro de Darc Costa es una referencia obligada para todos aquellos interesados por la integración física de América del Sur y de los complejos fenómenos que se dan cita alrededor del tema. ♦

IIRSA 10 años después: sus logros y desafíos

Publicación en español, inglés y portugués

COMITÉ EDITORIAL

INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA (IIRSA). 2011. IIRSA 10 años después: sus logros y desafíos. Buenos Aires: BID-INTAL.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es un Foro de Diálogo que tiene como objetivo promover el desarrollo del transporte, la energía y las comunicaciones a nivel regional mediante la integración de los doce países suramericanos. Desde su lanzamiento en el año 2000, ha superado importantes desafíos y avanzó hasta consolidarse como un activo sólido para los países de la región. De cara al futuro, la integración física regional ha pasado a una tarea principal de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) a través de su Consejo de Infraestructura y Planificación.

El reciente libro *IIRSA 10 años después* analiza y reseña, de manera comprensiva, el desarrollo de la Iniciativa a lo largo de la primera década del siglo XXI, explicando como logró concretar resultados que están proporcionados a la madurez del proyecto integracionista suramericano. El trabajo permite apreciar el gran esfuerzo realizado por los países para superar tanto sus heterogeneidades internas, como las existentes entre ellos, en aras de la integración física regional y también, para lograr una mejor inserción internacional en un mundo que se globaliza y regionaliza en movimientos simultáneos. El libro se divide en seis capítulos.

El primero analiza las circunstancias económicas y políticas que enmarcaron el lanzamiento de

IIRSA en el Primer Encuentro de Presidentes de Suramérica (Brasilia, 2000). Se examina como se buscaba dar respuesta al complejo proceso de globalización mediante la decisión estratégica de impulsar, ampliar y modernizar la infraestructura de los países suramericanos como elemento clave de la integración regional. Además, se revisan los condicionantes políticos que fueron consolidando un clima de paz y cooperación entre los países, así como el fortalecimiento democrático regional. Todos estos procesos posibilitaron el desarrollo de IIRSA.

En el *segundo capítulo* se analiza la estructura institucional de IIRSA, destacándose que la Iniciativa prescindió de una institucionalidad formal propia y se apoyó, en cambio, en organizaciones nacionales ya existentes para actuar en espacios *ad hoc*. Esto dio lugar a una organización ágil, poco costosa y eficaz para construir consensos políticos y definir mandatos. Dicha estructura reconoció dos ámbitos principales: el directivo y el técnico, y su funcionamiento efectivo se evalúa sobre la base de un análisis de los registros de todas sus reuniones y documentos presentados en el sitio *web* institucional de IIRSA.

El *tercer capítulo* aborda las aproximaciones conceptuales y metodológicas que se fueron desarrollando para organizar la visión y la acción de IIRSA. Se expone la evolución que tuvo la Iniciativa

desde un enfoque con visión sectorial de redes a un enfoque de desarrollo territorial. La variedad de instrumentos metodológicos acumulados, su aplicación a las distintas realidades regionales y la utilización de los mismos se revisan en las distintas secciones. Estos desarrollos conceptuales y metodológicos, se destaca, fueron esenciales para facilitar las conversaciones y los entendimientos entre las instancias políticas y técnicas de la Iniciativa.

El *siguiente capítulo* resume los resultados alcanzados por la Iniciativa en la década, diferenciados entre tangibles e intangibles. El primer grupo corresponde a la Cartera de 532 Proyectos de IIRSA y a la Agenda de Implementación Consensuada, conformada por 31 proyectos prioritarios para los gobiernos suramericanos. Entre los resultados intangibles se destacan el conocimiento acumulado acerca de las restricciones y oportunidades de la región, la cooperación entre países, las herramientas de planificación aplicadas, el capital institucional construido y la movilización de recursos de la cooperación técnica regional

A continuación, el *quinto capítulo*, muestra como IIRSA logró adaptarse satisfactoriamente a las características cambiantes de su entorno en el decenio, así como a los desafíos políticos y técnicos de su propio desarrollo. Así, se examinan, por un lado, los significativos cambios económicos y políticos que debió enfrentar la Iniciativa y, por otro, los logros y las dificultades encontradas para cumplir con algunas de sus expectativas, destacándose tres etapas principales de innovación institucional que se fueron intercalando, a lo largo de los diez años de existencia de la Iniciativa, con períodos más concentrados en la gestión.

Por último, el *sexto capítulo* propone algunos temas para la discusión derivados del análisis de la experiencia de IIRSA y tomando en cuenta su incorporación a la UNASUR, institución que asumió la responsabilidad de dar continuidad a los trabajos y actividades realizados hasta 2010. Si bien la Iniciativa es joven, las reflexiones aquí presentadas son de gran utilidad para apreciar los logros y también cuestionarse acerca de aquellos rasgos que merecen ser perfeccionados. Bajo la órbita de la UNASUR, se abre una nueva etapa en la que los países suramericanos tienen la oportunidad de renovar y fortalecer su compromiso integracionista.

En síntesis, este libro tiene en nuestra opinión tres méritos principales. En primer lugar, sitúa la Iniciativa

en el contexto económico y político que se fue configurando en los años 1990 y que enmarcó el punto de partida de la propuesta de IIRSA, explorando para ello varias dimensiones críticas de los procesos de desarrollo económico y político de los doce países suramericanos en sus diversos e interactivos vínculos con la integración física regional. Complementariamente, examina el devenir de ese entorno económico y político a lo largo de los diez años de existencia de IIRSA como marco del desarrollo técnico e institucional que ha sido propio de la Iniciativa.

En segundo lugar, ilustra al lector de manera clara y concisa sobre los contenidos conceptuales, los desarrollos metodológicos y los resultados de IIRSA en diversos planos que se fueron acumulando en el curso de una década, mediante el análisis sistemático de sus publicaciones y de los registros del contenido de reuniones y documentos presentados y discutidos en las diversas instancias institucionales de la Iniciativa y que están recogidos en la página *web* institucional. Este análisis organiza y pone en valor un notable capital acumulado por los países con una visión de integración regional. Corresponde anotar aquí un comentario dirigido al lector interesado en adentrarse en el texto. Siendo una publicación que surge del seno de los actores del proceso, se comprende que la matriz de análisis imprima un sello singular a la interpretación de los hechos. Como es sabido, la integración física suramericana y la estrategia perseguida por IIRSA ha sido motivo de diversas lecturas, varias de ellas de tono crítico. En tal sentido, un aporte singular de *IIRSA 10 Años Después* es que al reunir hechos y análisis en un único texto, pone a disposición de la comunidad académica un examen sistemático de la experiencia. Esto permite una contribución al debate e invita a profundizar las investigaciones sobre el tema.

Por último, y especialmente, el libro pone de manifiesto que los grandes protagonistas de la Iniciativa han sido los doce países suramericanos que lograron aunar esfuerzos y recursos en aras de una mayor integración física regional, a través de un intenso proceso colectivo de aprendizaje e intercambio de conocimientos e ideas. Asimismo, destaca que esta acumulación originaria los sitúa en excelentes condiciones para encarar los mayores retos que seguramente se gestarán en el ámbito de la UNASUR, tanto en el ámbito específico del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN), como a través de una interacción fecunda con otras instancias de la Unión. ♦



LA CONTRIBUCIÓN Y PRESENCIA DE LOS LECTORES EN LA NUEVA ETAPA DE LA REVISTA

Integración & Comercio se propone establecer mecanismos de comunicación con sus lectores, que a la vez son también potenciales contribuyentes. En tal sentido, la Revista desarrollará cuatro modalidades de aplicación progresiva.



La primera, a través de la convocatoria de artículos (*Call for Papers*), es similar a la dinámica aplicada en el pasado, pero ahora restringida a determinados temas, que serán luego los tópicos bajo los cuales se organizarán los respectivos números. Para ello, oportunamente se harán los anuncios y la invitación a la presentación de artículos. Los artículos recibidos serán evaluados y, aquellos que resulten seleccionados serán publicados.



La segunda modalidad apunta a recibir retroalimentación de los lectores respecto de temas y asuntos que han sido presentados en números previos de la Revista. Esta será una Sección de Comentarios y se recogerán allí las opiniones a propósito de artículos, paneles o entrevistas ya publicadas.



En tercer lugar, se promoverán modalidades de interacción más abiertas. Por un lado, se invitará a presentar reseñas de libros y publicaciones vinculadas a las disciplinas y foco de interés de la Revista y de su público.



Por otro lado, y como cuarta modalidad, se establecerá una sección de cartas de los lectores respecto de información o elementos de juicio atinentes a los temas principales de la Revista.

En todos los casos y para las cuatro modalidades señaladas, se darán a conocer normas y pautas para la presentación de trabajos en cuanto a foco, extensión y formato. ♦



Luis Alberto Moreno

Presidente

Julie T. Katzman

Vicepresidente Ejecutivo Interino

Santiago Levy Algazi

Vicepresidente

Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

Antoni Estevadeordal

Gerente

Sector de Integración y Comercio

Ricardo Carciofi

Director

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe



**Banco Interamericano de Desarrollo
Sector de Integración y Comercio**

1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577, USA
Teléfono: (202) 623-1000
<http://www.iadb.org/int>

**Instituto para la Integración
de América Latina y el Caribe**

Esmeralda 130 Piso 16
C1035ABD Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4323-2350
<http://www.iadb.org/intal>



Integración & Comercio