

Ano VII	Volume VIII	Nº 15	Julho/Dezembro 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	-------------	-------	---------------------	----------------	----------------

## LA INICIATIVA IIRSA A 10 AÑOS DE LA REUNIÓN DE BRASILIA

Laura M. Bono e Laura L. Bogado Bordazar<sup>1</sup>

### Resumen

El proyecto IIRSA nace y se plantea en el año 2000, como un programa de infraestructura que propicia la inserción de la región en el contexto internacional. A través de este trabajo se tratará de aportar un nuevo esquema de diagramación, complementario al proyecto inicial, que reestructure el mismo bajo una lógica de integración regional endógena, readaptando los corredores, interconectando sus cadenas productivas, fortaleciendo el comercio, la producción regional y la institucionalización de la Iniciativa.

**Palabras clave:** IIRSA, Infraestructura Regional, UNASUR, MERCOSUR.

### Abstract

The IIRSA project was born and raised in 2000 as an infrastructure program that promotes the integration of the region in the international context. Through this work we provide a new layout scheme, complementary to the initial plan to restructure the program under the logic of endogenous regional integration, readapting corridors, connecting their supply chains, strengthening trade, the regional production and the institutionalization of the initiative.

**Key words:** IIRSA, Regional Infrastructure, UNASUR, MERCOSUR.

<sup>1</sup> El presente artículo se enmarca en el proyecto de investigación del Programa de Incentivos de la Universidad Nacional de La Plata denominado: "Estrategias para la integración física regional" (2010-2014).  
Recebido em 17/08/2010. Aprovado para publicação em 06/06/2011.

Ano VII	Volume VIII	Nº 15	Julho/Dezembro 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	-------------	-------	---------------------	----------------	----------------

## 1- Introducción

El presente trabajo intentará evidenciar que, habiendo transcurrido diez años de la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, que tuvo lugar en Brasilia en agosto de 2000, en la cual se presentó el Plan de Acción<sup>2</sup> que sentó las bases de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), ha habido una continuidad en la acción por parte de los Estados con la misma y a la vez se presenta un cambio en los fundamentos que dieron origen al proyecto.

El proyecto IIRSA es una iniciativa de infraestructura multinacional que involucra a los doce países de América del Sur y multisectorial pues no sólo participa el sector transportes sino también el sector energético y el sector de telecomunicaciones. Asimismo, es una iniciativa multidisciplinaria porque incluye aspectos económicos, jurídicos, políticos, sociales, culturales y ambientales, entre otros, a la vez que contempla mecanismos de coordinación entre los gobiernos, las instituciones financieras multilaterales que lo promueven (BID, FONPLATA y CAF) y el sector privado, con el objetivo de armonizar planes y programas de inversión con una visión política y estratégica regional.

En la reunión citada, la cual fue convocada por el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso<sup>3</sup>, los mandatarios de la región acordaron realizar acciones conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica suramericana, incluyendo la modernización de la infraestructura regional y la realización de acciones específicas para estimular la integración y el desarrollo de subregiones aisladas. Si bien se trató de una iniciativa innovadora, la convocatoria estuvo enmarcada en la lógica que presentaban los procesos de integración de ese entonces, los cuales ponían el acento en el diseño de políticas comerciales de corte neoliberal.

Para el caso específico de la IIRSA, se proyectó la figura de los “Ejes de Integración y Desarrollo”, los cuales implicaban fundamentalmente propiciar el desarrollo de las regiones a través de la profundización del comercio y del

<sup>2</sup> Plan de Acción, 2000. Disponible en:

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

<sup>3</sup> Ya desde el año 1993 el canciller Celso Amorim había desarrollado el concepto de “área de libre comercio en la región sudamericana”, el cual fue olvidado con posterioridad. No obstante ello, los intereses de la política exterior estuvieron puestos en los socios próximos (América del Sur) y se hizo una fuerte apuesta al MERCOSUR.

Ano VII	Volume VIII	Nº 15	Julho/Dezembro 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	-------------	-------	---------------------	----------------	----------------

intercambio de la producción, con la programación de diez ejes interoceánicos que atravesaban el subcontinente de este a oeste<sup>4</sup>.

Desde los años noventa en adelante, se profundizó el proceso de globalización (asociado a una revolución informática y de las comunicaciones en general), con especial énfasis en el campo económico, con cambios en el sistema financiero mundial y una economía dominada por las empresas transnacionales. Fenómeno que si bien generó una mayor interdependencia entre las naciones y facilitó políticas de cooperación, resultó inconcluso en tanto los países desarrollados llevaron adelante una apertura incompleta y desigual de sus mercados lo que generó disímiles beneficios tendientes a concentrarse en los países más ricos. Aunque las oportunidades de los países en desarrollo para mejorar su inserción al mercado mundial se multiplicaron, también crecieron los riesgos en cuanto a la pérdida de ventajas comparativas tradicionales y mayores exigencias en el área educativa.<sup>5</sup>

En este contexto se plasmaron los principios de IIRSA, cuyos ejes tuvieron y tienen como objetivo principal la interconexión física de todo el continente sudamericano, brindando la posibilidad de colocar los productos elaborados en la región en cualquier parte del mundo, a través de los puertos del Pacífico y del Atlántico (ver gráfico 1). Tal propuesta surge del Comunicado de Brasilia emanado de la reunión de Presidentes de América del Sur:

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

<sup>4</sup> 1.- Eje Andino; 2.- Eje Perú – Brasil – Bolivia; 3.- Eje de la Hidrovía Paraná – Paraguay; 4.- Eje de Capricornio; 5.- Eje Andino del Sur; 6.- Eje del Sur; 7.- Eje MERCOSUR – Chile; 8.- Eje Interoceánico Central; 9.- Eje del Amazonas y 10.- Eje del Escudo Guyanés.

<sup>5</sup> CEPAL, 2004.

Ano VII	Volume VIII	Nº 15	Julho/Dezembro 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	-------------	-------	---------------------	----------------	----------------

*contó además con insumos de otros organismos regionales relevantes y de los países suramericanos”.*<sup>6</sup>

La diagramación de esta estructura ha tenido y tiene diversas objeciones por parte de algunos sectores académicos y de la sociedad civil, quienes han puesto el acento en el carácter extractivo de los corredores con referencia a los recursos naturales y a la falta de políticas públicas reales de desarrollo de los sectores postergados de cada región.

En esa lógica se ha expresado que *“...la región sudamericana es una de las pocas del planeta que combina los cuatro recursos naturales estratégicos: hidrocarburos, minerales, biodiversidad y agua. Véase que esta profunda modificación de la geografía (quizá el proyecto más ambicioso sea unir los ríos Orinoco, Amazonas y Paraná) no persigue la integración del continente sino su vinculación con los mercados globales. Puede decirse que se trata de una integración "hacia afuera", exógena, en vez de propiciar una integración "hacia adentro"...Desde el punto de vista de superar las barreras normativas de los estados, la IIRSA profundiza la estrategia neoliberal de desregulación y debilitamiento de los estados nacionales. Adecuar las legislaciones nacionales a las necesidades del comercio mundial supone homogeneizar las normas. De esa manera cada región y cada país pierden sus rasgos diferenciadores y los estados pierden autonomía frente a las multinacionales y los estados del primer mundo. En suma, el beneficio que obtienen un puñado de multinacionales supone perjuicios sociales y ambientales irreversibles, y el debilitamiento de estados de la periferia que se verán impotentes para contener estos problemas...”*<sup>7</sup>

En varios artículos referidos al tema de IIRSA, se enuncia que la diagramación existente del proyecto conlleva a una implantación de facto de lo que en su momento se propuso como Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada por Estados Unidos bajo la lógica del Consenso de Washington. La IIRSA como tal, *“busca trazar nuevas rutas, adecuadas a la geografía económica del siglo XXI: las nuevas venas abiertas hacia el imperio que responden a nuevas necesidades y a una diferente selección de las materias primas y los llamados recursos estratégicos. Caminos que conecten los grandes centros de producción y consumo del mundo, que abaraten y aceleren los traslados y que al mismo tiempo refuercen la vigilancia y el control sobre los mismos es el objetivo.”*<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Comunicado de Brasilia. Punto 39. Año 2000.

<sup>7</sup> Raúl Zibeck, 2006.

<sup>8</sup> Ceceña y otros, 2007.



Eje de Integración y Desarrollo	Nº de Grupos	Cantidad de Proyectos	Inversión Estimada (Millones de US\$)
Del Amazonas	6	44	2.000
Andino	11	74	5.000
Del Escudo Guayanés	4	32	370
Perú-Brasil-Bolivia	3	18	11.600
Interoceánico Central	5	44	3.300
De Capricornio	4	34	2.000
Del Sur	2	21	1.100
MERCOSUR – Chile	5	68	12.100
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>	<b>335</b>	<b>37.470</b>

Grafico 1

Fuente: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

Esta construcción de pensamiento es una de las más difundidas en diversos artículos y libros dedicados a la Iniciativa de Infraestructura citada.

Si bien el proceso de integración por infraestructura fue impulsado y diagramado en la década de los noventa, es hoy mantenido y fomentado por la mayoría de los gobiernos actuales de la región, quienes dicen estar lejos políticamente de sus antecesores y sin perjuicio de ello han desarrollado y concretado varios proyectos dentro de los ejes propuestos, lo que abona la teoría de que los Estados no están dispuestos a abandonar la iniciativa<sup>9</sup>. De la misma manera, hemos

<sup>9</sup> “El deseo que tenemos en Bolivia es que no solamente nos quedemos con un corredor bioceánico, sino tener dos o tres corredores”. Palabras pronunciadas por Evo Morales en 2007. Bolivia habrá invertido al concluir la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 de la IIRSA un total de 694 millones de dólares. Por otro lado, en reuniones mantenidas con

Ano VII	Volume VIII	Nº 15	Julho/Dezembro 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	-------------	-------	---------------------	----------------	----------------

advertido que un gran número de Estados de la región latinoamericana, para minimizar los efectos de la reciente crisis internacional que se originó en los países desarrollados (2008), han optado por invertir en infraestructura, decisión que podríamos determinar como acertada y que condice con la apuesta al desarrollo de la misma.<sup>10</sup>

A pesar de lo descripto, hemos evidenciado que aún existe una falta de coordinación entre los Estados en referencia al desarrollo de los proyectos que forman parte de IIRSA. En este sentido, sería propicio iniciar un camino que impulse la redefinición general del proyecto, al menos en dos ejes centrales: el primero que se concentre en fomentar la real integración de la región hacia adentro y el segundo, que se consolide un canal de dialogo y participación de la sociedad civil en el desarrollo de los proyectos, participación que se podrá incentivar tanto a nivel regional, estatal o subnacional. Cabe mencionar, que el tema de la participación de la sociedad civil – en general - en todos los procesos de integración regional se ha presentado como deficitaria, salvo recientes excepciones.

En el caso de IIRSA, el proyecto se desarrolló como una iniciativa puramente gubernamental, con el financiamiento de los órganos nacionales competentes conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y con aportes privados. Si bien la estructura institucional de la IIRSA está compuesta por Coordinaciones Nacionales de cada uno de los 12 países, las cuales actúan como coordinadoras de la participación del país que representan en las distintas instancias que surjan en el proceso de ejecución del Plan de Acción de la iniciativa, articulando la participación de los sectores del gobierno nacional y subnacional, **“así como de otros sectores relevantes de la sociedad”**, no se ha establecido como un mecanismo formal para la participación institucionalizada y organizada de la sociedad civil.

En las reuniones de los Grupos Técnicos Ejecutivos y de los Comités de Coordinación Técnica (órganos de la IIRSA), en general no participan grupos pertenecientes a la sociedad civil, salvo en los casos en que se realice una convocatoria puntual. De esta manera se evidencia la ausencia de un canal de carácter formal y regular, donde se puedan expresar los diversos grupos

---

funcionarios del gobierno argentino que llevan adelante el tema de IIRSA, nos confirmaron la apuesta del gobierno a la iniciativa.

<sup>10</sup> Bogado, Bono, 2009.

Ano VII	Volume VIII	Nº 15	Julho/Dezembro 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	-------------	-------	---------------------	----------------	----------------

organizados de la sociedad civil. Un proyecto en el cual el impacto directo de su aplicación recae sobre la población que interactúa en el área de influencia del mismo, necesita diagramar los canales pertinentes de comunicación y participación de dicha sociedad. Los Proyectos IIRSA son diagramados, elegidos y ejecutados por las más altas esferas de los gobiernos que forman parte de la iniciativa, tornándose dificultoso sino imposible, el acceso de la ciudadanía a las coordinaciones nacionales para poder llevar sus inquietudes.

Esto último junto con el rediseño de los Ejes de Desarrollo, implicaría repensar la IIRSA en un diagrama diferente al que reinaba en la década de los noventas, no dejarlo de lado, sino rediseñarlo, para que a través de sus caminos, puentes, ríos y canales pueda darse la verdadera integración física de Sudamérica.

Otro punto importante a considerar en el nuevo paradigma de integración que se está perfilando en la región, es la forma de financiación de los programas y proyectos de infraestructura. Como sabemos la IIRSA está fundamentalmente financiada por los aportes de los Estados, de privados y por los organismos internacionales BID, CAF y el FONPLATA, cuyas estructuras fueron armadas con principios y objetivos más bien orientados a financiar proyectos de integración comercial, diferentes a los que se proponen los nuevos procesos de integración, cuyos objetivos estarían más dirigidos a financiar el desarrollo. Se podría pensar en crear estructuras propias para el financiamiento de los proyectos de infraestructura de la región, o aumentar los fondos de las estructuras ya creadas, tales como los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), entre otros.

### **El camino a la redefinición de los Ejes del IIRSA está en marcha.**

Para redefinir un proyecto como IIRSA hay en principio que saber cual es la visión estratégica que se quiere dar a la misma y cual es el estado actual de la infraestructura que presenta la región.

En cuanto a la primera de las interrogantes, sin dudas la región experimentó a comienzo de este milenio un cambio de rumbo en algunas de sus posiciones en referencia a los procesos de integración en general y la infraestructura física en particular. El primero de ellos tuvo que ver, como se explicó anteriormente, con la reformulación de los principios y políticas neoliberales profundas que se aplicaron en toda la década del noventa, lo que a la vez motivó a los países de Sudamérica a repensar los principios rectores de los procesos de integración

Ano VII	Volume VIII	Nº 15	Julho/Dezembro 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	-------------	-------	---------------------	----------------	----------------

regional, incorporando a la variable económica, los fundamentos políticos, sociales, de defensa, culturales y de infraestructura, entre otros.

Como ejemplo de ello puede citarse la ratificación por parte de los doce Estados de América del Sur del tratado constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), en Brasil, el 23 de mayo de 2008<sup>11</sup>, cuyo objetivo general es generar un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros<sup>12</sup>. Asimismo, entre sus múltiples objetivos específicos la UNASUR incorpora en el texto de su tratado constitutivo –y aquí la innovación<sup>13</sup>– *“la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región y el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y sus pueblos”*.

En este marco se crea dentro de la UNASUR el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (CIP) y siguiendo este camino, donde confluye el consenso político regional en torno al tema, se planteó en la última reunión de la IIRSA, llevada a cabo en Buenos Aires en diciembre de 2009, la necesidad de avanzar en el proceso de desarrollo de la relación entre IIRSA y UNASUR. Esto con el objetivo de consolidar la institucionalidad de IIRSA en el marco de la UNASUR como Foro Técnico del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento.

En este sentido, también se está visualizando el comienzo de una vinculación de cuestiones entre éstas dos instancias de integración (IIRSA y UNASUR), al punto de que se está pensando en desarrollar políticas y proyectos comunes que a la vez permita optimizar los estudios y los avances ya realizados y sobre todo maximizar los recursos financieros destinados a cada proyecto de infraestructura. Pero esta no es la única propuesta de coordinación, en relación a la UNASUR. En una de las últimas declaraciones de la Cumbre de MERCOSUR, Uruguay propuso *“explorar modalidades y mecanismos para una eventual y gradual articulación de instituciones y foros del MERCOSUR y la UNASUR, con el*

<sup>11</sup> Antecedente de la UNASUR fue la Comunidad Sudamericana de Naciones (Cuzco, 2005).

<sup>12</sup> UNASUR, Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Artículo 2: Objetivo. “La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros...”.

<sup>13</sup> Cabe mencionar que en la variedad de procesos de integración que coexisten en la región sudamericana (desde los que surgieron en la década del 60 hasta los de la década del 90), en ninguno de los tratados constitutivos que les dieron origen se mencionó el tema de la infraestructura como eje principal del desarrollo del proceso de integración.



Ano VII	Volume VIII	Nº 15	Julho/Dezembro 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	-------------	-------	---------------------	----------------	----------------

*objetivo de fortalecer el proceso de integración regional*"<sup>14</sup>. En el mismo instrumento, los países ratificaron la importancia de la consolidación del bloque político de la UNASUR, lo cual podría significar la ampliación, en un largo plazo del MERCOSUR hacia este nuevo proceso de integración, constituido también con fundamentos diferentes a los del MERCOSUR.

Quizás en un tiempo no muy lejano podremos vislumbrar una unificación de la UNASUR, la IIRSA y el MERCOSUR, o al menos la proyección de intereses comunes en torno a un único modelo de integración.

Volviendo al tema en análisis, queda explicitado que la infraestructura física se encuentra consolidada como uno de los puntos "fuertes" de la agenda de la integración regional sudamericana y sin dudas su incorporación como tal en el marco de la UNASUR le está proporcionado un cambio o eso se espera al menos de sus directrices originales.

El cambio debería orientarse fundamentalmente en la necesidad de fomentar la infraestructura para la integración, la cual podría ser concebida como un medio para la consolidación de la interacción entre las regiones y el fomento de su desarrollo. Para ello sería necesario redibujar el mapa de Sudamérica y localizar las regiones (con una visión endógena) que permita la consolidación de las cadenas productivas de valor.

En definitiva este proceso no es otra cosa que la conversión de los ejes de simple comunicación (versión original del IIRSA) en ejes de verdadero desarrollo regional e integración<sup>15</sup>.

Una de las discusiones que se planteó en la UNASUR en referencia al tema de la infraestructura, tuvo relación a la necesidad de redefinir los ejes transversales e interoceánicos proyectados por la IIRSA y plantear nuevos ejes que interconecten los países hacia el interior de la región. UNASUR planteó estructurar ejes que atravesaran el subcontinente de Norte a Sur, utilizando a la vez los ejes que ya habían sido definidos por la IIRSA. Evidentemente esta propuesta fue tenida en cuenta en el debate, ya que como se mencionó anteriormente en la última reunión de la IIRSA se avanzó hacia la vinculación de los fundamentos, propuestas y principios con la UNASUR.

<sup>14</sup> MERCOSUR: XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Mercado Común. Acta No 02/09, Montevideo, 7 de diciembre de 2009.

<sup>15</sup> Los Ejes de comunicación reflejan la acción conjunta de los diversos tipos de infraestructura con los medios de transporte, sean de carga, personas, energía, etc, en sí mismos no conforman un eje de desarrollo, los cuales tienen por característica intensificar el desarrollo e influir en la localización de actividades económicas, bajo estas condiciones se multiplican los ejes polares, al tiempo que se trasmite el desarrollo a otras regiones (Hernández: 1996)

Ano VII	Volume VIII	Nº 15	Julho/Dezembro 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	-------------	-------	---------------------	----------------	----------------

Así, en el marco de IIRSA, se ha elaborado en el año 2009 y sobre el diseño de esta nueva visión estratégica un documento denominado “Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de valor agregado de Proyectos IIRSA”, cuyo objetivo es establecer pautas generales para que a través de los distintos equipos nacionales se generen informes similares referidos a la delimitación de áreas de influencia de los ejes IIRSA, características socio-demográficas, infraestructura existente en el área, estructura y dinámica del tejido productivo, cadenas productivas de valor, logísticas y la posibilidad de presentación de propuestas y alternativas para evaluar las acciones e impactos del área elegida y un plan de acción. Se trabajó en el análisis de la temática de la integración productiva y logística en forma integrada<sup>16</sup>.

A través de la elaboración de este informe los países integrantes de la iniciativa profundizarán en los aspectos concretos de cada uno de los ejes en los cuales participan, pero también analizarán la situación interna del país en relación a los ítems descritos anteriormente, de manera tal de poder progresar en una profunda integración productiva de toda la región de influencia. Para ello, probablemente sea necesario reestructurar algunos de los ejes y proyectos ya definidos.

El otro aspecto a analizar se vincula con el estado actual de la infraestructura que presenta la región y sobre todo cual será la proyección de la misma, centrando la cuestión en el tema de la integración productiva y por ende las cadenas de valor.

Se entiende por integración productiva como “el proceso de formación de un mercado regional más amplio (preferencial o no), que permite el aumento de las economías de escala y la mayor especialización productiva de los países que se integran” (R. Barcia Fonseca: 2009). El autor agrega a la definición que la integración se produce por medio de la consolidación de cadenas productivas, por el incremento del valor agregado y por la diversificación del tejido productivo. Asimismo afirma que el aumento de la infraestructura (eficiente) en regiones donde se han identificado cadenas productivas, puede estimular la integración, ampliando los mercados y las escalas, posibilitando mayor especialización de la producción, mejorando la localización de la misma, optimizando, a la vez, el aprovechamiento de los recursos disponibles<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> IIRSA, “Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de valor agregado de Proyectos IIRSA”. Disponible en: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/iprlg\\_guia\\_metodologica.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/iprlg_guia_metodologica.pdf)

<sup>17</sup> R. Barcia Fonseca, 2009.

Ano VII	Volume VIII	Nº 15	Julho/Dezembro 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	-------------	-------	---------------------	----------------	----------------

De esta manera es necesario elaborar para cada grupo de proyectos o proyectos desarrollado por IIRSA un análisis profundo y una selección previa de las cadenas productivas para poder definir las posibilidades que cada región o subregión presenta. Ya se ha elaborado el primer informe en el marco del proyecto de “Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de valor agregado”, realizado en el Grupo 3 de Proyectos del Eje de Integración y Desarrollo de Capricornio, Asunción – Paranagua (2009), en virtud del cual se utilizó el siguiente criterio para la selección de las cadenas productivas:

- Examinar los flujos de comercio para identificar los bienes intermedios (insumos, materias primas, piezas, partes) y de capital (maquinas, equipos y material de transporte); que circulan entre los 2 países, y que cruzan la frontera para integrarse en el otro país a alguna cadena productiva.
- Trabajar con productos cuyos flujos comerciales son sistemáticos y consolidados (es decir que formen parte de algún proceso de integración productivo).
- Identificar productos que tengan posibilidades de integración productiva o aquellos sectores que al país le interese desarrollar.

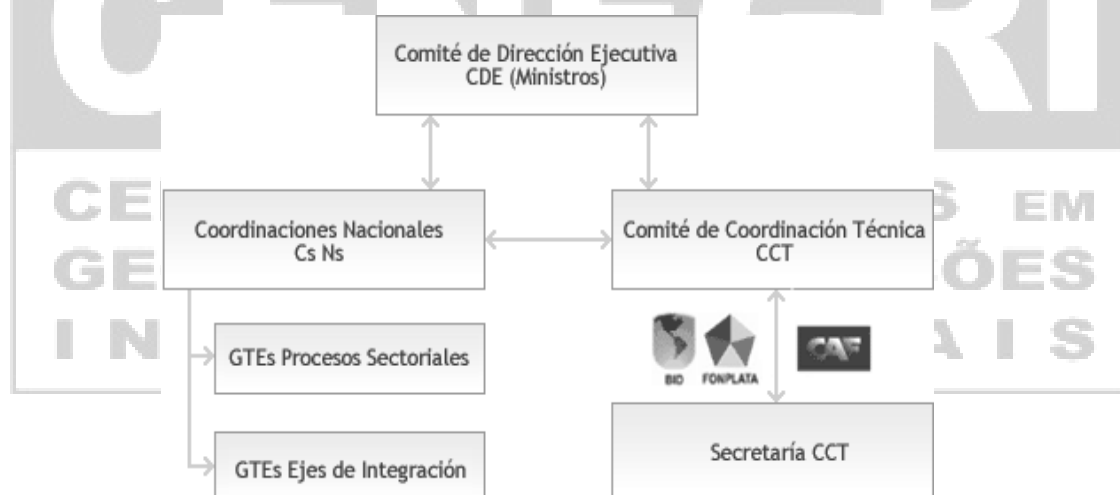
El estudio de las cadenas productivas y de los sectores a integrar en los diferentes ejes de la IIRSA en función de la infraestructura, de alguna manera también significa un cambio en la visión del desarrollo de la iniciativa y de cómo continuar hacia el futuro con la implementación de los diferentes proyectos propuestos. Sin duda que integrar cadenas productivas puede implicar también integrar a otros sectores, tales como: las PYMES, universidades, centros de investigación y sindicatos, que contribuyan con sus trabajos y experiencia a identificar nuevas cadenas productivas, entre otros actores.

El objetivo fundamental de desarrollar la infraestructura para la integración productiva tiene que estar orientado a generar una mayor oferta laboral, con empresas más profesionalizadas que puedan alcanzar altos niveles de cooperación con empresas de otros países, y explorar el desarrollo de nuevos sectores, lo que redundará definitivamente en una mejora en el nivel de vida de los trabajadores y en la generación de nuevas fuentes laborales.

## La participación de la sociedad civil

Como expusieramos con anterioridad la participación de la Sociedad Civil en el seno de la IIRSA es deficitaria y ello se debe principalmente a la estructura institucional que presenta la Iniciativa, la cual no ha diagramado canales formales de comunicación para la implementación de los proyectos.

Así la IIRSA se compone de un **Comité de Dirección Ejecutiva**, formado por los Ministros de Planificación e Infraestructura, las **Coordinaciones Nacionales**, un **Comité de Coordinación Técnica**, una **Secretaría** y **Grupos Técnicos de Procesos Sectoriales y de Ejes de Integración**. Esta estructura se encuentra a su vez acompañada por las tres instituciones financieras multilaterales de la región: el BID, la CAF y el FONPLATA, de forma tal de lograr los objetivos multisectoriales propuestos.



Fuente: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

En este esquema organizacional, la posibilidad de participación de la sociedad civil es escasa o nula. La diferencia de la IIRSA con procesos de integración como el MERCOSUR, es que las decisiones políticas y ejecutivas se toman en el seno de la Iniciativa y tienen una incidencia directa en el área donde se ejecuta el proyecto. Por ello, gran número de Organizaciones No Gubernamentales, plantean la necesidad de diagramar un canal donde puedan exponer sus dudas e inquietudes con referencia a los proyectos que se implementen.

Ano VII	Volume VIII	Nº 15	Julho/Dezembro 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	-------------	-------	---------------------	----------------	----------------

Diferentes han sido las reacciones ciudadanas con referencia al proyecto. Por un lado se encuentran aquellas que plantean como objetivo monitorear e incidir en su implementación, buscan generar estudios propios de impacto ambiental y social e incidir en las agencias de financiación. Por otro lado, existen otras organizaciones que se manifiestan a través de la protesta y la resistencia, en forma sostenida o intermitente.

Como ejemplo de ello podemos citar lo expresado por la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), la cual reclama una reestructuración de la IIRSA, ya que la misma, tal cual está diseñada es contraria a la concepción indígena, por ello plantea, entre otras cuestiones, la diagramación de los procesos de consulta, porque en la actualidad las presentaciones que se efectúan deben realizarse en el Directorio de la IIRSA<sup>18</sup>.

Esta situación podría cambiar si se vincula institucionalmente al IIRSA con la UNASUR, ya que esta instancia sí prevé una mayor participación ciudadana<sup>19</sup>, pero lamentablemente todavía no se ha avanzado en la elaboración de mecanismos para tal fin, el proceso es aún muy reciente, de manera tal que los distintos sectores de la sociedad civil tendrán que ir forjando los espacios de participación también en este nuevo proceso de integración.

### **Reflexiones finales**

De acuerdo a las ideas expuestas en el presente trabajo, resulta sustancial el impulso de los proyectos de infraestructura física como uno de los ejes principales para lograr el tan ansiado desarrollo integral de la región sudamericana.

De esta manera, como hemos visto, la iniciativa IIRSA, que ya tiene 10 años de existencia, se presenta como una alternativa muy importante, con sus Ejes de Integración y Desarrollo, para avanzar hacia la creación de espacios física y estratégicamente integrados en la región.

Pero como también hemos analizado, los objetivos iniciales de la Iniciativa respondieron fundamentalmente a una lógica neoliberal, basada en la necesidad

<sup>18</sup> Entrevista a Miguel Palacín de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) Diario Diagonal 14/01/2010.

<sup>19</sup> Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas. Brasilia, Brasil, mayo de 2008. Art. 18: "...participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista (...). Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta".

Ano VII	Volume VIII	Nº 15	Julho/Dezembro 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	-------------	-------	---------------------	----------------	----------------

de la ampliación de los mercados hacia el mundo, sin visualizar quizá completamente la necesidad sudamericana de fortalecer como instancia previa, la interconexión de la región “hacia adentro”.

En este contexto de revisión y con el surgimiento de nuevas líneas políticas, de estrategia regional y de pensamiento, hubo una redefinición de los fundamentos del modelo de integración en Sudamérica que impulsaron la creación de la UNSAUR en el año 2008, como un proceso cuyo objetivo general es generar un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político; con el objetivo específico de desarrollar una infraestructura para la interconexión de la región.

La profundización de este proceso de integración y el entrecruzamiento de algunos de sus objetivos y programas con los de la IIRSA, llevaron a la necesidad, recientemente, de avanzar en el desarrollo de la relación entre ambos. Esto con el objetivo de consolidar la institucionalidad de IIRSA en el marco de la UNASUR como Foro Técnico del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento.

El cambio de visión estratégica de la IIRSA se ha comenzado a visualizar, en un aspecto sustancial, que es la efectiva incorporación al debate sobre los Ejes de Integración y Desarrollo, del tema de la “integración productiva” (cadenas de valor), el cual involucra necesariamente a la discusión sobre la infraestructura regional a nuevos actores, tales como las pequeñas y medianas empresas, los sindicatos y otros sectores de la sociedad civil.

Sobre el tema de la sociedad civil, hemos analizado que su participación es aún marginal, como ocurre en la mayoría de los procesos de integración que coexisten en la región, producto, entre otros motivos, de la diagramación de espacios institucionales meramente gubernamentales. Seguramente la sociedad civil se irá construyendo sus ámbitos de intervención tanto en la IIRSA como en la UNASUR.

### **Bibliografía citada y consultada.**

BARCELÓ KOSER, Marcel y BARCIA FONSECA, Rinaldo. **Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de valor agregado de Proyectos IIRSA.** Guía para la estructuración de un informe final. BID- INTAL, 2009.

Ano VII	Volume VIII	Nº 15	Julho/Dezembro 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	-------------	-------	---------------------	----------------	----------------

BARCIA FONSECA, Rinaldo. IIRSA y el potencial de integración en la región. El potencial de integración productiva Brasil-Paraguay en la región de Paraná, Seminario/Taller Regional en Logística y Facilitación, BID, Asunción, Paraguay, P. 1-45, 2009.

BONO, Laura y BOGADO BORDAZAR, Laura. **Los proyectos de infraestructura sudamericana frente a la crisis financiera internacional.** Revista Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, año 18, No. 36, Buenos Aires, Argentina, , p.61 – 77, 2009.

CCECEÑA, Ana Esther, AGUILAR, Paula y MOTTO, Carlos. **Territorialidad de la dominación: Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).** Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, Buenos Aires, 2007.

MACHINEA, José Luis y MARTÍN, Juan. **Desarrollo productivo en economías abiertas.** CEPAL, 2004.

GUILLÉN R., Arturo. **La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo.** En: VIDAL, Gregorio; GUILLÉN R., Arturo. Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado, P. 489-516, CEPAL, 2007.

HERNÁNDEZ, Ruby Daniel. **Un modelo de Desarrollo Regional.** Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1996.

RAMOS, Alejandro, RUIZ DEL CASTILLO, Ramiro y CARCIOFI, Ricardo (coord.). **Apuntes sobre infraestructura e integración en América del Sur.** IIRSA, 2010.

PREBISCH, Raúl. **El poder, los principios y la ética del desarrollo.** BID-INTAL, 2006.

VILLEGAS, Pablo. **El rol central de la IIRSA para el gobierno boliviano.** Centro de Documentación e Información (CEDIB), Bolivia, Nº 117, 2010.

ZIBECH, Raúl. **IIRSA: la integración a la medida de los mercados.** Programa de las Américas (Silver City, NM: International Relations Center), 2006.

### **Bibliografía teórica general**

GRAMSCI, A. **Escritos políticos (1917-1933).** Méjico, Siglo XXI, 1998.

Ano VII	Volume VIII	Nº 15	Julho/Dezembro 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	-------------	-------	---------------------	----------------	----------------

*www.revistaintellector.cenegri.org.br*

GRAMSCI, A. **Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado Moderno.** Buenos Aires: Nueva Visión, 2003.

WEBER, M. **Economía y Sociedad.** Méjico: Fondo de Cultura.

