



Integración en el Continente Americano

Planes geoestratégicos, seguridad
regional y fronteriza

—Volumen I—



Aurora Furlong y Zacula
Raúl Netzahualcoyotzi Luna
Juan Manuel Sandoval Palacios
COORDINADORES

Aurora Furlong y Zacula. Doctora en Economía por la Universidad Nacional de Economía, Kiev, Ucrania. Profesora-Investigadora Titular “C” y responsable del Cuerpo Académico de Política Económica en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México). Trabajos realizados sobre: Integración Centroamericana, Procesos asimétricos en los Tratados de Libre Comercio, Estudios de género, desigualdad y pobreza, migración y crisis alimentaria vinculada a las Empresas Transnacionales.

Raúl Netzahualcoyotzi Luna. Doctor en Economía por la Universidad Estatal T. Shevshenko de Kiev, Ucrania. Profesor e Investigador Titular en el Programa de Relaciones Internacionales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México). Línea de investigación vinculada a Estudios Internacionales: Países emergentes, Centroamérica, Crisis energética internacional y alimentaria, Política económica Internacional, Remesas, Pobreza y migración y Movimientos de Resistencia Social.

Juan Manuel Sandoval Palacios. Doctorado en Antropología, Universidad de California, Los Angeles (UCLA). Profesor-Investigador Titular “C” y Coordinador General del Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras, adscrito a la Dirección de Etnología y Antropología Social del Instituto Nacional de Antropología e Historia (México). Temas de interés académico: Globalización, Geopolítica, Seguridad Nacional y Regional, Militarización, Fronteras, Políticas de Migración, y Relaciones Políticas Chicano/Latino/Mexicanos. Activista transnacional, miembro del Consejo Ejecutivo de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC).



Aurora Furlong y Zacaula
Raúl Netzahualcoyotzi Luna
Juan Manuel Sandoval Palacios
COORDINADORES

Integración en el Continente Americano

**Planes geoestratégicos, seguridad
regional y frontera**
—Volumen I—



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE ECONOMÍA
ALTRES COSTA-AMIC EDITORES

3. La IIRSA en la UNASUR. Cambios y continuidades

Schweitzer, Mariana¹

Introducción

Como consecuencia del proceso de globalización se experimenta una creciente circulación de bienes y servicios que son canalizados a través de redes, heterogéneamente distribuidas, que organizan los flujos, reflejando la selectividad de la infraestructura en su relación con el territorio. Los actores hegemónicos diseñan sus territorios y sus redes en el mundo (Haesbaert y Porto-Gonçalves, 2005). En ese sentido, las redes, y sobre todo las globales, pueden servir tanto para unir privilegiando ciertas conexiones como para fragmentar, para agravar o para mejorar las condiciones de vida en los territorios en que se insertan.

Las infraestructuras de transporte suelen ser mega obras que generan grandes impactos y que ponen en tensión todos los sectores de la economía, los actores del sector público, de los distintos niveles de gobierno, actores privados y de la sociedad civil. Suelen ser grandes inversiones que, al facilitar particulares inversiones, pueden generar efectos sobre los territorios de forma tal que pueden verse transformados en enclaves económicos (extrayendo el excedente regional y transfiriéndolo a la economía global), en enclaves sociales (con actividades que se asientan sobre territorios

¹ Doctora en Arquitectura, Profesora-investigadora CONICET-Universidad de Buenos Aires, Argentina, «marianaschweitzer@gmail.com».

sin integración con la estructura social preexistente, sin transferir beneficios), o bien generar tal dependencia que, de retirarse la actividad dinamizadora, el territorio quedaría desarticulado.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), surgió en el año 2000 como un plan a nivel regional para ampliar y modernizar las interconexiones físicas de América del Sur. Es una iniciativa **de ordenamiento territorial en la que** participan doce países de Sudamérica junto con organismos financieros multilaterales. Fueron estos últimos junto con Brasil, quienes la impulsaron y ofrecieron apoyo técnico-financiero para la realización de obras de infraestructura, en la búsqueda de **adaptar los territorios a las exigencias del mercado mundial y de** las grandes empresas, **de conectar** los grandes centros de producción y consumo mediante la diversificación de los medios y modos de transporte.

La IIRSA se plantea con el propósito de fortalecer ciertos flujos asociados con la demanda de algunos actores, en la búsqueda de la aceleración de la circulación de ciertos bienes y servicios en una nueva organización del territorio, y en ese sentido determina nuevas situaciones de competitividad o de «inviabilidad económica» de regiones y circuitos productivos, y con ello sectores sociales incluidos y excluidos. Asimismo habilita territorios para la explotación de recursos para su exportación, mediante una mayor «eficiencia» en las inversiones en transporte, energía y telecomunicaciones, dentro de la visión de la naturaleza como obstáculo o como recurso.

Si en sus orígenes la IIRSA se formuló desde los organismos internacionales de crédito en el marco de políticas de fuerte corte neoliberal, interesa analizar los cambios y continuidades que fue experimentando ante su inserción en el nuevo bloque regional, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que bajo un propósito de desarrollo territorial equitativo y sustentable se fijó como objetivo reconocer y dar continuidad a los «logros y avances» de IIRSA incorporando a la iniciativa en su seno. Así, en el presente trabajo se analizan los cambios y las continuidades que ha tenido la IIRSA en el marco de la UNASUR, tanto en relación con sus objetivos, como en la gestión de la iniciativa, en los proyectos y en sus prioridades.

3.1 La IIRSA en la primera década del siglo XXI

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) fue propuesta en el año 2000 con el objetivo de ampliar y modernizar la infraestructura física de América del Sur.

Inscrita dentro de la lógica de la globalización, que demanda la eliminación de los puntos de estrangulamiento de los flujos comerciales (Carrion y Paim, 2006), la IIRSA, **en la búsqueda de adaptar los territorios a las exigencias del mercado mundial y de las grandes empresas**, apunta a mejorar las condiciones de circulación, a disminuir los obstáculos físicos y operativos para **conectar** los grandes centros de producción y consumo. Para ello **incluye la propuesta de trazado de rutas multimodales en América del Sur, hidrovías, carreteras y vías férreas, que permitirían bajar los costos de transporte mediante la diversificación de los medios y modos**. Al estar la IIRSA pensada a partir de la demanda, los puertos se convierten en piezas clave de la organización regional ya que funcionan como puertas de conexión con los mercados globales. El espacio integrado que se pretende configurar, permitiría, según los mentores de la IIRSA, garantizar la competitividad comercial internacional de la región, y con ello lograr un crecimiento económico, social y ambientalmente sustentable.

Buscando concentrar los flujos de comercio actuales y potenciales, y con el objetivo de establecer un estándar mínimo de calidad de servicios de transportes, energía y telecomunicaciones, los proyectos propuestos son agrupados en franjas multinacionales denominadas **Ejes de Integración y desarrollo (EID)**, diseñados en función de los recursos de los territorios. Estos EID son grandes espacios regionales y no solamente a los ejes de transporte (Pares, 2006).

La IIRSA propuso un **Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur**, compuesto por acciones básicas y por mecanismos para la implementación.

Como **acciones básicas** se planteó:

- Diseñar una visión más integral de la infraestructura y encuadrar los proyectos dentro de una planificación estratégica;

- modernizar y actualizar los sistemas normativos;
- armonizar las políticas, planes y los marcos regulatorios e institucionales entre los Estados;
- valorizar la dimensión ambiental y social de los proyectos; y
- mejorar la calidad de vida y las oportunidades de las poblaciones locales en los ejes de integración regional.

Enfatiza en que se buscará que las obras generen la mayor cantidad posible de impactos locales de desarrollo, evitando que sean sólo corredores entre los mercados principales. A su vez, se planteó incorporar mecanismos de participación y consulta a las comunidades involucradas y al sector privado interesado en el financiamiento, construcción y operación de los proyectos.

Como **mecanismos para la implementación** del Plan de Acción se instituyeron, en una primera instancia, tres tipos de organismos de gestión:

- 1) Un **Comité de Dirección Ejecutiva** (CDE), que es la instancia directiva, integrado por los representantes de los gobiernos de los distintos países. Su función es sugerir y aprobar el Plan de Acción y coordinar planes e inversiones.
- 2) Un **Comité de Coordinación Técnica** (CCT), que tiene por función identificar una cartera de proyectos y promover la participación del sector privado en la operación y financiamiento de los mismos. Está integrado por representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), quienes impulsaron la iniciativa y ofrecieron apoyo técnico-financiero para la realización de las obras. Esta instancia técnica cuenta con una Secretaría, que coordina al conjunto de las instituciones, enlaza todos los organismos de la IIRSA (CCT, CDE y CN) y se encarga de la organización y de la logística del plan de trabajo anual.
- 3) Los **Grupos Técnicos Ejecutivos** (GTE) se constituyen para cada EID, y son los que deben analizar temas espe-

cíficos. Están integrados por funcionarios designados por los gobiernos de los países involucrados.

Luego de algunos años de funcionamiento, en 2005 se creó, en cada uno de los gobiernos miembro, un nuevo organismo: la **Coordinación Nacional (CN)**. La función de cada CN es actuar como enlace entre las acciones y las agencias nacionales involucradas en el logro de las metas. Son el punto focal de la IIRSA en cada país y deben coordinar, por un lado, el intercambio con las CN de los otros países, y por otro, la participación de los distintos organismos gubernamentales, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil al interior de cada país.

Para complementar al Plan de Acción, y para armonizar marcos regulatorios, se definieron los **Procesos Sectoriales de Integración (PSI)**. Su función es la búsqueda de financiamiento y la identificación y la resolución de los obstáculos de tipo normativo e institucional que puedan limitar la ejecución y la operación de las obras².

3.2. La metamorfosis de la IIRSA

Fue entre el año 2000 y fines de 2003, durante los primeros tres años de la IIRSA, cuando se propusieron y discutieron los primeros Ejes de Integración y Desarrollo y se identificaron los proyectos de forma preliminar.

En el inicio se plantearon doce EID, pero a lo largo de los años se excluyeron el Eje Multimodal Orinoco-Amazonas-de la Plata, el Eje Marítimo del Atlántico y el Eje Marítimo del Pacífico, y se incorporó el Eje Hidrovía Paraná-Paraguay. Si bien en 2013 son diez los EID, se trabaja en nueve de ellos debido a la inexistencia de proyectos para el Eje Andino Sur. También fue cambiando la cantidad de proyectos: de los trescientos treinta y cinco incluidos en la Cartera IIRSA 2003-2004, se pasó a quinientos treinta y uno en 2011, a quinientos cuarenta y cuatro en 2012 y a quinientos setenta y uno con la actualización de abril de 2013 (véase cuadro 3.1).

² Los PSI se han constituido para Sistemas Operativos de Transporte Multimodal, de Transporte Aéreo, para Facilitación de Pasos de Frontera y para Armonización de Políticas Regulatorias, de Interconexión, de Espectro, de Estándares Técnicos y de Universalización de Internet.

Cuadro 3.1
Evolución de los Ejes de la IIRSA

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eje Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta											
Eje Andino											
Eje MERCOSUR –Chile											
Eje Interoceánico Brasil - Bolivia- Perú-Chile											
Eje Venezuela-Brasil-Guyana-Suriname											
Eje Central del Amazonas											
Eje Marítimo del Atlántico											
Eje Marítimo del Pacífico											
Eje Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca											
Eje Amazónico del Sur											
Eje Multimodal Orinoco- Amazonas – Plata											
Eje Bolivia-Paraguay-Brasil											
Cantidad de ejes	12						10				
Cantidad de ejes activos							9				
							41				
Cantidad de proyectos	335						349				
							514				
							510				
							524				
							531				
							544				
							571				

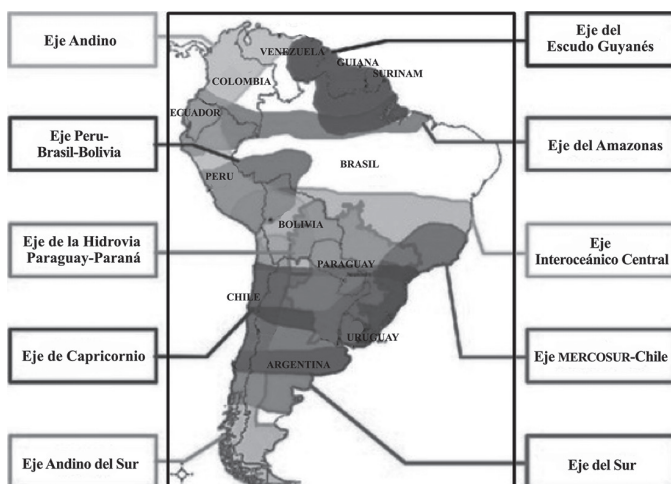
Fuente: elaboración propia con base en documentos varios IIRSA. Base de Datos de Proyectos IIRSA. Agosto 2011

Entre 2005 y 2006, luego de la conformación inicial de la cartera de proyectos del primer Plan de Acción, se actualizaron el Eje del Amazonas y el Eje MERCOSUR-Chile, se incorporaron proyectos del Eje Hidrovía Paraná-Paraguay y se conformó una cartera de trescientos cuarenta y nueve proyectos, reunidos en cuarenta y un grupos, con una inversión estimada en 60 523 millones de dólares.

En 2008 se concluyó la Cartera de Proyectos del Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná y se realizaron actualizaciones en los ejes Capricornio, MERCOSUR-Chile y del Escudo Guayanés. Como resultado se elevó a quinientos catorce la cantidad de proyectos y la inversión estimada a 69 247 millones de dólares.

Nuevamente en 2009 se actualizó la Cartera de Proyectos, tomando en cuenta los cambios ocurridos en los planes de desarrollo de cada país y con el objetivo común de integración y desarrollo de América del Sur. La Cartera de 2009 estuvo conformada por quinientos diez proyectos, organizados en cuarenta y siete grupos y con una inversión estimada de 74 542 millones de dólares.

Mapa 3.1
Ejes IIRSA



Fuente: IIRSA

3.3 Los proyectos priorizados en 2004

Dentro del total de proyectos incluidos en la Cartera, hubo una primera priorización, denominada **Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010** (AIC), elaborada en 2004. Esta Agenda incluyó treinta y un proyectos que se consideraron estratégicos y prioritarios para la integración física de la región. Los ejes con la mayor cantidad de proyectos priorizados en esa agenda, ambos con siete iniciativas, fueron el Eje MERCUSUR-Chile y el Eje Interoceánico Central (véase cuadro 3.2). A lo largo de los años fueron modificándose algunos ejes y cambiando la cantidad de proyectos formulados y las inversiones previstas. Siempre priman los proyectos de transporte sobre los de energía.

Cuadro 3.2
Proyectos en la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Estado de avance

<i>Eje</i>	<i>En AIC 2005-2010</i>	<i>Estado de proyectos AIC</i>	
		<i>En ejecución</i>	<i>Concluidos</i>
Capricornio	2	0	0
Andino	3	2	0
MERCOSUR-Chile	7	5	0
Interoceánico Central	7	5	0
Escudo Guayanés	4	1	1
Amazonas	4	3	0
Hidrovia Paraná-Paraguay	0	0	0
Del Sur	0	0	0
Perú-Bolivia-Brasil	2	1	1
Andino Sur	0	0	0
TIC*	2	2	0
Total²	31	18	2

**Las TIC son proyectos de tecnologías de información y comunicación.

**La cantidad de proyectos no se corresponde con la suma aritmética de los totales por EID debido a la existencia de dos Proyectos Rótula que articulan dos o más EID, o que articulan dos o más grupos de proyectos de un mismo EID: el Paso de frontera Pircas Negras perteneciente a los EID de Capricornio y MERCOSUR-Chile y la pavimentación Potosí-Tupiza-Villazón perteneciente a los EID de Capricornio e Interoceánico Central.

Fuente: IIRSA, Agenda de Implementación Consensuada.

En cuanto a la evolución de los proyectos de esta agenda priorizada, se observa que sólo dos de ellos habían sido concluidos, ambos puentes internacionales. Los ejes en los que proporcionalmente hubo más avances en sus proyectos priorizados fueron el Perú-Bolivia-Brasil (de los dos proyectos en AIC, uno ha sido concluido y el otro se encuentra en ejecución), el Escudo Guyanés (de cuatro, uno concluido y unos en ejecución) y los ejes MERCOSUR-Chile e Interoceánico Central (ambos con siete proyectos priorizados de los cuales cinco estaban en ejecución).³ Por su parte, el EID que recibió menos avances ha sido el de Capricornio (véase cuadro 3.2). La mayor cantidad de proyectos comenzó a ejecutarse en 2008 y a partir de ese año no entró ninguno en licitación. Cabe mencionar que cuando fue definida la AIC, de los treinta y un proyectos, se encontraban en proceso licitatorio seis y estaban ejecutándose ocho. Ambos proyectos de Tecnología de la Información estaban en ejecución. En esta agenda no se habían incluido proyectos ni en el Eje del Sur ni en el Eje Andino Sur (para este último no hay proyectos definidos aún). Debe tenerse en cuenta que al momento del diseño de la AIC el Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay aún no se había consolidado (véase cuadro 3.3).

3.4. La IIRSA en el COSIPLAN

A partir de 2008 la IIRSA tuvo un cambio en su institucionalización vinculado con la conformación de la **Unión de Naciones Suramericanas** (UNASUR) y con la creación, en 2009, del **Consejo Suramericano de Ministros de Infraestructura y Planificación** (COSIPLAN).⁴

Si el regionalismo abierto privilegiaba la formación de mercados regionales relativamente abiertos, con la liberación del comercio y la fijación de aranceles diferenciales y de marcos regulatorios, el nuevo regionalismo buscó un predominio de la agenda política, la recuperación del Estado y una mayor integración. Si el regionalismo abierto atendía a la eliminación de barreras comerciales y

³ Algunas veces se incluye en ejecución el proyecto (la obra física) y en otras, los estudios previos (proyecto ejecutivo, análisis financieros, etcétera).

⁴ Creado en la Tercera Reunión de la UNASUR.

Cuadro 3.3
Evolución de proyectos de la AIC 2005-2010

		<i>Nombre del proyecto AIC 2005-2010 (2004)</i>						
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Amazonas	1. Carretera Pasto-Mocoa		Pre-ejecución		En ejecución			
	2. Carretera Paita-Tarapoto-Yurimauas		Licit. En ejecución					
	3. Puerto Francisco Orellano		Pre-ejecución					
	4. Carretera Lima-Tingo María-Pucallpa		Pre. En licitación		En ejecución			
	5. Centro binacional de atención de frontera Desaguadero *		Licit. Pre-ejecución		En ejecución		Pre.	
Andino	6. Recuperación navegabilidad por el Río Meta		Pre. En licitación		En ejecución			
Capricornio	7. Paso de frontera Cucuta-San Antonio de Táchira		Pre-ejecución				Perfil	
	8. Construcción del puente Binacional Salvador Mazza-Yacuiba *		Pre-ejecución					
	9. Nuevo puente Pres.Franco-Porto Meira		Pre-ejecución					
Escudo	10. Ruta Boa Vista-Bonfim-Lethem-Linden-Georgetown *		Pre-ejecución		En ejecución			
	11. Puente sobre Río Takutu		En ejecución		Concluido			
Guyanés	12. Carretera Venezuela-Guyana-Suriname		Pre-ejecución				Perfil	
	13. Mejoras Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina y cruce Río Marowijne		Pre-ejecución					
	14. Paso de frontera Infante Rivarola-Cañada Oruro *		Pre-ejecución					
Interoceánico	15. Rehabilitación del tramo El Sillar		Pre-ejecución		En ejecución		Pre	

	16. Construcción carretera Pailon-San José-Pto Suárez	En ejecución
	17. Anillo ferroviario Sao Paulo	Pre-ejecución
	18. Carretera Toledo-Pisiga	En ejecución
	19. Rehabilitación carretera Iquique-Colchane	En ejecución
	20. Construcción carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-E. Abaria	En licitación
MERCOSUR-	21. Duplicación ruta 14 Paso de Los Libres-Uruguayana	Pre-ejecución
Chile	22. Adecuación corredor Río Branco-Montevidéo-Colonia-Nueva Palmira	En ejecución
	23. Duplicación tramo Palhoça-Osorio	En ejecución
	24. Proyecto ferroviario Los Andes –Mendoza	En licitación
	25. Ruta internacional 60 CH Valparaiso-Los Andes	En ejecución
	26. Gasoducto del noreste Argentino *	Pre-ejecución
	27. Construcción del puente internacional Jaguarão-Río Branco *	Pre-ejecución
Perú-Bolivia-	28. Pavimentación Ñapari-Pto Maldonado-Inambari-Juliacca/Cusco	Licit. En ejecución
Brasil	29. Puente sobre Río Arce	En ejecución
TIC	30. Exportación por envíos postales para PYMES	Concluido
	31. Implementación acuerdo roaming en América del Sur	En ejecución
		En ejecución

Fuente: elaboración propia con base en los informes de la IIRSA - AIC 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010

Notas: * Proyectos priorizados nuevamente en 2011

por ello es definido como integración negativa (MERCOSUR-CAN), el nuevo regionalismo es considerado como integración positiva porque no hace eje en la eliminación de obstáculos sino en la construcción de instituciones y políticas comunes, avanzando en la cooperación en espacios que exceden lo comercial, tal la UNASUR (De Geus, 2011).

En este contexto el COSIPLAN se propone como una instancia de discusión política y estratégica para implementar la integración de la infraestructura regional de los países de la UNASUR. Tiene por principios la complementariedad de políticas, programas y proyectos de infraestructura regional que propendan al equilibrio y a la cohesión territorial, así como al desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza. Se propone la participación ciudadana y el pluralismo en las iniciativas de integración regional en infraestructura, respetando los derechos de todos los pueblos y su diversidad, así como la cooperación en la evaluación y en la priorización de proyectos de integración.

Ya se planteaba años antes la necesidad de pensar la infraestructura desde una visión regional:

Debemos replantear IIRSA para considerar el deseo de la gente de ver caminos para su desarrollo, no carreteras para exportación que atraviesan los corredores de la miseria y aumentan la deuda nacional. (Morales, 2006)⁵.

Si bien en 2010 hubo una nueva revisión de la Cartera de Proyectos que pasó a estar integrada por quinientos veinticuatro proyectos distribuidos en cuarenta y siete grupos y nueve EID activos⁶, con una inversión estimada de 96 119 millones de dólares, recién en 2011 se reconoce como Cartera COSIPLAN. Acorde con el discurso desarrollista de la UNASUR, se amplió el concepto de los EID privilegiando el desarrollo sustentable y la reducción de las asimetrías de la región (UNASUR COSIPLAN, 2011).

Casi un 74% de la Cartera 2010 presenta avances concretos, dentro de los cuales el 10% de los proyectos se encuentra conclui-

⁵ Discurso del Presidente Evo Morales en Cochabamba, Bolivia durante la II Cumbre UNASUR y el Foro Social el 10 de febrero de 2006.

⁶ Por seguirse sin propuestas para el Eje Andino Sur.

do (6179 millones de dólares), 36% en ejecución (37370 millones de dólares) y 28% en fase de preparación (24595 millones de dólares).

En abril de 2010, el COSIPLAN elaboró el **Plan de Acción Estratégico 2012-2022** (PAE), aprobado en noviembre de 2011. Este Plan busca mejorar las herramientas para la ejecución y conclusión de las obras, para la incorporación de mecanismos de participación social, la definición de estrategias para la financiación de proyectos de alto impacto en la región y la compatibilización de los marcos normativos e institucionales de los países de América del Sur. Contiene una serie de objetivos que se traducen en acciones concretas, productos esperados y plazos para su concreción. Se propone sujeto a monitoreo y a evaluación permanente, a través de los Planes de Trabajo Anuales aprobados por los Ministros del COSIPLAN.

En ese ámbito se definieron tres grupos de trabajo:

- El primero con el objetivo de definir los **mecanismos de financiamiento y garantías** para facilitar los proyectos priorizados con el apoyo de los bancos de desarrollo nacionales y regionales;
- un segundo grupo sobre **Telecomunicaciones en América del Sur** con el objetivo de desarrollar un anillo óptico de banda ancha que conectara los países de América del Sur; y
- un tercer grupo para la **Integración Ferroviaria de América del Sur**, en particular para la construcción del Corredor Ferroviario Bioceánico entre los puertos de Santos y Paranaguá y los puertos chilenos de Antofagasta y Mejillones, pasando por Argentina y Uruguay.

En 2011 se presentó la denominada cartera de Proyectos del COSIPLAN, en la que se elevaron a quinientos treinta y un proyectos distribuidos en cuarenta y siete grupos y la inversión estimada a 116 121 millones de dólares. La gran mayoría correspondía al sector transporte (461), seguido por los de energía (60) y por algunos de comunicaciones.

En cuanto a la distribución de proyectos por EID, la mayor cantidad se concentró en el Eje MERCOSUR-Chile (el 20%), en el Eje

de la Hidrovía Paraná-Paraguay (el 18%) y en el Eje de Capricornio (el 14%) (véase cuadro 3.4). Por otra parte, los proyectos de transporte estaban distribuidos en todos los EID y los de energía estaban concentrados sólo en tres de ellos: en el Eje Perú-Brasil-Bolivia (el 52% del total de las inversiones), en el Eje MERCOSUR-Chile (el 33%) y en el Eje Andino (el 12%).

En ocasión del diseño de la agenda de proyectos de la IIRSA en 2011, vale decir que varios de ellos ya se encontraban en ejecución y algunos, próximos a su finalización. Esto se expresa en los avances declarados en septiembre de 2011: se encontraban concluidos el 11.9% de los proyectos, el 29.9% estaba en ejecución y el 29.6% en etapa de pre-ejecución. En cantidades, 152 se encontraban como ideas y sin avances, 157, en pre-ejecución, 159, en ejecución y 63, concluidos.

Cuadro 3.4
Proyectos IIRSA/COSIPLAN por EID

<i>Eje</i>	<i>Cantidad</i>	<i>%</i>
Capricornio	76	14
Andino	64	12
MERCOSUR-Chile	105	20
Interoceánico Central	61	11
Escudo Guayanés	18	3
Amazonas	64	12
Hidrovía Paraná –Paraguay	93	18
Del Sur	27	5
Perú-Bolivia-Brasil	25	5
Andino Sur	0	0
Total	531	100

Fuente: IIRSA, *Cartera de Proyectos 2011*.

Hubo un aumento en la cantidad de proyectos en los últimos años. Entre 2011 y 2013 la Cartera de Proyectos de IIRSA pasó de 531 a 571 proyectos. La inversión estimada que en 2003 era de 37424 millones de dólares, se incrementó a 60523 en 2007, a 96119 en 2010 y a 152193 millones de dólares en 2013. El eje que

concentró la mayoría de los proyectos incorporados en la agenda de 2013 fue el Amazonas: de los cuarenta proyectos nuevos recibió veintisiete (véase cuadro 3.5).

En cuanto al avance, en 2012 se encontraban concluidos setenta y cuatro proyectos y estaban en ejecución ciento sesenta y ocho. Un año más tarde, en 2013 se habían concluido cinco proyectos más, alcanzando así un total de setenta y nueve proyectos finalizados (el 14% de ellos y el 10% de la inversión total prevista) y los que estaban en ejecución eran ciento setenta y cuatro, seis más que en 2012 (el 30% de los proyectos y el 48% de la inversión). El EID MERCOSUR-Chile tuvo los mayores avances: dieciséis concluidos y treinta y seis en ejecución. El Interoceánico Central y el Andino también habían recibido los mayores avances. Los referidos al EID de Capricornio, si bien en términos absolutos en 2012 eran numerosos, veintisiete (considerando los concluidos y aquellos en ejecución) en términos relativos el número rondaban sólo el 30%. El Eje del Sur y el Eje Perú-Bolivia-Brasil, en términos relativos tuvieron los mayores avances en ese mismo lapso: ambos registraron avances de entre el 70% y el 85% en los proyectos de sus agendas (véase cuadro 3.5).

Para el diseño de **estrategias regionales de planeamiento para el desarrollo de infraestructura**, se propuso una **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)** y para complementarla, los **Programas Territoriales de Integración (PTI)**, éstos con el objetivo de **identificar e implementar acciones en materia regulatoria y de planificación territorial, optimizar el manejo ambiental del territorio en armonía con la naturaleza y mejorando los impactos locales de la infraestructura. Se procuró que estos programas potenciaran el impacto de la infraestructura en el desarrollo de los territorios involucrados, considerando los aspectos económicos, sociales y ambientales.**

3.5 Los proyectos priorizados en 2011

Dentro del Plan de Acción, como se ha mencionado, se incluyó otra priorización diferente a aquella formulada en 2004, plasmada en la **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)**,

Cuadro 3. 5
Carteras 2011, 2012 y 2013 por EID. Avances agenda 2012

EID	Proyectos 2011	Proyectos 2012	Proyectos 2013	Avances proyectos 2012			
				Perfil	Pre- ejecución	Ejecu- ción	Conclu- dos
Capricornio	76	80	80	16	37	17	10
Andino	64	64	64	21	7	22	14
MERCOSUR-Chile	105	113	113	36	25	36	16
Interoceánico Central	61	61	61	10	15	26	10
Escudo Guayanés	18	18	18	7	2	5	4
Amazonas	64	64	91	25	15	20	4
Hidrovia Paraná- Paraguay	93	94	94	34	29	23	8
Del Sur	27	27	27	6	5	10	6
Perú-Bolivia- Brasil	25	25	25	6	7	10	2
Andino Sur	0	0	0	0	0	0	0
Capricornio	0	0	0	0	0	0	0
Total	531	544	571	160	142	168	74

Fuente: IIRSA, *Agenda de Implementación Consensuada y Cartera de Proyectos IIRSA 2011*.

Nota: los totales no corresponden con la suma de proyectos ya que hay algunos que se incluyen en más de un eje y figuran en ambos.

integrada por treinta y un proyectos, tanto de carácter nacional como binacionales o multinacionales, considerados de alto impacto para la integración física regional.

Los criterios para la selección de los proyectos de la API fueron la pertenencia de los mismos a la Cartera de Proyectos del COSIPLAN; ser considerados prioridad en los países y contar con compromiso de realización (evidenciado por la asignación de fondos en planes plurianuales, en legislación aprobada, en los presupuestos, etcétera); disponer de estudios de factibilidad; y que el proyecto consolidara redes de conectividad con alcance regional y sinergias transfronterizas. La API incluyó obras en puertos, hidrovías, ferrovías, rutas, puentes, túneles, aeropuertos,

gasoductos, líneas de transmisión de energía y sistemas de transporte multimodal, a lo largo y ancho de Suramérica. Esos treinta y un proyectos estructurados agrupan ochenta y ocho proyectos individuales, de los cuales en noviembre de 2011 se encontraban diecinueve en ejecución y cuarenta y siete en pre-ejecución. La inversión estimada para los API fue de 13 652,7 millones de dólares.

Con relación a los ochenta y ocho proyectos individuales, es notoria la cantidad de proyectos para el Eje del Amazonas que representan un 28% sobre el total, la del Eje de Capricornio con el 20% y la Hidrovía Paraná-Paraguay que contiene al 17% de los proyectos API individuales. Son casos, especialmente el primero, donde los proyectos estructurados contienen varios proyectos individuales (*véase* cuadro 3.6). Según los proyectos estructurados de la API, el Eje de la Hidrovía tiene un menor porcentaje de proyectos priorizados respecto del total propuesto en la Agenda

Cuadro 3.6
Proyectos estructurados e individuales IIRSA/COSIPLAN
en la API 2011, por EID

<i>Eje</i>	<i>Proyectos Estructurados</i>	<i>%</i>	<i>Proyectos Individuales</i>	<i>%</i>
Capricornio	5	16	18	20
Andino	5	16	11	13
MERCOSUR-Chile	6	19	7	8
Interoceánico Central	4	13	7	8
Escudo Guayanés	3	10	4	5
Amazonas	3	10	25	28
Hidrovía Paraná-Paraguay	4	13	15	17
Del Sur	0	0	0	0
Perú-Bolivia-Brasil	1	3	1	1
Andino Sur	0	0	0	0
Total	31	100	88	100

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

2011. Por el contrario, se incrementó la proporción de los proyectos priorizados del Eje Andino y más notoriamente del Escudo Guayanés.

3.6 Los cambios y las continuidades

Con relación a las **agendas priorizadas**, AIC 2005-2010 y API 2011 (PEA 2012-2022), a pesar de haberse finalizado sólo dos de sus treinta y un proyectos, se mantienen sólo seis. Cuatro de ellos en distintos ejes (el Centro binacional de atención de frontera Desaguadero, la construcción del Puente Binacional Salvador Mazza-Yacuiba, la ruta Boa Vista-Bonfim-Lethem-Linden-Georgetown, el Paso de Frontera Infante Rivarola-Cañada Oruro) y sólo dos coinciden en el mismo EID, en el MERCOSUR Chile (la construcción del puente Internacional Jaguarão-Río Branco y el Gasoducto del Noreste Argentino, uno de los dos proyectos de energía incluidos en esta agenda). Desaparecieron los proyectos TIC de las prioridades a la vez que se creó el Grupo de Trabajo de Telecomunicaciones en América del Sur (*véase* cuadro 3.7).

En cuanto a los avances, la mitad de los seis proyectos que se mantuvieron en ambas agendas priorizadas estaban en pre-ejecución en AIC 2005-2010 y la otra mitad en ejecución.

En cuanto a los ejes que contienen más cantidad de proyectos priorizados, considerando en el caso de la API a los estructurados y teniendo en cuenta que en ocasión de la formulación de la AIC el Eje de la Hidrovía no se había consolidado, se puede observar que en la Agenda de la IIRSA en la UNASUR ha aumentado la priorización de los Ejes de Capricornio y Andino, a la vez que ha disminuido la del Interoceánico Central.

Por su parte la inversión estimada en ocasión del PAE 2012-2022⁷ según eje tenía como principal destinatario el Eje MERCOSUR-Chile (44 389,8 millones de dólares) y el Eje Perú-Bolivia-Brasil (29 557,8 millones de dólares). Para los EID Andino y Capricornio rondaba los 9000 millones de dólares y para el

⁷ Según la Base de Proyectos (al 07/09/11).

Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay y el del Amazonas los 6000 millones de dólares. Para el resto de los ejes era mucho menor.

Es importante destacar que, mientras el aumento de la inversión estimada en el período 2004-2011 fue de casi un 200%, el aumento del tipo de financiamiento público fue mayor, de un 360%. Aunque el aumento porcentual del financiamiento privado de la cartera haya tenido un crecimiento importante en este período, los montos totales son bastante inferiores a aquellos del financiamiento público o público/privado. Por el contrario de la inversión pública, la privada prácticamente no aumentó entre 2009 y 2011 (IIRSA, 2012).⁸

En cuanto a los objetivos, la IIRSA-UNASUR se inscribiría en el denominado nuevo regionalismo, con integración positiva (Chaves García) y con la recuperación de la agenda del desarrollo con predominio de lo político, con la incorporación de componentes económicos, políticos, ambientales y sociales. Sin embargo se percibe una tensión entre la decisión política expresada en el discurso y la representación de intereses desde el mercado hacia el sistema político, en contexto de uso abusivo de la naturaleza con un incremento de la IED (en recursos naturales. sectores mineros, de hidrocarburos), que incluye la crisis energética dentro del modelo productivo y extractivo vigente, en el cual los proyectos parecen debatirse en su función de aportar a la integración regional o a mejorar las conexiones para la extracción de recursos.

Sobra decir que resulta indispensable incrementar la dimensión política y la participación, la planificación y el control del uso de los recursos en el contexto de una integración más profunda, en la cual la infraestructura y los proyectos sobre los territorios sean uno de los componentes de un programa común. Sólo así podríamos evitar que la encomia global construya el territorio a su medida.

⁸ Esta información no es fácil de conseguir y los datos no son uniformes. Según dos informes, uno de 2005 que incluyó 117 proyectos y otro de 2009, las inversiones estatales eran de 64% y 62%, las privadas de 21% en ambos, y las de los organismos financieros regionales e internacionales (CAF-FONPLATA-BID- BNDES- BANDES) de 15% y 17% respectivamente.

Cuadro 3. 7
Proyectos priorizados por IIRSA en Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 y en la Agenda de Proyectos de Integración 2011

<i>Eje</i>	<i>Nombre proyecto AIC 2005-2010 (2004)</i>	<i>Países</i>	<i>Nombre proyecto API 2012-2022 (2011)</i>	<i>Países</i>
Amazonas	1. Carretera Pasto-Mocoa	CO	1. Eje vial Paíta-Tarapoto-Yurimaguas, Puertos, Centros Logísticos e Hidrovías	PE
	2. Carretera Paíta-Tarapoto-Yurimaguas	PE	2. Eje vial Callao-La Oroya-Pucallpa, Puertos, Centros Logísticos e Hidrovías	PE
	3. Puerto Francisco Orellano	EC	3. Acceso nororiental al Río Amazonas	BR-CO-EC-PE
	4. Carretera Lima-Tingo María-Pucallpa	PE		
Andino			5. Centro binacional de atención de frontera Desaguadero 4.	BO-PE
	6. Recuperación navegabilidad por el Río Meta	CO-VE	5. Corredor vial Caracas-Bogotá-Buenaventura / Quito	CO -EC-VE
	7. Paso de Frontera Cucuta-San Antonio de Táchira	CO-VE	6. Conectividad pasos de frontera Colombia-Venezuela	CO-VE
			7. Interconexión fronteriza Colombia-Ecuador	CO-EC
Capricornio			8. Autopista del Sol: Mejor. Sullana-Aguas Verdes	
	8. Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza Yacuiba 9.	PA-BR	10. Conexión oeste Argentina-Bolivia	AR-BO
	9. Nuevo puente Pres. Franco-Porto Meira		11. Corredor FCC Bioceánico Paranaguá-Antofagasta	AR-BR-CH-PA
			12. Conexión vial Foz-Ciudad del Este-A.unción-Clorinda	AR-BR-PA
			13. Línea transm. 500 Kv Itaipú-A.unción-Yacireta	BR-PA
Escudo			10. Ruta Boa Vista-Bonfim-Linden-Georgetown 14.	BR-GU
Guyanes	11. Puente sobre río Itakutu	GU-BR	15. Rehabilitación de la carretera Caracas-Manaos	BR-VE
	12. Carretera Venezuela-Guyana-Suriname	VE-GU-SU16.	Rutas entre Venezuela-Guyana-Suriname	VE-GU-SU
	13. Mejoras en vía Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina y cruce sobre Río Marowijne	SU-GU		

Hidrovia Paraná-Pa- raguay	17. Mejoramiento navegabilidad ríos de la Cuenca del Plata	AR-BO-BR-PA- UR	AR-BO-BR-PA- UR	
	18. Interconexión FFCC Paraguay-Argentina-Uruguay	AR-PA-UR	AR-PA-UR	
	19. Rehabilitación Ramal FFCC Chamberlain-Fray Bentos	UR	UR	
	20. Circunvalación vial de Nueva Palmira	UR	UR	
	14. Paso de frontera Infante Rivarola -Cañada Oruro	21.	BO-PA	BO-PA
	Interoceáni- co Central	15. Rehabilitación del tramo El Sillar	BO	BO
	16. Construcción carretera Pailon-San José- Puerto Suárez	17. Anillo ferroviario Sao Paulo	BO	BO-BR
	17. Anillo ferroviario Sao Paulo	18. Carretera Toledo-Pisiga	BR	BO
	18. Carretera Toledo-Pisiga	19. Rehabilitación carretera Iquique-Colchirane	BO	
	19. Rehabilitación carretera Iquique-Colchirane	20. Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija- Estación Abaria	CH	
	20. Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija- Estación Abaria	21. Gasoducto del noreste Argentino	BO	
	21. Gasoducto del noreste Argentino	22. Construcción del puente internacional Jaguarão-Río Branco	AR-BO BR-UR	AR-BO BR-UR
	22. Construcción del puente internacional Jaguarão-Río Branco	23. Duplicación ruta 14 Paso de Los Libres- Uruguayana	AR	BR-UR
	23. Duplicación ruta 14 Paso de Los Libres- Uruguayana	24. Corredor río Branco-Montevideo-Colonia- Nueva Palmira	UR	BR-UR
	MERCOSUR - Chile	25. Duplicación tramo Palhoça-Osorio	UR	BR-UR
	25. Duplicación tramo Palhoça-Osorio	26. Proyecto ferroviario Los Andes -Mendoza	BR	AR-CH
	26. Proyecto ferroviario Los Andes -Mendoza	27. Ruta internacional 60 CH Valparaíso-Los Andes	AR-CH	AR-CH
	27. Ruta internacional 60 CH Valparaíso-Los Andes	28. Pavimentación Iñapari-Pto Maldonado- Inambari-Juliacá/Cusco	CH	
	Perú-Boli- via-Brasil	29. Puente sobre Río Arce	PE	BR-PE
	29. Puente sobre Río Arce	31. Conexión Porto Velho	PE	BR-PE

Fuente: elaboración propia con base en *AIC 2005-2010 y API 2011*.

Nota: los AIC suman veintinueve porque hay dos de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que no fueron incluidos en la tabla.

Bibliografía

- Carrion, M. y Paim, E. (2006). *IIRSA Desvendando os Interesses*. I. Brasil : Núcleo Amigos da Terra.
- COSIPLAN/UNASUR (2012). *8 ejes de la Integración de la Infraestructura de la América del Sur*. São Paulo : Federación de Industrias del Estado de São Paulo-FIESP, Departamento de Infraestructura.
- De Geus, A., (2011). *Las caras de IIRSA: ¿integración regional o interconexión Sudamericana para la explotación de recursos naturales a favor de Brasil y/o del empresariado mundial?* Madrid : Universidad complutense.
- Haesbaert, R. y Porto Goncalvez, C. (2005) *A nova des-orden mundial*. Sao Paulo : Editora Unesp.
- Pares, A., (2006). “Uma América do Sul integrada e próspera: uma meta em andamento”. *Revista Bahia Invest*. Salvador: Seplan, Vol. 04, Brasil

Cibergrafía

- Ceceña, A.; Aguilar, P. y Motto, C. (2007). *Territorialidad de la dominación. Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)* (consultado en *Observatorio Latinoamericano de Geopolítica*, «www.geopolitica.ws»).
- COSIPLAN/UNASUR (2012). Plan de trabajo 2013 en *IIRSA* (consultado en «www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rcco_lima12_plan_de_trabajo_cosiplan_2013.pdf»).
- COSIPLAN-IIRSA (2012). *Cartera de Proyectos 2012* (consultado en «www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=32»).
- IIRSA, (2005). *Agenda de Implementación Concensuada 2005-2010. 31 Proyectos Estratégicos de Integración en América del Sur. Primer Informe Semestral*, Julio de 2005 (consultado en: «www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_informe_2005.pdf»).
- (2006). *Agenda de Implementación Concensuada 2005-2010. 31 Proyectos Estratégicos de Integración en América del Sur. Segundo Informe*, Julio de 2006 (consultado en «www.iirsa.org»).

- org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_informe_2006.pdf»).
- (2007). *Agenda de Implementación Concensuada 2005-2010. 31 Proyectos Estratégicos de Integración en América del Sur. Tercer Informe*, Julio de 2007, (consultado en «www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_informe_2007.pdf»).
 - (2008). *Agenda de Implementación Concensuada 2005-2010. 31 Proyectos Estratégicos de Integración en América del Sur. Cuarto Informe*, Junio de 2008 (consultado en «www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_informe_2008.pdf»).
 - (2009). *Agenda de Implementación Concensuada 2005-2010. 31 Proyectos Estratégicos de Integración en América del Sur. Quinto Informe*, Junio de 2009 (consultado en «www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_informe_2008.pdf»).
 - (2010). *Agenda de Implementación Concensuada 2005-2010. 31 Proyectos Estratégicos de Integración en América del Sur. Sexto Informe*, Julio de 2010 (consultado en «www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_informe_2010.pdf»).
 - (2011). *Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (2011) en IIRSA* (consultado en «www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=39»).