

INTEGRACIÓN FÍSICA Y COOPERACIÓN MULTILATERAL. LA EXPERIENCIA RECIENTE DE AMÉRICA DEL SUR

Taller CEPAL-UNCTAD
Santiago de Chile, 12-13 de Junio 2014

Ricardo Carciofi
IIEP – Universidad de Buenos Aires



Introducción

- Desde el año 2000 los países de América del Sur han venido impulsando un proceso de integración de la sub-región que posee atributos singulares. Entre los mismos corresponde destacar el apoyo brindado por las instituciones de cooperación financiera regional (IFRs).
- La finalidad de esta presentación es examinar qué podemos aprender de la experiencia pasada respecto de la participación de los organismos financieros regionales como herramienta auxiliar del proceso de integración de América del Sur.



Índice

- I. La concepción singular de la integración reciente de América del Sur.
- II. Las peculiaridades del proceso.
- III. La participación de las instituciones financieras regionales: el mecanismo de intervención y organización; efectividad y limitaciones del proceso.
- IV. Cooperación y financiamiento multilateral: qué hemos aprendido, orientaciones de próximos pasos.



I. América del Sur: singularidades de integración de la sub-región

- Si bien no existe una “teoría general” de la integración, desde el ángulo económico ha predominado la explicación de gradualista de Balassa especialmente aplicable a la experiencia europea. Pero hay otros procesos.
- Más recientemente, la explosión de regionalismo a la que asistimos a nivel global tiene como columna vertebral al comercio y no aspira a mayores avances en las etapas sucesivas del proceso de integración.
- La iniciativa integracionista de América del Sur resulta singular en cuanto a su concepción y a su planteo estratégico, así como también respecto del proceso que ha seguido.



I. América del Sur: singularidades de integración de la sub-región

Singularidades de la estrategia de integración de América del Sur:

- Nuevo espacio de integración.
- Originalidad del planteo.
- Diseño institucional.



Concepto nuevo: América del Sur como espacio de integración.

En los 50 años previos de la historia integracionista de América Latina, AS no representaba una entidad susceptible de configurar un “espacio de integración”.

- Razones del (repentino) cambio de actitud. Podemos especular:
 - Necesidad de proyección geopolítica y económica de Brasil.
 - Reacción de varios países frente al NAFTA y a la posible conformación del ALCA.
 - Búsqueda de una fusión entre CAN y MERCOSUR.
 - Profundización del proceso sub-regional inspirado en una fase exitosa del MERCOSUR en los años 90s.
 - Aspiración de competir como sub-región con otros bloques extra-regionales.

Datos básicos de América del Sur y de otros bloques regionales

	PIB En miles de millones de US\$ a precios corrientes	Población En miles de habitantes	Superficie En miles de km²	Comercio intrarregional (¹) En % del comercio total
América del Sur	4.165	396.271	17.468	19,8
Unión Europea	17.584	503.518	4.182	64,3
TLCAN	17.881	460.869	20.186	48,3
Asia del Este ⁽²⁾	17.057	2.149.055	14.595	45,2 ⁽³⁾

Fuentes: CIA Fact Sheets, World Bank y www.ASEAN.org.

Notas:

(1) Porcentajes del comercio total de cada región para 2011. Fuentes: América del Sur: COMTRADE; Unión Europea: UESTATS; TLCAN: UNCTADStat; ASEAN: COMTRADE.

(2) Incluye: ASEAN (10) (Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Vietnam), más (3) (China, Japón y República de Corea) más (2) (Hong Kong SAR y Provincia China de Taiwán).

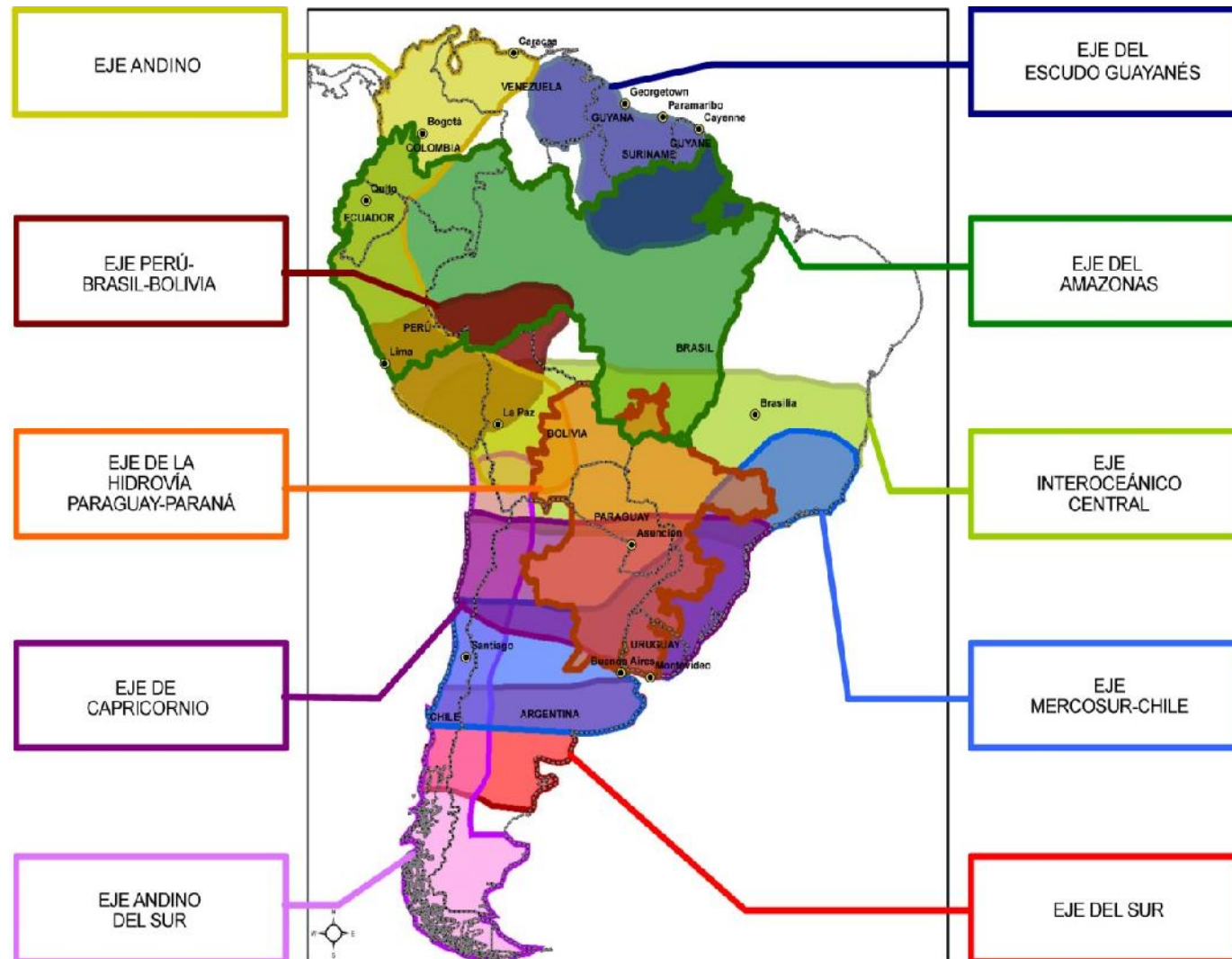
(3) Incluye: ASEAN (6) (Camboya, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam), más Japón, República de Corea, China y Hong Kong SAR



Estrategia

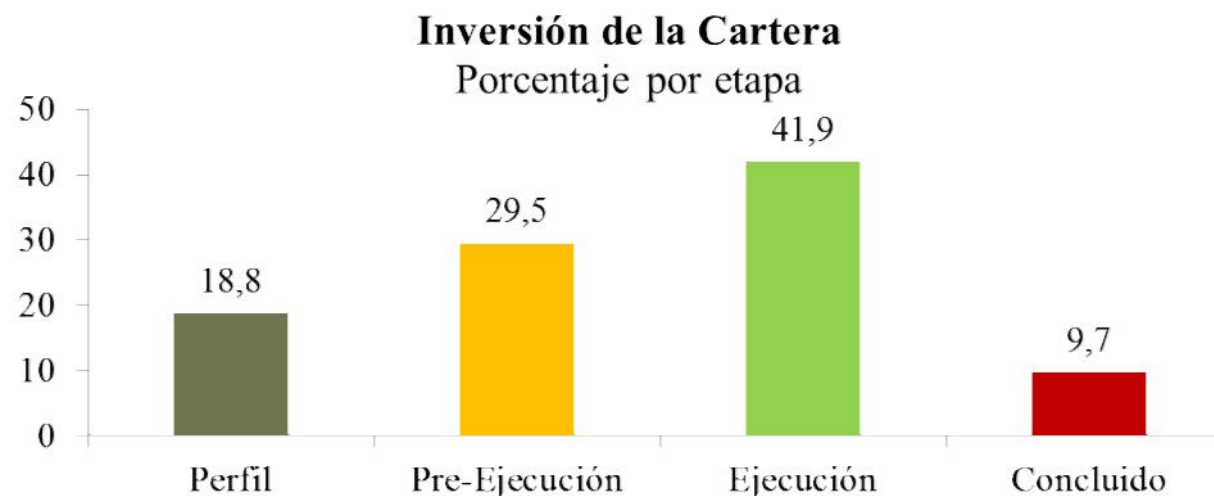
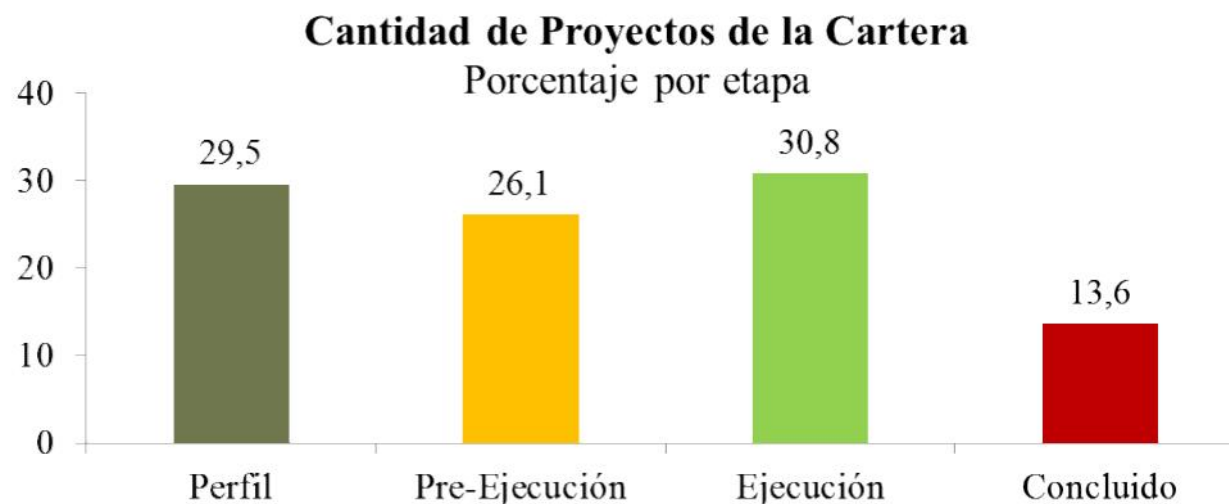
- ***Decisión: Prioridad a la integración física por encima de la dimensión comercial y económica.***
- Parecería responder a algunos implícitos:
 - a) La convergencia CAN y MERCOSUR avanzarían con sus velocidades y procesos propios;
 - b) La integración física puede avanzar a ritmos propios, con relativa independencia de las cuestiones económicas.

América del Sur: Ejes de Integración y Desarrollo



Fuente: IIRSA 10 años después: sus logros y sus desafíos. 2010

Cartera de Proyectos por etapa de ejecución



Fuente: Cartera de Proyectos UNASUR/COSIPLAN 2012.

www.iirsa.org/cartera2012.asp



Diseño institucional: Pre-eminencia absoluta del carácter inter-gubernamental del acuerdo.

- ***Negativa a cualquier trazo de “supranacionalidad”.***
En sintonía con otros acuerdos –MERCOSUR.

Este es un dato relevante a la hora de diseñar y financiar proyectos de integración física de carácter bi o tri nacional.

Paradojas

- **Paradoja (I)**

- *Lanzamiento de una iniciativa de “integración profunda” sin haber consolidado los procesos de integración comercial y económica.* Más aún, con posterioridad a 2000 habrían de revertirse avances que se habían logrado en CAN y MERCOSUR en las décadas previas.

- **Paradoja (II)**

- *Geometría variable.* La formación del bloque sub-regional convive con estrategias de política comercial propias de cada país –ejemplo, la Alianza del Pacífico, donde participan Chile, Perú y Colombia, es posterior al surgimiento de UNASUR. La única excepción es MERCOSUR que conserva su formato de unión aduanera imperfecta.



II. Peculiaridades del proceso

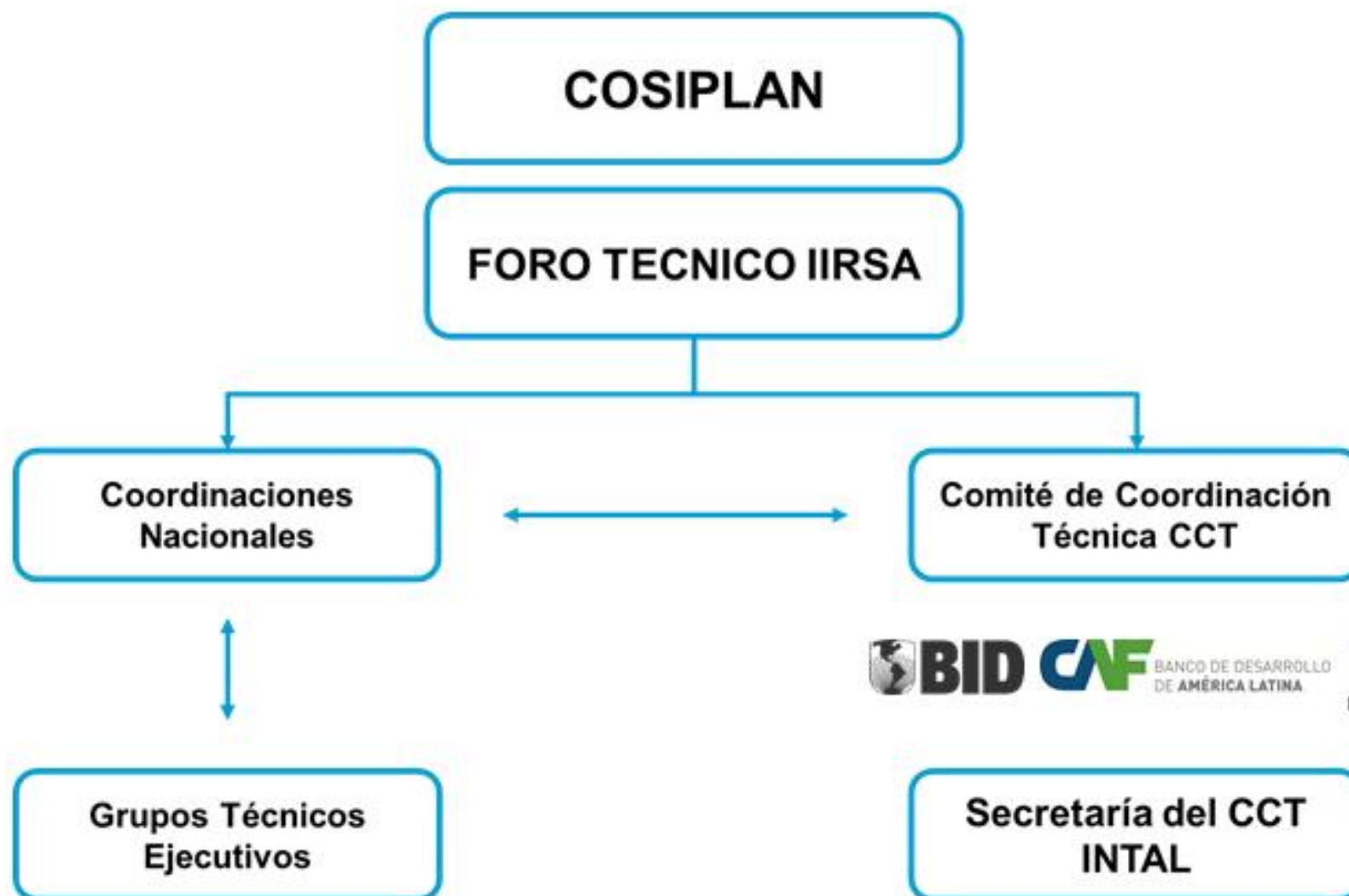
- *En sus primeros años la Iniciativa ha funcionado sobre mecanismos informales: trabajo técnico inter-gubernamental y entendimientos a nivel ministerial.*
- *Actores principales: agencias de gobierno encargadas de la planificación y la ejecución de la infraestructura. En la fase inicial, las Cancillerías ocupan un lugar subordinado.*
- El proceso ingresa en un encuadre institucional a partir de la creación de la UNASUR. El mayor desafío es el desarrollo y ejecución de los proyectos.



III. Participación de las instituciones financieras regionales ha sido decididamente singular y con marca propia:

Modalidades de intervención.

- Conformación de un Comité de Coordinación Técnica de los organismos (BID, CAF, FONPLATA).
 - Creación de una Secretaría del CCT que ha oficiado con frecuencia como Secretaría del mecanismo gubernamental.
 - Canalización de cooperación técnica no reembolsable de manera sostenida y continua desde el año 2000.
- Trabajo de los organismos en dos niveles:
 - Apoyo del proceso intergubernamental –actividades técnicas, capacitación y diseminación.
 - Diálogo bilateral país-organismos para la selección y financiamiento de proyectos y la cooperación técnica asociada a los mismos.



 **BID**  **CAF** BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

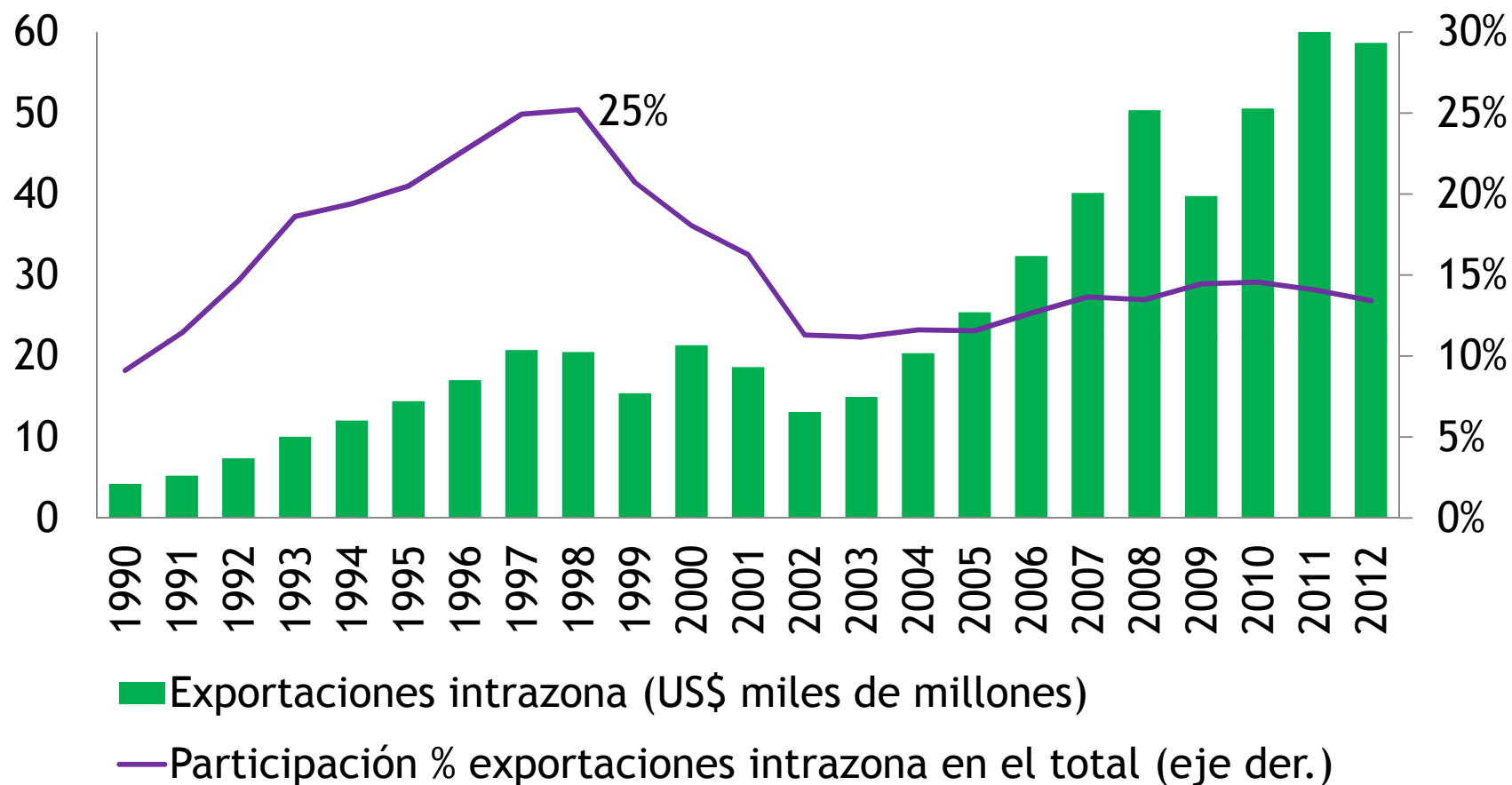

FONPLATA



IV ¿Qué hemos aprendido? (I)

- La estrategia de inserción internacional que persiguen los países es un dato crucial que define las jerarquías relativas de cada iniciativa, incluyendo también a aquellas de alcance sub-regional.
- En particular, el bajo nivel de comercio intra-regional es un factor que acota el interés en el proceso, más allá de la consideración de elementos geopolíticos propios del espacio sub-regional.

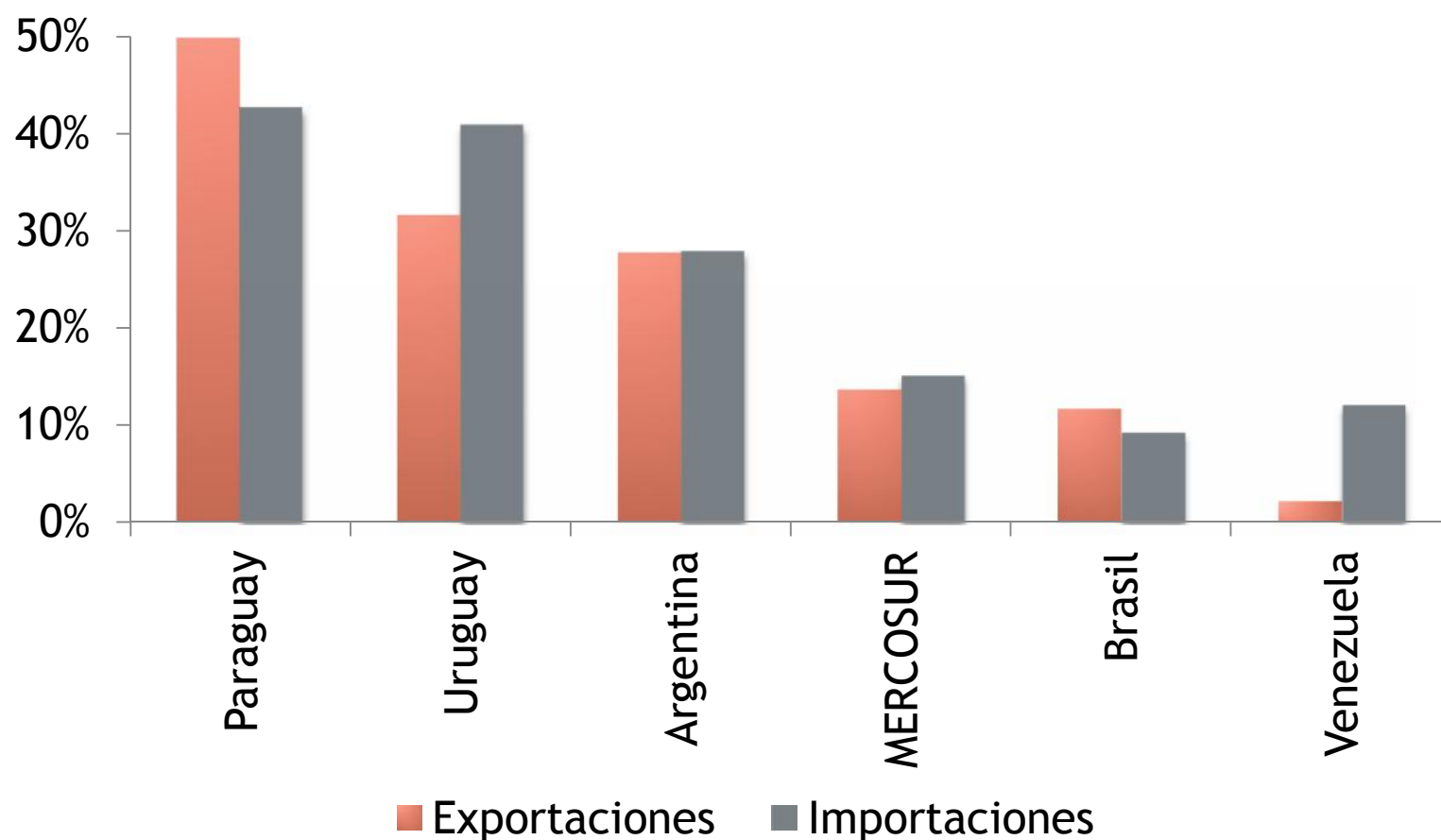
Flujos comerciales intra-MERCOSUR



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, SECEX, BCP, BCU y UN-Comtrade

Importancia relativa del MERCOSUR

*Participación del bloque en las exportaciones e importaciones. 2012.
En porcentaje.*



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, SECEX, BCP, BCU y UN-Comtrade



IV ¿Qué hemos aprendido? (II)

- Un proceso de integración física sub-regional requiere de un sólido mecanismo de compensación de asimetrías.

Asimetrías

Escalas: Demografía, territorio y producto

Brasil = 1	Población	Superficie	PIB
Uruguay	1/57	1/48	1/46
Paraguay	1/30	1/20	1/111
Argentina	1/5	1/2	1/4
Brasil	1	1	1

Fuente: Población de Argentina, Brasil y Uruguay en base a Censos 2010. Paraguay proyecciones 2010 de la Dirección General Estadísticas, Encuestas y Censos. PIB dólares constantes CEPAL.



IV ¿Qué hemos aprendido? (III)

- En un proceso que es esencialmente intergubernamental, la acción transcurre en la relación con cada uno de los gobiernos. La institucionalidad regional tiene limitada su esfera de decisión. Este es un aspecto que limita la canalización de la cooperación regional.



IV ¿Qué hemos aprendido? (IV)

- El progreso de la integración física posee una doble dimensión simultánea: regional y global. En cuanto al impacto local y regional, las posibilidades de otorgar conectividad transfronteriza a los espacios internos está limitada por la estructura económica y de intercambio característica de cada uno de ellos
- Ha sido un acierto la prioridad otorgada al territorio. Sin embargo, es necesario establecer los vínculos apropiados con los aspectos sectoriales.
- Debilidades de los mecanismos de planificación y evaluación de proyectos.

Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración por EID

Eje de Integración y Desarrollo	# Proyectos Estructurados	# Proyectos Individuales	Monto de Inversión
Eje del Amazonas	3	25	3.418,0
Eje Andino	5	11	3.623,9
Eje de Capricornio	5	18	4.435,4
Eje del Escudo Guayanés	3	4	900,8
Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná	4	15	1.998,1
Eje Interoceánico Central	4	7	416,7
Eje MERCOSUR-Chile	6	7	2.382,3
Eje Perú-Brasil-Bolivia	1	1	85,4
TOTAL	31	88	17.260,7

Fuente: IIRSA, [Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración](#), IIRSA. Buenos Aires: Noviembre de 2012.



IV ¿Qué hemos aprendido? (IFRs)

- Es positivo fijar metas de préstamo con propósito de integración.
- El aporte de conocimiento técnico es un activo tan valioso como el financiamiento.
- Necesidad de apoyar la intervención y participación del sector privado.
- Canalizar fondos de cooperación técnica acompañando el proyecto es prioritario



IV ¿Qué hemos aprendido? (IFRs)

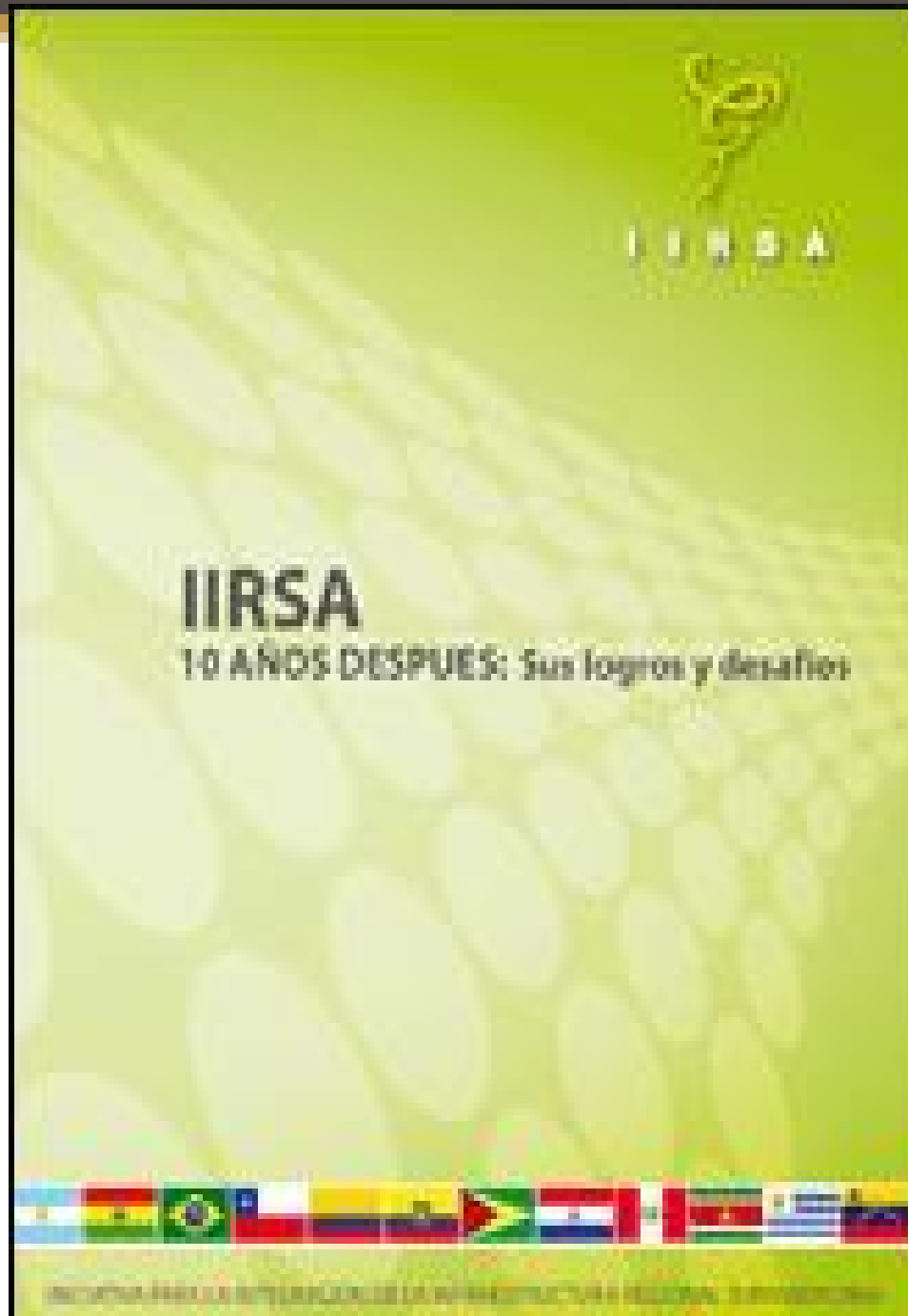
- Necesidad de evaluación integral de los proyectos: impacto territorial –económica, social y ambiental, aspectos regulatorios. Enfoque interdisciplinario.
- Es necesario diseñar esquemas de cooperación y apoyo financiero para la compensación de asimetrías. En la actualidad se carece de los mismos.



CARTERA DE PROYECTOS 2013



CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO





Referencia

- <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=3716>



Muchas gracias!