

**Analisi CeSEM**  
**Giugno 2013**

[www.cese-m.eu](http://www.cese-m.eu)

**La rete di trasporti in Sud  
America fra presente e  
futuro**

Massimo Aggius Vella



**CeSEM**  
Centro Studi Eurasia  
Mediterraneo

## La rete di trasporti in Sud America tra presente e futuro

Massimo Aggus Vella\*

*[ABSTRACT – Anche se spesso è percepita come qualcosa di scontato o addirittura non percepita affatto, la relazione che intercorre tra il sistema infrastrutturale e le tre dimensioni del nostro agire - lo spazio, l'economia e la società - è più che mai presente. Le infrastrutture, siano esse di trasporto, energetiche o di telecomunicazioni, organizzano lo spazio fisico in cui viviamo.]*

PAROLE CHIAVE: Sud America, Geopolitica, Infrastrutture, Trasporti, Economia, Rete.

---

### Introduzione

Nella realtà di tutti i giorni ci muoviamo, ma non siamo i soli. Nella realtà di tutti i giorni anche gli oggetti, le merci e l'energia si muovono. Succede sempre, ad ogni ora del giorno e della notte. Velata dalla nostra abituale quotidianità, la rete delle infrastrutture entra così in contatto con il nostro vivere ed interagisce con noi, svolgendo la sua funzione fondamentale: muovere e far muovere, collegando due o più punti in un territorio.

Anche se spesso è percepita come qualcosa di scontato o addirittura non percepita affatto, la relazione che intercorre tra il sistema infrastrutturale e le tre dimensioni del nostro agire - lo spazio, l'economia e la società - è più che mai presente. Le infrastrutture, siano esse di trasporto, energetiche o di telecomunicazioni, organizzano lo spazio fisico in cui viviamo. Mettono in comunicazione luoghi e persone modificando lo sviluppo della società nel suo complesso. Spostano merci e risorse, influenzando attivamente su dimensione economica.

Dunque, se ci si pone l'obiettivo di comprendere più a fondo le dinamiche che interessano uno Stato, o il polo regionale nel

quale esso è inserito, diventa di vitale importanza considerare tale sistema come un fattore geopolitico imprescindibile.

È questo il senso dell'analisi che segue. Essa mira a fornire un'immagine più chiara del sistema infrastrutturale sudamericano, partendo da due premesse: la prima si riferisce alla decisione di concentrare l'attenzione sul sistema di trasporto e di logistica, tralasciando quello energetico e delle telecomunicazioni, poiché è l'elemento che maggiormente subisce gli effetti derivanti dalla peculiare conformazione del contesto in cui è inserito, caratterizzato da una forte spinta globalizzante che rende essenziale una sempre più efficace interconnessione strategica; la seconda riguarda la scelta di considerare la rete di trasporto dei dodici Paesi che compongono il sub-continente americano perché è all'interno della nuova cornice istituzionale regionale che si sono delineate delle soluzioni alle problematiche originanti proprio da tale contesto.

Sulla base di questi presupposti, il discorso delle prossime pagine si articola quindi in due parti - da un lato, viene presentata la situazione attuale del sistema infrastrutturale di trasporto in una prospettiva sia nazionale che regionale; dall'altro, si evidenziano le misure poste in essere all'interno del perimetro dell'UNASUR al fine di rispondere alle nuove criticità.

## 1. Infrastrutture in Sud America: uno sguardo specifico e d'insieme.

L'intento di descrivere in modo chiaro ed esaustivo - in termini di qualità, quantità e tipologia - il sistema infrastrutturale e di logistica dei diversi Stati che compongono il Cono Sur presuppone alcuni interrogativi preliminari, sia di carattere generale che specifico. Perché è interessante condurre un'analisi su tale tema? In merito alla prospettiva analitica da adottare, è utile concentrare l'attenzione sulle caratteristiche dei singoli Paesi? Oppure è necessario ampliare il raggio d'osservazione, considerando tale sistema un unicum in un'ottica macro-regionale?

Una risposta efficace al primo quesito è individuabile nella stretta relazione che intercorre tra il sistema infrastrutturale di uno Stato e il suo sistema economico. I due elementi sono legati indissolubilmente in un rapporto biunivoco, il cui funzionamento diventa uno "strumento ad alto impatto"<sup>1</sup> in grado di promuovere e rafforzare non solo l'attività e la crescita economica di un Paese, ma anche il suo sviluppo interno ed internazionale. In uno

---

<sup>1</sup> Unasur, Eclac, "Infrastructure for regional integration", United Nation, Santiago de Chile 2012, p. 10. Il documento è consultabile integralmente all'indirizzo <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/46131/2012-19-UNASUR-Infrastructure.pdf>.

studio, condotto da CEPAL e UNASUR, la relazione è descritta più approfonditamente attraverso una prospettiva economica di domanda e offerta:

“The relationship between infrastructure and economic development can be viewed as follows: on the supply side, more and better infrastructure services help to increase factor productivity and bring down production costs, thus making companies more competitive and encouraging investment and economic growth; on the demand side, economic growth generates greater demand for infrastructures services, thus completing the virtuous circle”<sup>2</sup>

Da questa posizione emerge chiaramente il ruolo centrale del sistema infrastrutturale - e dei servizi ad esso connessi - sulle sorti di un Paese. Infatti, il circolo virtuoso che si attiva da tale interazione è uno degli indicatori utili al fine di comprendere meglio le potenzialità di proiezione e di sviluppo di un qualsiasi Stato, tanto in ambito regionale che internazionale.

Il caso boliviano, descritto in un articolo recentemente comparso sulla rivista on-line Eurasia<sup>3</sup>, è un valido esempio a riprova di quanto affermato. Il Paese dell'Altopiano è uno di quegli Stati sudamericani che può contare su una ricca disponibilità di risorse energetiche e naturali da esportare, su cui basare uno sviluppo economico/sociale interno ed in grado di assicurare un ruolo più decisivo nelle dinamiche di politica internazionale. Nonostante la gran parte delle autorità boliviane sia concorde con l'idea che la mancanza di un accesso diretto al mare<sup>4</sup> produca un effetto limitante a tale sviluppo, nel menzionato intervento si rileva come la condizione di landlocked state non sia l'unica causa a bloccare le intenzioni del governo di La Paz. Un peso determinante è esercitato proprio dallo status dell'attuale sistema infrastrutturale boliviano. Il basso grado di sviluppo, insieme alla bassa capacità di interconnettere sia le diverse parti che lo compongono - venendo meno al miglioramento di importanti nodi logistici di interscambio - sia le diverse zone produttive e di estrazione delle principali risorse all'interno del Paese, sono uno dei fattori che non favoriscono una posizione strategica più forte alla Bolivia.

---

<sup>2</sup> “La relazione tra infrastrutture e sviluppo economico può essere vista in questo modo: sul lato dell'offerta, maggiori e migliori servizi infrastrutturali aiutano ad aumentare il fattore produttivo, facendone abbassare il costo, rendendo le imprese più competitive ed incoraggiando investimenti e crescita economica; sul lato della domanda, la crescita economica genera una maggiore richiesta di servizi infrastrutturali, completando il circolo virtuoso”, in *Ibidem*.

<sup>3</sup> M. Aggus Vella, “Il pacifico miraggio boliviano”, in “Eurasia - Rivista di Studi Geopolitici”, del 21/02/2013 e consultabile all'indirizzo <http://www.eurasia-rivista.org/il-pacifico-miraggio-boliviano/18736/>.

<sup>4</sup> Uscita sconfitta dalla Guerra del Pacifico (1879-1883), la Bolivia perse il suo accesso diretto all'oceano Pacifico. Da allora, la richiesta è sempre stata una costante nelle relazioni del Paese con i suoi vicini, soprattutto con il Cile.

Ritornando al secondo quesito iniziale, entrambe le prospettive analitiche - una nazionale, l'altra macro-regionale - permettono di porre l'attenzione su alcuni elementi fondamentali. La prima, concentrandosi sullo sviluppo del sistema infrastrutturale interno a ciascuno Paese, è in grado di evidenziarne lo "stato di salute" attraverso i suoi punti di forza e di debolezza; la diversificazione per tipologia (strade, ferrovie, porti, aeroporti e nodi logistici); ed infine la funzionalità, intesa come capacità di connessione e di trasporto di merci e persone - sia tra le zone interne, sia tra queste e l'esterno. La seconda rileva invece il grado di omogeneità e di simmetria dei sistemi nazionali del sub-continente, facendo risaltare quei nodi nevralgici di interconnessione utili a un flusso di interscambio e di comunicazione infraregionale ed internazionale.

Benché rispettivamente parziali, i vantaggi offerti dalle due impostazioni sono notevoli. Dunque, quale scegliere? La risposta risiede nel presupposto che sta alla base di tale decisione: una prospettiva collettiva non può prescindere da una soggettiva, e viceversa. Considerare il sistema infrastrutturale dell'intera macro-regione sudamericana significa, per forza di cose, considerare quello di ogni singolo Paese come il pezzo di un "puzzle" ben più ampio. Allo stesso tempo, il sistema di ogni singolo Stato acquisisce un senso e un'importanza maggiori se posto in un contesto di dinamiche macro-regionali. Diventa chiaro, quindi, che al fine proposto all'inizio del discorso è necessario trovare un punto di equilibrio tra le due opzioni, in cui far confluire quei vantaggi e ottenere così una visione più completa.

Tuttavia, le motivazioni sottostanti tale scelta vanno oltre la dimensione dell'utilità metodologica per raggiungerne una più marcatamente sistemica. Dalla metà degli anni '90 l'intero sub-continente latinoamericano è interessato da un inedito processo di integrazione regionale. In uno studio<sup>5</sup> focalizzato sugli aspetti dell'attuale regionalismo post-liberale, l'autore rileva una serie di cause - sia emisferiche che globali - quali base fondante la genesi di questa tendenza. Da un lato, infatti, la progressiva perdita di importanza strategica della regione negli interessi statunitensi a partire dalla fine della Guerra Fredda, unita alla crisi del multilateralismo e del ruolo delle Nazioni Unite - soprattutto nel periodo post 11 settembre - e all'impatto della globalizzazione sulle economie di tutto il mondo, hanno fornito una forte spinta propulsiva al progetto regionalista sudamericano. Dall'altro, il mutare degli assetti geopolitici all'interno della regione e il conseguente emergere di nuovi attori sempre più decisivi (come ad esempio il Brasile e il Venezuela) si sono tradotti in una

---

<sup>5</sup> A. Serbin, "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos", CRIES, Buenos Aires 2010.

nuova configurazione regionale, basata su un'aspra critica al precedente modello di regionalismo aperto<sup>6</sup> - fondato su di un neoliberalismo sfrenato - e al ruolo egemonico storicamente mantenuto dagli Stati Uniti nell'area.

In questo scenario macro-regionale si inserisce un rinnovato discorso sul sistema infrastrutturale sudamericano. A partire dall'inizio del XXI secolo, è riemerso infatti un fervente dibattito sul tema e sulla necessità di rispondere ai cambiamenti poc'anzi descritti - nonché allo spostamento del baricentro geopolitico mondiale verso la zona dell'Asia pacifica - proprio attraverso un'armonizzazione e un potenziamento dell'intero sistema sub-regionale. Come si vedrà meglio in seguito, con l'istituzione dell'Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) gli Stati del Cono-Sur si sono dotati di una agenda comune il cui obiettivo primario era di individuare le carenze strutturali di tale rete, ponendovi rimedio mediante un programma di investimenti mirati.

Fra i tanti, uno dei benefici offerti dal progetto è di proporre una descrizione dettagliata del sistema sudamericano in quanto unicum, tenendo conto però delle peculiarità dei singoli Paesi che lo compongono ed in linea con l'impostazione analitica utilizzata in queste pagine. Partendo da questo presupposto, è quindi possibile definire tale sistema attraverso due caratteristiche fondamentali: l'asimmetria e la disomogeneità.

Con il primo termine ci si riferisce al basso grado di interconnessione infrastrutturale tra i dodici Stati della macro-area. Nel saggio "La integración física y la viabilidad de IIRSA"<sup>7</sup>, apparso in un più ampio studio sulle dinamiche di integrazione sub-continentale<sup>8</sup>, Wilson Nerys Fernández evidenzia inoltre come l'aggettivo asimmetrico sia applicabile a tutte le forme di comunicazione e di trasporto presenti tra di essi. Basandosi su dati raccolti in un altro importante studio<sup>9</sup>, l'autore descrive alcuni settori vitali al funzionamento della rete, concepita nella sua unità: l'infrastruttura stradale e ferroviaria, i passi di frontiera e i porti.

---

<sup>6</sup> Con il nome di regionalismo aperto si intende identificare quel processo integrativo, presente nell'area da circa metà degli anni '80, di cui il ruolo egemonico degli Stati Uniti e l'adesione completa alle direttive del Washington Consensus erano due caratteristiche principali. Un'integrazione aperta all'esterno quindi, che favoriva rapporti asimmetrici e spesso non inclusivi tra i vari Paesi sudamericani. In netta contrapposizione si pone oggi la corrente del regionalismo post-liberale, in cui è forte il ritorno dello statalismo e di una maggiore autonomia degli Stati rispetto all'influenza esercitata da Washington.

<sup>7</sup> W. N. Fernández, "La integración física y la viabilidad de IIRSA", in AAVV, "UNA REGION EN CONSTRUCCION, UNASUR y la integración en América del Sur", Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja Ediciones, Barcelona 2010.

<sup>8</sup> J. A. Sant'Anna, "Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur, Transporte Terrestre", BID-INTAL, Buenos Aires 1997.

<sup>9</sup> AAVV, op. cit.

Per quanto riguarda la prima, la rete esistente risulta precaria, composta da tratti non asfaltati e soggetta a interruzioni provocate da elementi naturali (come neve, pioggia, inondazioni, frane), generando così una diminuzione della velocità di transito e un incremento di costi.

La rete ferroviaria è caratterizzata da tracciati vecchi e in uno stato di conservazione inadeguato al ruolo cruciale rivestito. Nei punti di interconnessione - ove presenti - le differenti dimensioni dei percorsi ferrati impongono, nei migliori dei casi, la realizzazione di trasferimenti da un mezzo all'altro.

In merito ai passi di frontiera, la situazione non si discosta di molto: storicamente percepiti come luoghi inefficienti e inefficaci a causa del comportamento poco chiaro del personale in servizio, questi nodi di interscambio continuano a rappresentare un ostacolo al flusso di merci, progressivamente aumentato nel corso degli anni.

Infine, i porti dell'intera area sudamericana sono sempre stati utilizzati come sbocco della produzione nazionale verso mercati ubicati esternamente alla regione (ad esempio Stati Uniti, Europa, Giappone e attualmente Cina), mostrando l'intenzione di ogni Stato a svilupparli in un'ottica di esportazione esclusiva e indipendente dei propri prodotti.

Con il secondo termine - la disomogeneità - l'accento è posto sul diverso grado di sviluppo del sistema infrastrutturale interno ai singoli Paesi. Per capire meglio quanto effettivamente sia presente una differenziazione tra i vari Stati, sia in termini di qualità che di quantità di sviluppo, è sufficiente guardare alcuni dati raccolti nello studio condotto da UNASUR e CEPAL<sup>10</sup>. In questa sede, prenderemo in considerazione le principali categorie del sistema infrastrutturale (rete stradale, ferroviaria e idrica, insieme a porti e aeroporti), in aggiunta ad alcuni fondamentali indicatori logistici. Inoltre, in tale studio i dati relativi ai Paesi sudamericani sono comparati con quelli dei maggiori Stati sviluppati (Europa occidentale e Stati Uniti), offrendo così un'immagine più completa.

La figura 1<sup>11</sup> mostra la percentuale di strade asfaltate sul totale della rete stradale e la sua densità, espressa in metri lineari per chilometro quadrato.

---

<sup>10</sup> Unasur, Eclac, "Infrastructure for regional integration", United Nation, Santiago de Chile 2012.

<sup>11</sup> Ivi, p. 33.

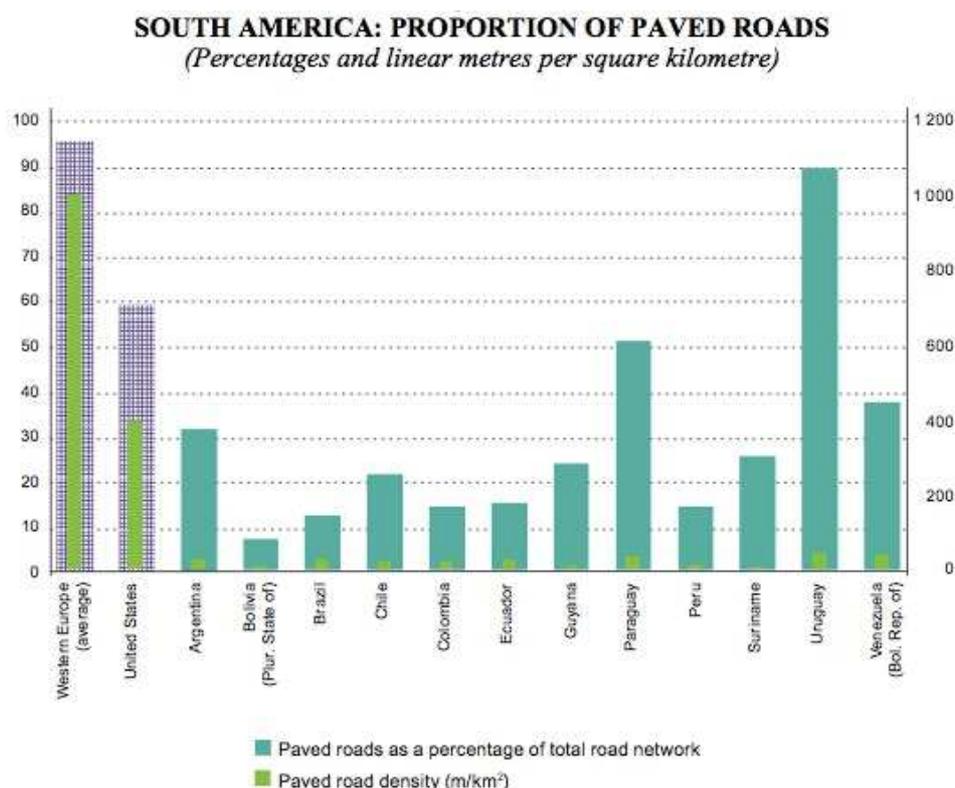


Figura 1. Fonte: CELAC e Banca Mondiale (2011).

Ad un primo sguardo, emerge una sostanziale scarsità del primo indicatore nella maggior parte dei Paesi sudamericani, comparati a quelli dell'Europa occidentale e agli Stati Uniti. L'unica eccezione è rappresentata dal Uruguay con l'89% di strade asfaltate (dato favorito, probabilmente, dalle ridotte dimensioni territoriali), ma se ne si osserva la densità (44.29 m/km<sup>2</sup>, contro la media europea di 944 m/km<sup>2</sup> e il dato statunitense di 340 m/km<sup>2</sup>) una forte differenza rimane evidente.

In merito alla rete ferroviaria, la figura 2<sup>12</sup> mostra la sua densità territoriale espressa in chilometri per migliaia di chilometri quadrati e la sua copertura in relazione alla popolazione di ogni Stato, indicata in chilometri per milione di abitanti.

<sup>12</sup> Unasur, Eclac, "Infrastructure for regional integration", United Nation, Santiago de Chile 2012, p. 34.

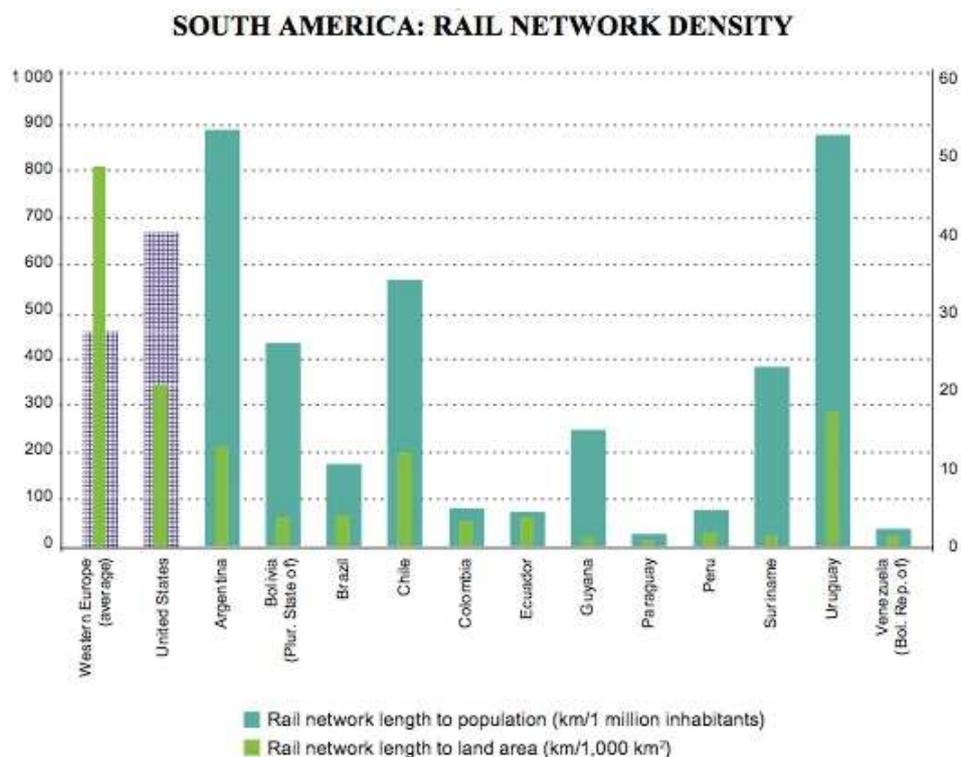


Figura 2. Fonte: CELAC e Banca Mondiale (2011)

Riguardo al primo indicatore, i dati di Argentina (12,46 km/1000 km<sup>2</sup>), Cile (11,70 km/1000 km<sup>2</sup>) e Uruguay (16,98 km/1000 km<sup>2</sup>) evidenziano una situazione migliore rispetto agli altri Paesi sudamericani, ma significativamente ancora inferiore rispetto alla media europea (48 km/1000 km<sup>2</sup>) e agli Stati Uniti (20 km/1000 km<sup>2</sup>). In riferimento alla copertura per milione di abitanti, l'Argentina, la Bolivia, il Cile e l'Uruguay totalizzano un risultato migliore in relazione alla situazione europea e statunitense, ma tale esito è spiegabile guardando il numero di abitanti. Infatti, il totale della popolazione dei quattro Paesi sudamericani è inferiore al totale sia della zona dell'Europa occidentale sia degli Stati Uniti.

In riferimento alle vie d'acqua, la figura 3<sup>13</sup> mostra la densità per popolazione e territorio. In questa categoria, la comparazione con Europa e Stati Uniti è favorevole, in modo particolare nel caso della densità territoriale in Colombia e nella copertura per abitante in Suriname.

<sup>13</sup> Unasur, Eclac, "Infrastructure for regional integration", United Nation, Santiago de Chile 2012, p. 34.

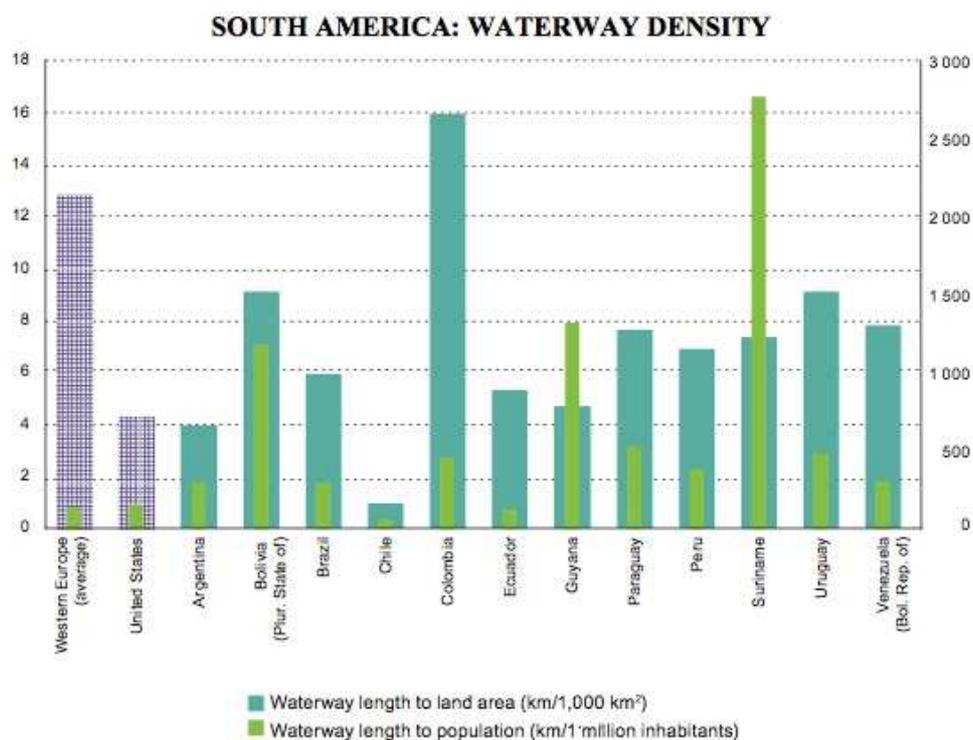


Figura 3. Fonte: CELAC e Banca Mondiale (2011).

Ciononostante, tale situazione non si riflette nell'attuale utilizzo del trasporto fluviale il quale, tranne che per il Paraguay e l'Uruguay, rimane una modalità marginale sia per le persone che per le merci in tutto il Sud America.

La tabella 1<sup>14</sup> presenta alcuni dei maggiori indicatori in merito all'attività marittima e portuale. I dati vanno integrati con quelli presenti nella figura 4<sup>15</sup>, raffiguranti gli indicatori di performance logistica. L'osservazione congiunta permette di avere un'immagine più chiara sulla capacità dei Paesi sudamericani di far fronte al sostanziale incremento del commercio estero registrato in questi anni.

Il Port Infrastructure Quality Index misura la percezione di capacità commerciale delle strutture portuali di ogni singolo Paese. I dati sono raccolti attraverso l'Economic Opinion Survey, condotto annualmente negli ultimi trent'anni dal World Economic Forum. La campionatura segue una stratificazione duale, basata sulla grandezza delle aziende e sul settore di attività; il suo valore varia da 1 (struttura portuale considerata estremamente sottosviluppata) a 7 (struttura portuale efficiente e ben sviluppata, secondo gli standard internazionali). Il dato comprende una valutazione dell'accessibilità delle strutture portuali dei landlocked states, come la Bolivia e il Paraguay.

<sup>14</sup> Unasur, Eclac, "Infrastructure for regional integration", United Nation, Santiago de Chile 2012, p. 35.

<sup>15</sup> Ivi, p. 36.

Anche in questo caso, il valore varia da 1 (estremamente non accessibile) a 7 (estremamente accessibile).

**SOUTH AMERICA: MARITIME AND PORT ACTIVITY INDICATORS**

Countries	Port infrastructure quality indicator	Shipping connectivity index	Port container traffic, 2010 (twenty-foot equivalent units (TEU))
Argentina	3.76	27.61	1 821 162
Bolivia (Plurinational State of)	2.87	...	...
Brazil	2.94	31.65	7 576 075
Chile	5.46	22.05	3 137 285
Colombia	3.46	26.13	2 447 727
Ecuador	3.68	18.73	1 221 849
Guyana	3.50	3.95	...
Paraguay	3.35	0.65	7 045
Peru	3.30	21.79	1 532 100
Suriname	3.32	4.12	57 000
Uruguay	5.15	24.46	671 952
Venezuela (Bolivarian Republic of)	2.43	18.61	333 539

Tabella 1. Fonte: World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2011-2012; United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD); Review of Maritime Transport 2010; CELAC, “Base de datos del perfil marítimo”; ci-online, [www.ci-online.co.uk](http://www.ci-online.co.uk).

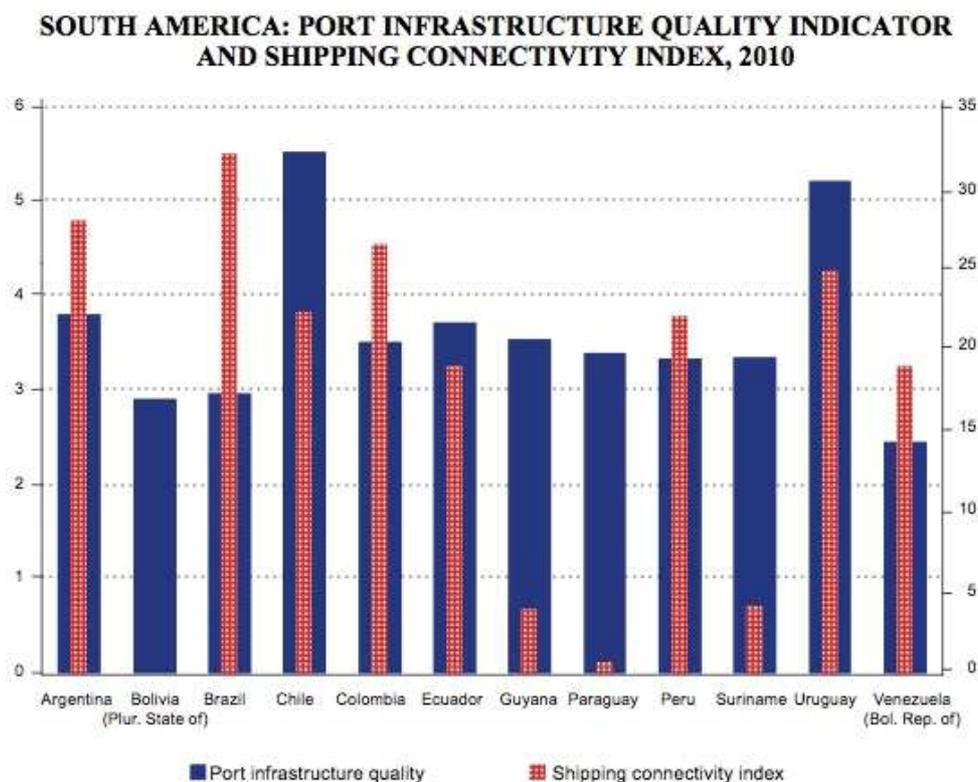


Figura 4. Fonte: Banca Mondiale (2011).

Lo Shipping Connectivity Index indica quanto gli Stati siano ben collegati con le reti globali di trasporto marittimo. Il valore è calcolato dalla United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), sulla base di cinque componenti del settore di trasporto via mare: numero di navi, la capacità di trasporto di container, la stazza delle navi più grandi, il numero dei servizi offerti e il numero di compagnie che utilizzano navi porta container nei porti dei diversi Paesi.

In merito al primo indicatore, tra gli Stati sudamericani il Cile e l'Uruguay ottengono il risultato migliore (rispettivamente 5,46 e 5,15); mentre il Venezuela (2,43) e la Bolivia (2,87) quello più basso. In relazione al secondo, il Brasile (31,65) e l'Argentina (27,61) risultano essere i Paesi meglio collegati, mentre Paraguay (0,65), Guyana (3,95) e Suriname (4,12) quelli con il valore più basso. Infine, riguardo al traffico marittimo misurato secondo il valore TEU<sup>16</sup> Brasile, Cile e Colombia rendono meglio rispetto al resto del Sud America.

La tabella 2<sup>17</sup> indica il trasporto merci via aerea, espresso in milioni di tonnellate per chilometro.

<sup>16</sup> Il TEU (acronimo inglese di twenty-foot equivalent units) è la misura standard di volume nel trasporto di container ISO.

<sup>17</sup> Unasur, Eclac, "Infrastructure for regional integration", United Nation, Santiago de Chile 2012, p. 38.

**SOUTH AMERICA: AIR FREIGHT, 2009**  
(Millions of tons per kilometre)

Countries	Air freight
Argentina	111.66
Bolivia (Plurinational State of)	6.87
Brazil	1 782.30
Chile	1 179.05
Colombia	2 419.93
Ecuador	3.23
Guyana	1.60
Paraguay	0.00
Peru	256.94
Suriname	35.20
Uruguay	3.76
Venezuela (Bolivarian Republic of)	1.86

Tabella 2. Fonte: International Civil Aviation Organization (ICAO).

Osservando i dati, la miglior performance si registra in Brasile, Cile e Colombia. Tuttavia, in generale il trasporto aereo internazionale nel sub-continente rappresenta una quota minore rispetto al flusso mondiale di trasporto aereo se lo si confronta con le altre modalità.

Rimanendo in tema di trasporto aereo, un altro indicatore interessante è il numero di aeroporti presente in ogni Paese sudamericano.

Il sistema nazionale aeroportuale argentino conta di 54 aeroporti, 37 dei quali sono in concessione. Le altre strutture sono gestite dall'Agenzia Nazionale del Sistema Aeroportuale, creata nel 1997 con il compito di regolare e supervisionare l'attività aeroportuale.

La Bolivia può contare su 13 aeroporti, ma solo 3 di questi sono terminal internazionali.

In Brasile, sono presenti 67 aeroporti gestiti a livello statale dalla INFRAERO, la compagnia di infrastruttura aeroportuale brasiliana. Quasi la metà di questi (31) sono aeroporti internazionali, giustificando così il dato riportato sopra in merito alla capacità di trasporto di merci attraverso questa modalità.

Il Cile ha 7 aeroporti internazionali; 28 aeroporti gestiti dal Direttorato Generale dell'Aeronautica Civile; 38 piste d'atterraggio destinate all'utilizzo pubblico, 198 private e 53 di proprietà governativa; infine, 6 piste d'atterraggio militari.

In Colombia, l'irregolarità topografica del territorio ha favorito lo sviluppo del trasporto aereo, rappresentando per molte comunità isolate della regione Amazzonica – nell'area dell'Orinoco e lungo il litorale della costa pacifica – l'unico collegamento possibile con il resto del Paese. Inoltre, questa tipologia di trasporto gioca un ruolo fondamentale per il flusso internazionale di merci e per quello di persone. Come si evince

dai dati della tabella 2, per volume di merci è il secondo tra gli Stati del sub-continente ed è tra quelli più importanti in riferimento all'interscambio commerciale con gli Stati Uniti. Gli aeroporti gestiti dalla speciale unità amministrativa dell'Aeronautica civile (UAEAC) si occupano della maggior parte dei viaggiatori aerei e delle merci trasportate via aria. Gli scali internazionali colombiani sono 8, mentre le strutture non gestite dall'UAEAC sono piste di atterraggio asfaltate e interessate da bassi livelli di traffico rispetto agli standard nazionali, ma molto importanti per le comunità che servono. In questo caso, la gestione di tali piste può essere sia statale sia privata.

L'Ecuador ha 30 aeroporti. La struttura di Quito occupa il primo posto per trasporto internazionale di merci, con il 66,17% del totale nel 2007. È seguita dall'aeroporto Guayaquil con il 30,18%, mentre gli aeroporti di Manta e di Latacunga concorrono a formare il restante 3,65% del totale.

In Guyana, i porti più attivi sono quelli di Cheddi Jagan (il principale), Lethem, Linden e Ogle.

In Paraguay ci sono due aeroporti internazionali. Il Silvio Pettirossi è il principale e registra il maggior traffico e i maggiori collegamenti al sistema globale. È situato a Luque, vicino alla capitale Asunción. Un altro importante aeroporto è quello di Guaraní e serve Ciudad del Este.

Il Perù ha 32 aeroporti, gestiti dalla compagnia statale Corporazione peruviana di Aeroporti e Aviazione Commerciale (CORPAC).

Il principale aeroporto in Suriname è il Johan Adolf Pangel a Zanderij, a 45 chilometri dalla capitale Paramaribo.

In Uruguay sono presenti 8 aeroporti principali, mentre in Venezuela sono presenti oltre 60 tra aeroporti e piste d'atterraggio asfaltate, tra cui si distinguono 11 aeroporti internazionali: Maiquetía, Maracaibo, Porlamar, Barcelona, Maturín, Barquisimeto, Valencia, Santo Domingo, San Antonio del Táchira, Las Piedras e Ciudad Guayana.

A complemento della serie sopra esposta, di seguito si riportano alcuni importanti dati sull'infrastruttura logistica, in comparazione con quelli dei Paesi con sistemi ben sviluppati.

La figura 5<sup>18</sup> mostra l'indice globale di prestazione logistica, misurato da 1 a 5 e basato sulla sintesi di altri sei indicatori: efficienza di sdoganamento; qualità della infrastruttura commerciale e di trasporto; diminuzione dei costi di spedizione; qualità dei servizi logistici; abilità di tracciamento delle spedizioni e consegna puntuale delle stesse.

---

<sup>18</sup> Unasur, Eclac, "Infrastructure for regional integration", United Nation, Santiago de Chile 2012, p. 45.

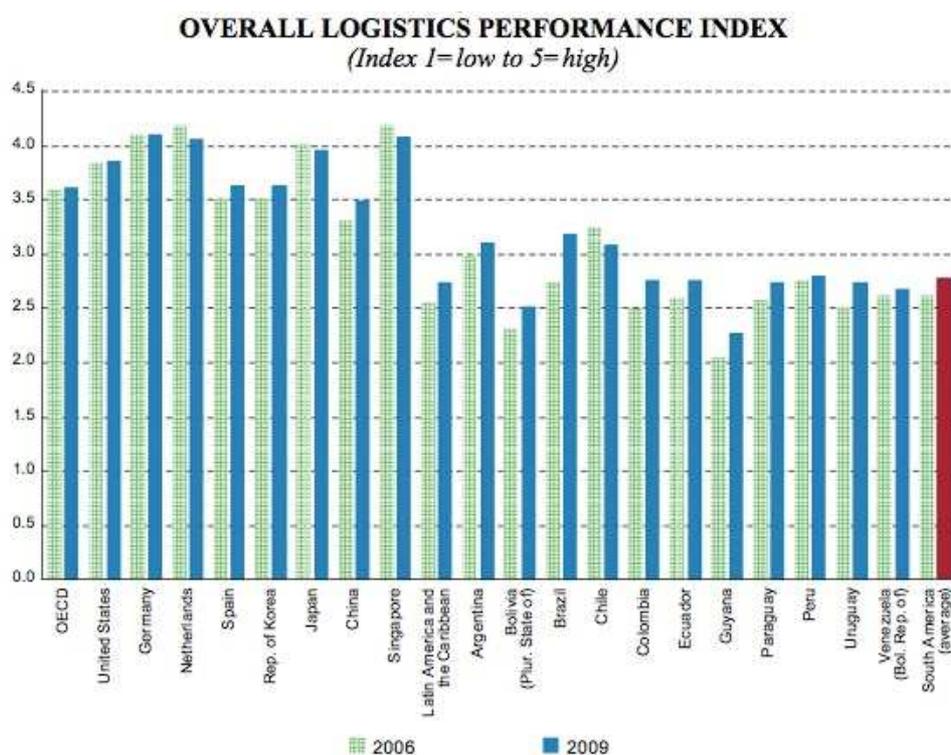


Figura 5. Fonte: Banca Mondiale (2011)

Gli Stati che totalizzano un punteggio migliore, e quindi una migliore performance in termini logistici, sono il Brasile (3.2), l'Argentina (3.1), insieme a Cile (3.1) e Perù (2.8). Nel 2009, tutti e quattro si trovano al di sopra della media sudamericana. Ciononostante, i Paesi più sviluppati ottengono un indice migliore, in particolare: la Germania (4.1); i Paesi Bassi (4.1); il Giappone (4.0) e Singapore (4.1).

La figura 6<sup>19</sup> mostra la situazione degli Stati sudamericani in relazione ai tempi di importazione ed esportazione (espressi in numero di giorni).

<sup>19</sup> Unasur, Eclac, "Infrastructure for regional integration", United Nation, Santiago de Chile 2012, p. 45.

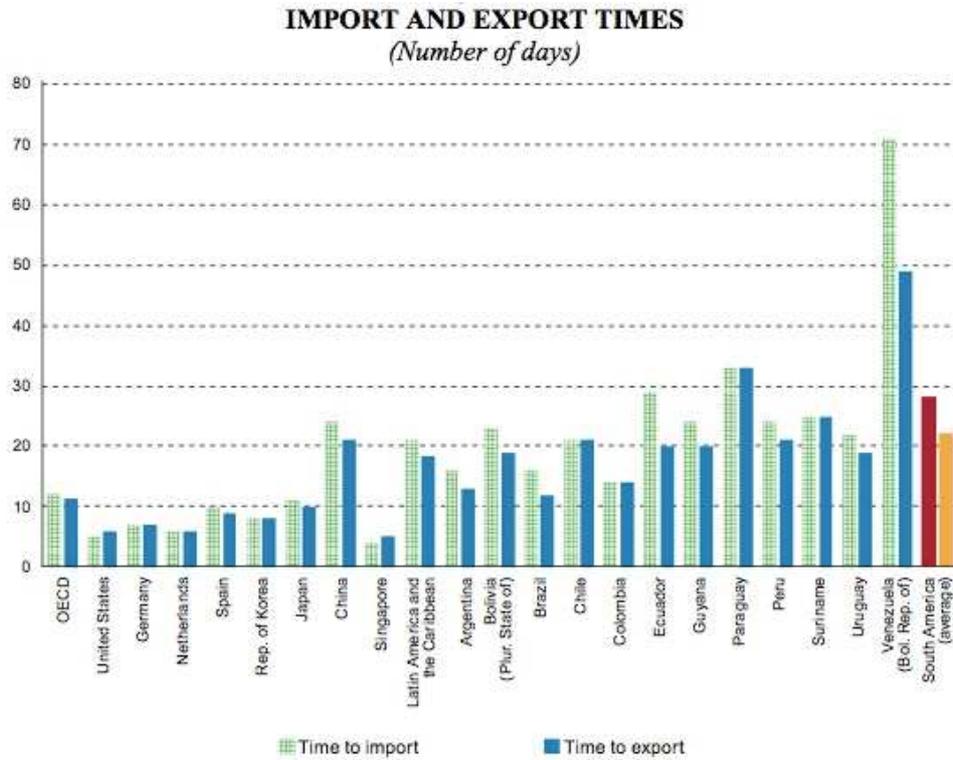


Figura 6. Fonte: Banca Mondiale (2011).

In media, i risultati di tali processi non sono dissimili da quelli relativi agli indicatori di sopra riportati: i Paesi sviluppati si comportano meglio. La Cina mostra delle tempistiche simili a quelle sudamericane, mentre Singapore è il Paese con la situazione migliore (quattro giorni per le importazioni, cinque per le esportazioni). Per quanto concerne l'area del Cono Sur, gli Stati che necessitano di un tempo maggiore sono il Venezuela e il Paraguay, mentre i risultati migliori si registrano in Brasile (sedici giorni per le importazioni, dodici per le esportazioni); in Argentina (rispettivamente sedici e tredici) e in Colombia (quattordici per entrambi i flussi).

La figura 7<sup>20</sup>, invece, mostra la situazione in riferimento ai costi (espressi in USD per container).

<sup>20</sup> Ivi, p. 46.

**IMPORT AND EXPORT COSTS**  
(US dollars per container)

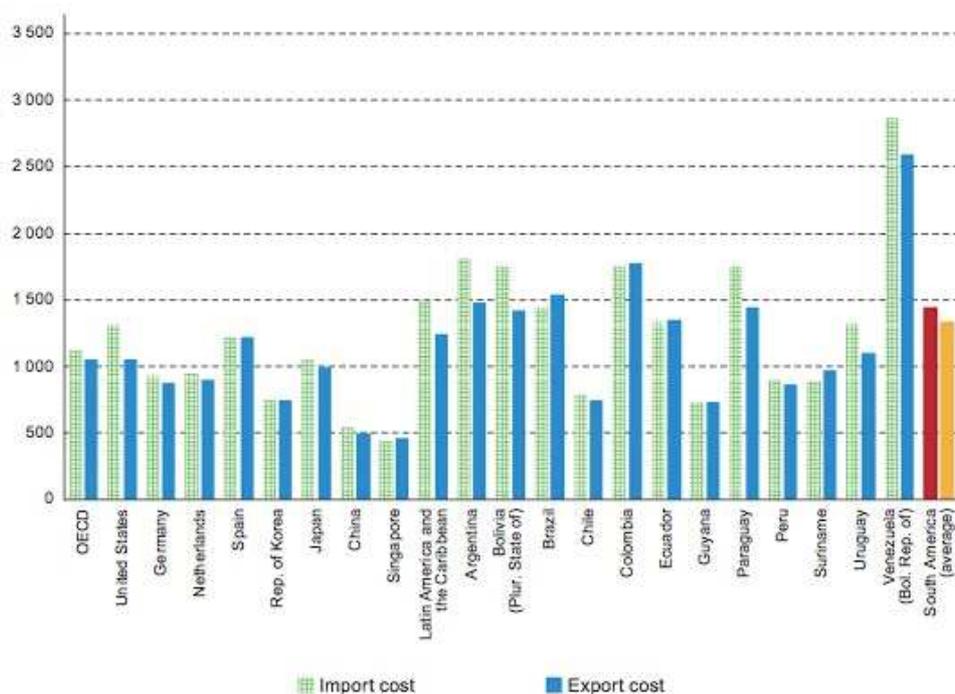


Figura 7. Fonte: Banca Mondiale (2011).

I Paesi in cui il costo per l'importazione e l'esportazione di container è più alto sono: Venezuela, Colombia e Argentina. Guyana, Cile, Perù e Suriname hanno il costo più basso. Al di fuori della macro-regione, Cina e Singapore spiccano per il loro basso costo in entrambi i flussi.

Considerando la serie di dati fin qui descritta emergono chiaramente quegli aspetti di disomogeneità e asimmetria, utilizzati per definire il sistema infrastrutturale sudamericano. Da una valutazione generale è possibile riscontrare, inoltre, come il mancato allineamento tra la domanda e l'offerta di una maggiore funzionalità infrastrutturale - generata principalmente dal recente sviluppo economico - sia una condizione riguardante tutti gli Stati dell'area, sia da un punto di vista nazionale che macro-regionale. Tale situazione è confermata anche nello studio condotto da CELAC e UNASUR, dove è possibile leggere quanto segue:

“Based on the assessment of current transport infrastructure and services in South America, road and rail networks need to be upgraded and expanded; river and lake networks should be put to use; rolling stock needs to be increased and used more efficiently; and air transport should be promoted more. Parameters such as the ratio of paved roads to the total road

network and the ratio of paved roads to land area or population reveal that infrastructure is lacking in both quantity and quality. Although obtaining good-quality data is difficult, the empirical evidence would seem to show that the findings would be negative.”<sup>21</sup>

Queste parole sottolineano quanto la scarsità qualitativa e quantitativa del sistema infrastrutturale sudamericano sia diventata, in definitiva, un problema a cui è necessario trovare una risposta efficace. Basti osservare i dati relativi ai costi e ai tempi dei flussi di import/export, o quelli relativi all'indice globale di performance logistica. Se si comparano i risultati dei principali Paesi del Cono Sur - ad esempio Brasile, Cile, Colombia e Argentina - con quelli dei Paesi asiatici - polo strategico nell'attuale configurazione del sistema internazionale - la differenza è netta. Dunque, per gli Stati del sub-continente è di vitale importanza affrontare la sfida posta loro di fronte e, soprattutto, attraverso un approccio innovativo, vale a dire multilaterale, integrato ed in funzione del contesto altamente competitivo in cui si trovano ad operare.

Pur essendo un tema di grande rilievo, delineare possibili soluzioni a tale sfida non è l'obiettivo di questa analisi. Ciò che interessa è capire le origini del mancato allineamento poc'anzi descritto. Di conseguenza, una comprensione più profonda del fenomeno impone un ultimo fondamentale interrogativo: in che modo e per quale motivo si è determinata tale circostanza?

In generale, è possibile trovare una prima risposta nelle parole di W. N. Fernández e di J. A. Sant'Anna. Nel suo saggio, il primo autore afferma infatti che:

“Históricamente, los desarrollos de las redes viales nacionales fueron hechos en función de las necesidades propias de cada Estado, no de la integración regional, y esto vale tanto para el transporte por carretera como para todas las demás formas de comunicación (ferroviario, cabotaje, portuario, aéreo).”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> “Sulla base della valutazione dell'attuale rete di trasporto e di servizi in Sud America, le strade e le ferrovie hanno bisogno di essere aumentate ed estese; la rete di fiumi e laghi dovrebbe essere posta in uso; il parco macchine incrementato ed utilizzato più efficacemente; il trasporto aereo promosso di più. Parametri come il rapporto tra strade asfaltate sul totale delle rete stradale e il rapporto tra strade asfaltate e territorio o popolazione rivelano che l'infrastruttura è carente sia in quantità che qualità. Nonostante sia difficile ottenere dati di buona qualità, l'evidenza empirica sembra dimostrare che le conclusioni potrebbero essere negative”, in Unasur, Eclac, “Infrastructure for regional integration”, United Nation, Santiago de Chile 2012, p. 41.

<sup>22</sup> “Storicamente, gli sviluppi delle reti viali nazionali sono stati fatti in funzione delle necessità di ogni Stato e non dell'integrazione regionale e questo vale tanto per il trasporto stradale come per tutte le altre forme di comunicazione (ferroviaria, marittima, portuale e aerea)”, in W. N. Fernández, “La integración física y la viabilidad de IIRSA”, in AAVV, “UNA REGION EN COSTRUCION - UNASUR y la integración en América del Sur”, Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja Ediciones, Barcelona 2010, p. 208.

Dello stesso tono sono le parole del secondo autore, quando sostiene che:

“[...] en general, las obras han sido proyectadas y ejecutadas sin tener en cuenta la continuidad de los caminos y flujos carreteros de carga. En cada país se adoptaron criterios, parámetros y patrones diferentes, así como distintas prioridades para las obras de infraestructura de interés subregional, prevaleciendo siempre la visión local, lo que llevó muchas veces a alterar los padrones de una obra en detrimento de los intereses de la subregión en su conjunto.”<sup>23</sup>

La posizione dei due studiosi aiuta a capire meglio come il perseguimento di una politica di sviluppo primariamente nazionale, da parte degli Stati sudamericani, non abbia favorito una visione regionale e integrata del sistema infrastrutturale. Tale situazione si è tradotta in un numero limitato di nodi di interconnessione e di interscambio tra le diverse forme di comunicazione del sistema, concorrendo così ad allargare il gap tra domanda e offerta di funzionalità infrastrutturale.

Tuttavia, la limitata integrazione fisica non è il solo fattore coinvolto. Ad esso, infatti, va affiancata anche la scarsità di azioni politico-istituzionali finalizzate all'agevolazione della circolazione infraregionale di merci e persone, attraverso una maggiore integrazione doganale e di regolamenti. A tal proposito, sono utili le parole degli autori dello studio condotto da CELAC e UNASUR, secondo cui:

"Transport and trade development is hampered not only by inadequate infrastructure but also by institutional and regulatory issues in the sector. For example, a study on obstacles to the international overland transportation of freight within the Southern Common Market (MERCOSUR) (Cipoletta Tomassian and Sánchez, 2003) found that institutional problems were of greater consequence than physical infrastructure shortcomings. [...] Both physical and regulatory or institutional shortcomings translate into high logistics and transportation costs that hinder future development. These costs loom larger than traditional trade barriers. A number of studies have estimated logistics costs in Latin American countries to be around 16% to 25%, and the figures for South America are similar; this compares unfavorably with the average of 9% recorded in the member countries of the

---

<sup>23</sup> “In generale, le opere sono state progettate ed eseguite senza tener conto della continuità delle vie e dei flussi stradali di carico. In ogni Paese si adottarono criteri e parametri differenti, così come priorità diverse per le opere di infrastruttura di interesse sub-regionale, privilegiando sempre la visione locale che portò molto volte ad alterare i padroni di un'opera a detrimento degli interessi della sub-regione nel suo insieme” in J. A. Sant'Anna, “Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur, Transporte Terrestre”, BID-INTAL, Buenos Aires 1997, p. 28.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). This situation has at least two consequences: (a) it is detrimental to the participation of South American economies in world trade since makes Latin American producers less competitive and pushes up the prices of imported goods; and (b) it erodes capacity to boost factor productivity. Both limit the potential social and economic development of UNASUR member States."<sup>24</sup>

Risulta chiaro, dunque, quale sia l'impatto dell'asimmetria nelle politiche regolatrici in materia di libera circolazione di merci e persone. L'aumento dei costi logistici che ne deriva concorre ad aumentare la già presente asimmetria fisica del sistema, accrescendo l'effetto a "collo di bottiglia" nei flussi di interscambio e generando, così, una minore competitività e un'erosione della capacità produttiva della regione nel suo complesso.

Un ulteriore elemento, utile a completare la risposta al quesito poc'anzi posto, si può individuare osservando gli investimenti destinati al settore delle infrastrutture. In linea generale, in tutti gli Stati del Cono Sur negli ultimi trent'anni si è registrata una tendenza al ribasso che, di fatto, ha limitato lo sviluppo dell'offerta di servizi infrastrutturali, mancando così un effettivo adeguamento alla domanda ad essi correlata.

Nella tabella 3<sup>25</sup> sono riportate le percentuali sul PIL degli investimenti in infrastrutture, sia pubblici che privati, nei Paesi sudamericani<sup>26</sup> e da cui si evince un calo generale del totale in riferimento all'intero periodo preso in considerazione (1980-2008). Nella tabella 4<sup>27</sup>, invece, sono riportate le percentuali di investimento sul PIL divise per settore.

---

<sup>24</sup> "Lo sviluppo del commercio e del trasporto è ostacolato non solo da un'infrastruttura inadeguata, ma anche da questioni istituzionali e di regolazione nel settore. Ad esempio, uno studio sugli ostacoli al trasporto internazionale terrestre di carico all'interno del MERCOSUR ha evidenziato che i problemi istituzionali avevano conseguenze maggiori rispetto alla mancanza di integrazione fisica. Sia dal punto di vista fisico che di regolazione o istituzionale, questi difetti si traducono in alti costi logistici e di trasporto, bloccando lo sviluppo futuro. Alcuni studi hanno stimato che i costi logistici in America Latina variano dal 16% al 25% e questo è simile anche per il Sud America; tale risultato è sfavorevole se comparato con la media del 9% registrata nei Paesi facenti parte dell'OSCE. Questa situazione ha due conseguenze: (a) va a detrimento della partecipazione delle economie sudamericane al commercio mondiale dato che rende i produttori latinoamericani meno competitivi, portando a un rialzo dei prezzi delle merci importate; (b) erode la capacità di potenziare il fattore produttivo. Entrambi limitano il potenziale sviluppo economico-sociale dei membri dell'UNASUR", in Unasur, Eclac, "Infrastructure for regional integration", United Nation, Santiago de Chile 2012, p. 22 e 23.

<sup>25</sup> Ivi, p. 10.

<sup>26</sup> Col termine selected countries vengono presi in considerazione i dati degli attuali Stati Membri dell'UNASUR.

<sup>27</sup> Ivi, p. 11.

**SOUTH AMERICA: INVESTMENT IN INFRASTRUCTURE**  
(Percentages of GDP)

Selected countries	1980-1985	1996-2001	2002-2006	2007-2008
Public sector	3.1	0.9	0.4	0.8
Private sector	0.9	1.5	1.0	1.5
Total	4.0	2.4	1.4	2.3

Tabella 3. Fonte: preparata dagli autori, sulla base di Perrotti e Sánchez (2011).

**SOUTH AMERICA: INVESTMENT IN INFRASTRUCTURE BY SECTOR**  
(Percentages of GDP)

Sector	1980-1985	1996-2001	2002-2006	2007-2008
Telecommunications	0.5	1.0	0.5	0.6
Energy	2.6	1.0	0.4	0.6
Transport	0.8	0.4	0.5	1.1
Total	4.0	2.4	1.4	2.3

Tabella 4. Fonte: preparata dagli autori, sulla base di Perrotti e Sánchez (2011).

Una prima riflessione interessante è possibile se si osservano gli anni dal 1980 al 1985. In quel periodo, nonostante la presenza di vincoli fiscali, difficoltà di accesso al finanziamento esterno e una forte spirale inflazionistica, i governi sono riusciti ad investire la somma più alta del loro PIL in infrastrutture, anche se il flusso positivo non è stato successivamente indirizzato verso il settore dei trasporti. Gli anni '90 vedono l'arrivo - in gran parte dei Paesi sudamericani - di una politica economica neoliberista che ha dato luogo ad un aumento dell'investimento privato (da 0.9% a 1.5%), spinto a sua volta dal nuovo ruolo assegnato al mercato nell'andamento dell'economia e dal parallelo ridimensionamento dell'intervento statale, a cui è seguita una contrazione dell'investimento pubblico. Anche in questo caso, il settore che ha subito di più gli effetti di tale cambio è quello dei trasporti, registrando un calo dei flussi dal 0.8%, nel periodo '85-'90, al 0.4% e 0.5% nei periodi successivi. Dal 2007 si rileva una controtendenza rispetto al passato, tradottasi in un aumento degli investimenti sia pubblici che privati (rispettivamente 0.8% e 1.5%), il cui flusso risulta più concentrato nel settore dei trasporti. Ciononostante, se si considera il quadro generale, quanto affermato finora aiuta a capire meglio quelle motivazioni che hanno portato al verificarsi e all'aumentare del gap tra domanda e offerta infrastrutturale all'interno della regione sudamericana.

Per concludere, l'analisi fin qui esposta ci conduce ad alcune importanti considerazioni. In primo luogo, si è visto che un sistema infrastrutturale efficiente, adeguatamente interconnesso tra le sue varie componenti e tra queste e l'esterno, sia un elemento di vitale importanza per lo sviluppo economico,

politico e sociale di uno Stato. Infatti, dalla interazione con il sistema economico in cui è inserito nasce un vero e proprio circolo virtuoso tra domanda e offerta di servizi ad esso connessi, il cui effetto si rivela uno dei fattori decisivi nelle potenzialità di proiezione dell'interesse nazionale di un Paese, sia a livello regionale che internazionale.

In secondo luogo, è possibile affermare che i Paesi sudamericani siano oggi nella necessità di trovare una via d'uscita efficace di fronte ad una sfida cruciale per il loro futuro. A tal proposito, dall'osservazione dei dati riportati nelle pagine precedenti è riscontrabile un disallineamento tra domanda e offerta di servizi legati al sistema infrastrutturale, sia in una prospettiva macro-regionale che nazionale. Tale circostanza, se comparata alla condizione di altri importanti attori internazionali, genera una posizione di svantaggio per i Paesi dell'intera area, che si traduce in un aumento di costi produttivi e di trasporto, nonché in una riduzione della propria competitività nel mercato globale. In un contesto internazionale come quello attuale, dove gli effetti della globalizzazione impongono un rapido e sempre maggiore flusso di interscambio di merci e persone, rispondere adeguatamente a un tale tipo di stress diventa un requisito fondamentale, in grado anche di sfruttare tutte quelle opportunità che derivano dall'interazione con altri poli di grande rilevanza strategica, come ad esempio l'area del Sud-Est asiatico.

Infine, date le peculiarità e l'importanza di tale sfida, è ragionevole pensare che una soluzione efficace possa essere trovata attraverso un approccio più marcatamente regionale ed integrato. Come evidenziato poc'anzi, la configurazione odierna del sistema internazionale rende l'interazione tra i diversi attori statuali altamente competitiva, imponendo la necessità di ripensare - in un'ottica di polo macro-regionale - il modo attraverso cui far fronte alle nuove problematiche. Così, nel caso sudamericano l'obiettivo di ridurre il gap tra domanda e offerta di servizi infrastrutturali e di rendere efficiente il sistema nel suo complesso è più facilmente perseguibile utilizzando tale prospettiva. Se condivisi, i costi e gli sforzi per raggiungerlo sono di fatto più sostenibili e i vantaggi che ne derivano giovano sia all'economia dei singoli Paesi sudamericani che a quella dell'intera area regionale.

Nelle prossime pagine, quindi, l'attenzione sarà dedicata proprio a questo aspetto. Analizzando il progetto dell'IIRSA, confluito da qualche anno all'interno della cornice istituzionale dell'UNASUR, sarà possibile vedere nello specifico le modalità utilizzate a livello regionale per affrontare il problema legato al sistema infrastrutturale. Più in generale, tale analisi ci permetterà di evidenziare i rapporti di forza formati nelle dinamiche geopolitiche dell'attuale contesto sub-continentale.

## 2. Infrastrutture e integrazione regionale.

Nell'agosto del 2009, durante la terza riunione dei Capi di Stato dell'UNASUR a Quito (Ecuador), viene istituito il Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Il nuovo organo incarna la chiara volontà dei Paesi membri dell'organizzazione sudamericana di concentrare i propri sforzi nella gestione e nel potenziamento di uno strumento strategico fondamentale - quale è il sistema infrastrutturale - all'interno di un perimetro istituzionale regionale, in grado non solo di conferire uniformità e unità all'intero progetto, ma anche un quadro normativo comune di riferimento. Alla base di tale decisione vi è la consapevolezza che un'integrazione politica, economica e sociale è realizzabile soprattutto grazie a un'integrazione fisica, capace di collegare i vasti territori della regione e di superare i grandi ostacoli naturali presenti in essa - come la cordigliera delle Ande o la foresta Amazzonica - che di fatto complicano il pieno sfruttamento delle risorse disponibili nel sub-continente.

Benché rilevante, il passo in avanti compiuto a Quito non segna l'inizio di un cammino comune verso una soluzione integrata e multilaterale al problema infrastrutturale. Piuttosto, esso si configura come fondamentale punto di maturazione in un processo intrapreso da anni.

In un clima di ampio consenso politico, infatti, già nell'agosto del 2000 si stabilirono a Brasilia le basi per una cooperazione in materia tra gli Stati sudamericani. I dodici presidenti dell'area - riuniti per commemorare i cinquecento anni dalla scoperta del Brasile - adottarono in quella sede una dichiarazione in cui si decretava l'avvio dell'Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA): un progetto ambizioso che riportava al centro del dibattito regionale le problematiche del sistema infrastrutturale sudamericano, stabilendo un nuovo approccio attraverso cui affrontarle.

Nei suoi primi anni di vita, gli sforzi della nuova iniziativa si sono dunque concentrati sulla proposta e sulla discussione dei principali lineamenti tecnico-politici mediante i quali dare corpo al progetto. La sintesi di tale confronto ha trovato la sua espressione diretta nella Metodologia di Pianificazione Territoriale Indicativa: uno strumento concettuale e operativo con cui organizzare gli interventi di pianificazione infrastrutturale del territorio, in una prospettiva di sviluppo strategico e con una visione regionale, condivisa e integrata degli ostacoli e delle opportunità del sub-continente.

Elemento cardine di tale metodologia sono i dieci Assi di Integrazione e di Sviluppo (AIS) - delle vere e proprie direttrici

multinazionali attorno alle quali concentrare una riorganizzazione dei flussi commerciali ed umani, superando la tradizionale impostazione utilitaristica finalizzata al soddisfacimento dei singoli interessi nazionali. Così, con il duplice obiettivo di un collegamento più efficace ai mercati internazionali e di sviluppo interno, gli AIS ridisegnano la mappa geografica dell'intera area sudamericana, comprendendo al loro interno porzioni di territorio dotati di risorse naturali, insediamenti umani e importanti aree produttive.

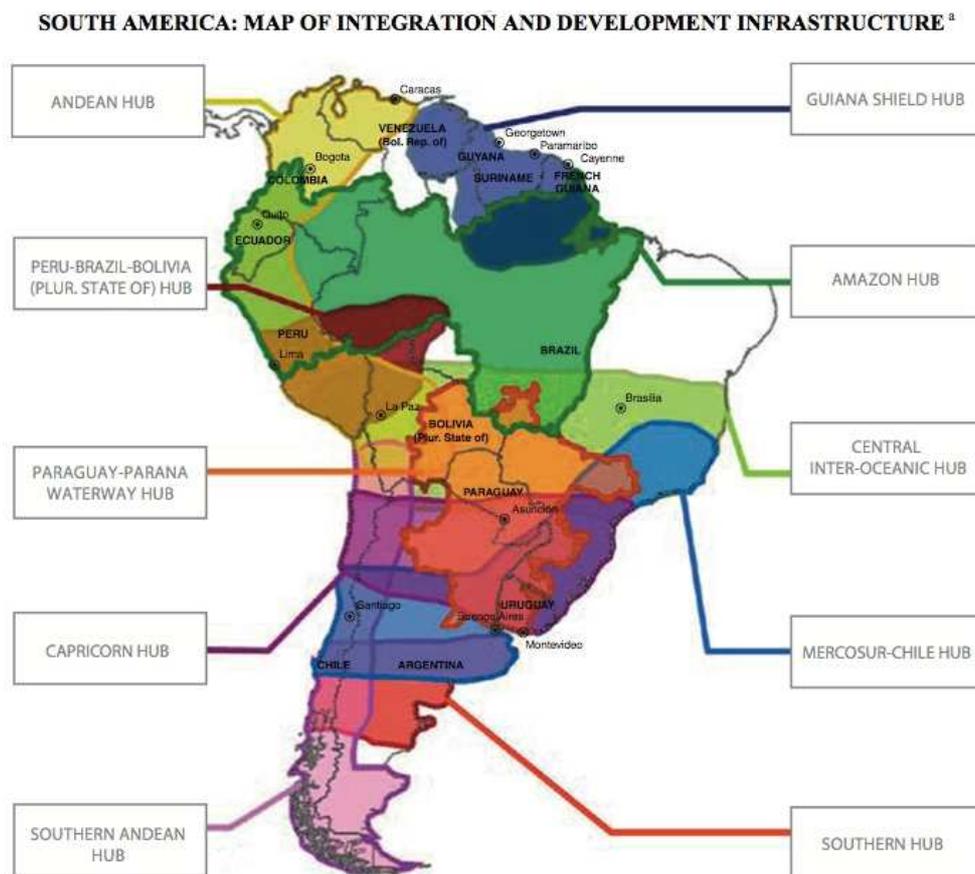
A sua volta, ogni AIS contiene al suo interno dei Gruppi di Progetti, ossia:

“un insieme di progetti interdipendenti, in un determinato spazio geoeconomico, aventi effetti sinergici sullo sviluppo sostenibile. In altre parole, il processo di aggruppamento è basato sulla possibilità di sfruttare i benefici di un insieme di investimenti, i quali si rivelano più grandi della somma degli effetti dei progetti individuali che lo compongono”<sup>28</sup>.

In stretta relazione a questi due aspetti della Metodologia di Pianificazione Indicativa si pongono altri due elementi chiave: i c.d. *Proyectos Ancla* e *Proyectos Rótula*. I primi danno un senso effettivo alla formazione dei Gruppi di Progetti nel perimetro di ogni AIS e ne dirigono le sinergie, anche se non necessariamente rappresentino l'intervento più grande da realizzare in termini di dimensioni. La loro importanza deriva dal fatto di essere identificati come il “collo di bottiglia” o “anello mancante” della rete infrastrutturale che impedisce il pieno sfruttamento degli effetti combinati del gruppo. I secondi variano invece da i progetti che si articolano attraverso due o più AIS, a quelli la cui funzionalità si estende in più di un AIS; o ancora a quelli che collegano due o più Gruppi di Progetti all'interno di uno stesso asse.

---

<sup>28</sup> Unasur - Consiplan, “Cartera de Proyectos 2012”, p. 11. Traduzione mia.



Sulla base di queste premesse, nel 2005 ha quindi preso il via l'Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 delineando un insieme di progetti considerati prioritari per la integrazione fisica regionale. Una sorta di disegno strategico a lungo termine, in cui il trasporto riveste un ruolo centrale ed è declinato nelle sue diverse forme: aereo, marittimo, terrestre (stradale e ferroviario) e multimodale.

In riferimento al primo tipo, i lavori sono concentrati sull'ampliamento degli aeroporti esistenti e sul miglioramento dei servizi offerti dagli stessi, nonché sulla costruzione di nuove strutture e sulla assegnazione di concessioni a operatori privati.

Per quanto concerne il secondo tipo, i progetti sono basati sulla estensione, sul rinnovamento e sulla privatizzazione dei porti marittimi. Inoltre, degli sforzi sono stati fatti nell'armonizzazione delle norme che regolano il commercio attraverso questa forma di trasporto, data l'importanza che riveste l'attività portuale per l'economia dell'intera area come via di entrata e d'uscita dei prodotti importati ed esportati.

Il trasporto terrestre costituisce il mezzo principale attraverso cui la circolazione massiva di prodotti, persone e risorse naturali si estende, da e verso i porti marittimi, per tutto il sub-continente. Di conseguenza, il maggior flusso di investimenti è destinato

proprio al rinnovamento, alla creazione e/o alla privatizzazione dei sistemi tradizionali quali autostrade, ponti e ferrovie.

Infine, l'ultimo tipo prevede la combinazione di due o più modalità di trasporto poc'anzi descritte, alle quali si somma il trasporto fluviale. In questo ambito, i progetti aggregano alle attività di intervento menzionate il dragaggio e la modifica del corso dei fiumi al fine di permettere il flusso di grandi carichi, la interconnessione di questi insieme alla costruzione di porti fluviali e all'armonizzazione delle norme che regolano il transito transnazionale.

Quanto appena delineato aiuta ad avere un'immagine più chiara sulle modalità, proposte a livello regionale, per far fronte al problema infrastrutturale. Con la creazione degli Assi di Integrazione e Sviluppo è stata concepita una varietà di aree geoeconomiche - caratterizzate dalla presenza di importanti zone produttive, ad alta intensità demografica e di risorse naturali - che superano la tradizionale concezione di integrazione fisica. Così, raggruppando delle porzioni di territorio che travalicano il classico concetto di limes statale, il miglioramento e lo sviluppo delle rete infrastrutturale inserita in esse sono finalizzati al pieno sfruttamento delle potenzialità strategiche di questi nuovi spazi, mediante un'interconnessione più fluida dei flussi infraregionali ed internazionali.

A tal proposito, rimane da chiarire un ultimo aspetto: nella realtà attuale, quali sono stati i risultati ottenuti da tale approccio? Nel suo saggio<sup>29</sup>, W. N. Fernández analizza alcune problematiche riscontrate durante gli anni di vita dell'IIRSA.

In primis, dei 31 progetti previsti nell'AIC 2005-2010 solo due hanno visto la luce, concretizzandosi in opere infrastrutturali tangibili: il ponte sul Río Acre (tra Perù, Brasile e Bolivia) e il ponte sul Río Takutu (Guyana). Le cause di tale situazione sono da attribuire ai ritardi dell'avvio dei lavori e ai numerosi blocchi imposti dalla complessa burocrazia sudamericana - che ha costretto in più occasioni a dover ripensare e ridefinire i piani di lavoro - oltre alla scarsità degli investimenti elargiti rispetto a quelli previsti inizialmente. Inoltre, riportando le osservazioni di un altro studio del 2007<sup>30</sup>, l'autore sottolinea come l'IIRSA si trovi a dover affrontare due sfide fondamentali: la prima riguarda una possibile sottostima dei progetti; la seconda si riferisce alla necessità di provare che i Paesi coinvolti abbiano la capacità di coordinare i propri sforzi, riconciliare le proprie agende nazionali

---

<sup>29</sup> W. N. Fernández, "La integración física y la viabilidad de IIRSA", in AAVV, "UNA REGION EN COSTRUCION - UNASUR y la integración en América del Sur", Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja Ediciones, Barcelona 2010.

<sup>30</sup> M. Mesquita Moreira, "Trade Costs and the Economic Fundamentals of the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)", BID-INTAL-ITD, Buenos Aires 2007.

e regionali e, soprattutto, aumentare le risorse da destinare a questo mega-progetto.

Secondariamente, e strettamente legato a questo primo aspetto, il processo di interconnessione regionale deve affrontare un'altra problematica importante, ovvero l'assegnazione dei costi e dei benefici dei progetti transnazionali. Secondo l'autore, la questione rimane irrisolta all'interno dell'IIRSA in quanto:

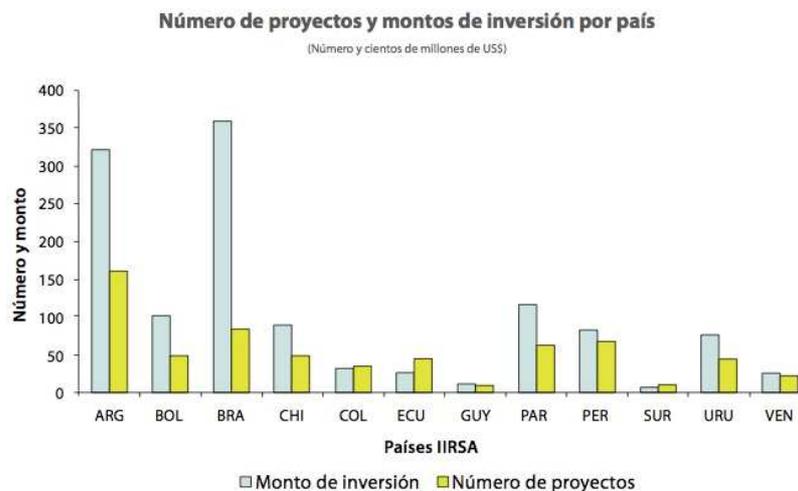
“el financiamiento ofrecido supone que el Estado donde se desarrolla la obra deberá pagarla, a lo que se agrega que, en ocasiones, el mantenimiento de las obras implicará no solo que tendrá a su cargo los costes del mismo, sino también el pago de subsidios millonarios por muchos años a las empresas concesionarias”<sup>31</sup>.

Un'altra criticità descritta dall'autore riguarda infine l'impatto ambientale dell'intero progetto. Gli AIS, con le rispettive zone di influenza, si estendono su aree fragili dal punto di vista ecologico, spesso legate agli equilibri planetari e vincolate al riscaldamento globale, alle risorse idriche e alla biodiversità. Il mantenimento di tali equilibri è costantemente osservato dagli organismi internazionali specializzati e dalle organizzazioni ambientaliste di tutto il mondo, rendendo la rottura della fragilità ambientale - come avviene nel caso della deforestazione amazzonica - una fonte da cui attingono le crescenti campagne di protesta.

Infine, per avere un quadro più completo sul progetto dell'IIRSA è interessante riflettere su un altro aspetto centrale, ossia il finanziamento degli interventi da realizzare. In linea generale, l'Iniziativa può contare sul contributo finanziario di diverse istituzioni regionali, quali il Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), il Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), il Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), insieme alla Banca Brasiliana di Investimenti (BNDES) e ai budget nazionali previsti dai dodici Paesi membri.

---

<sup>31</sup> “Il finanziamento offerto suppone il pagamento dell'opera per lo Stato in cui si sviluppa, a cui si aggiunge che il mantenimento della stessa implicherà non solo il carico dei costi, ma anche il versamento di sussidi milionari per molti anni alle imprese concessionarie”, in W. N. Fernández, “La integración física y la viabilidad de IIRSA”, in AAVV, “UNA REGION EN COSTRUCION - UNASUR y la integración en América del Sur”, Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja Ediciones, Barcelona 2010, p. 236. Traduzione mia.



Fonte: Banca Dati IIRSA (2010).

La figura 8<sup>32</sup> mostra il totale degli investimenti e dei progetti suddivisi per Paese. Tralasciando per un momento il secondo dato, risulta chiaro dal grafico come il Brasile assuma il ruolo di principale finanziatore dell'intero progetto IIRSA. Infatti, la metà delle risorse finanziarie previste nell'AIC 2005-2010 è diretta all'asse Mercosur-Cile, di cui lo Stato brasiliano è il primo beneficiario delle opere presenti in esso. Per questa ragione è diventato il pivot produttivo, finanziario e politico che più di tutti spinge verso una concretizzazione dell'IIRSA e sul quale si appoggiano la maggior parte degli AIS. Se si guarda alla particolare posizione geografica del Paese è evidente che nelle sue intenzioni non vi sia solo la volontà di migliorare il flusso di interscambio commerciale infraregionale, ma soprattutto quella di assicurarsi un accesso diretto al Pacifico e ai fiorenti mercati asiatici. Tale circostanza è dimostrata anche dal fatto che la maggior parte dei progetti di interconnessione è concentrata proprio sulla creazione di corridoi oceanici e nel potenziamento della rete fluviale Paraguay-Paraná. A tal proposito, sempre secondo quanto rileva W. N. Fernández:

“Desde hace al menos dos décadas es conocido el interés brasileño por aumentar sus vínculos políticos, económicos y tecnológicos con las naciones asiáticas, en particular con Japón, China e India. La estrategia de IIRSA de generar, con cuatro de sus ejes, corredores bioceánicos con salidas en puertos de Colombia, Ecuador, Perú y Chile parece confirmar que finalmente se está viabilizando el deseado acceso a los mercados

<sup>32</sup> IIRSA, “IIRSA 10 años después: sus logros y desafíos”, BID-INTAL, Buenos Aires 2011, p. 101.

asiáticos, además de simultáneamente facilitar el tráfico con la rica costa oeste de Estados Unidos”<sup>33</sup>.

Concludendo, nelle pagine precedenti sono state delineate le modalità tecnico-operative poste in essere a livello regionale in risposta alle problematiche infrastrutturali sudamericane. Tale analisi ha sottolineato come la nuova Metodologia di Pianificazione Indicativa miri al miglioramento dell’integrazione fisica del Cono Sur attraverso la creazione di importanti macro-aree geoeconomiche e il potenziamento della rete infrastrutturale presente in esse, segnando un approccio del tutto innovativo rispetto al passato e in grado di produrre benefici tangibili per l’intero sub-continente.

Tuttavia, osservando più da vicino l’aspetto finanziario è emerso come quei benefici si stiano principalmente indirizzando verso il Paese più importante del blocco sudamericano, sia dal punto di vista economico che politico. Così, con il maggior apporto di risorse monetarie il Brasile è di fatto il principale motore propulsivo dell’Iniziativa - un ruolo essenziale al fine di concretizzare il proprio disegno strategico di proiezione verso il Pacifico. In definitiva, resta da capire se il tentativo iniziato dall’IIRSA, continuato ora dal COSIPLAN, sia realmente un progetto dal carattere regionale, sudamericano e di mutuo beneficio, o si configuri piuttosto come uno più marcatamente nazionale, brasiliano e di interessi ristretti.

*\* Massimo Aggus Vella ha studiato Scienze Politiche presso l’Università di Milano ed è ricercatore presso l’area dell’America Indiolatina del Cesem*

---

<sup>33</sup> “Da almeno due decenni è conosciuto l’interesse brasiliano di aumentare i suoi vincoli politici, economici e tecnologici con i Paesi asiatici, in particolare con il Giappone, la Cina e l’India. La strategia dell’IIRSA di generare, con quattro dei suoi assi, corridoi bioceanici con uno sbocco sui porti di Colombia, Ecuador, Perù e Cile sembra confermare la creazione sperata di una via d’accesso ai mercati asiatici, oltre che a facilitare simultaneamente il traffico commerciale con al ricca costa occidentale degli Stati Uniti”, in W. N. Fernández, “La integración física y la viabilidad de IIRSA”, in AAVV, “UNA REGION EN CONSTRUCCION - UNASUR y la integración en América del Sur”, Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja Ediciones, Barcelona 2010, pp. 238 e 239. Traduzione mia.

**Centro Studi Eurasia Mediterraneo (CeSEM)**

*Via della Tesa 17, 34138 Trieste*

<http://www.cese-m.eu/>

[cese-m@cese-m.eu](mailto:cese-m@cese-m.eu)

