

POLÍTICAS Y PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y TENSIONES Entre los proyectos globales, regionales y locales en la Hidrovía Paraná Paraguay

Mariana Schweitzer[1]

Cecilia Beatriz Larrain[2]

Resumen

El trabajo plantea la falta de correspondencia entre instrumentos de ordenamiento territorial, formulados desde diferentes escalas y actores sociales. Plantea el caso de la Hidrovía Paraná Paraguay, y dentro de ésta, profundiza en dos nodos: Resistencia-Barranqueras-Corrientes y Rosario-San Lorenzo-San Martín.

Palabras Clave: ordenamiento territorial, planes, escalas, Hidrovía Paraná-Paraguay

1. Introducción

Entendiendo que no se puede analizar la ocurrencia de los fenómenos de forma aislada, en el presente trabajo se analiza la emergencia y la gestión de los proyectos de corredores de transporte que dan cuenta de la producción del territorio a escala global, nacional y local, que actúan en forma interrelacionada y superpuesta y que apuntan particulares organizaciones del territorio, en algunos casos priorizando los vínculos hacia los mercados externos así como en otros priorizando las interrelaciones entre distintas áreas del país con objetivos de revertir situaciones de desequilibrio territorial.

Estos planes, que incluyen infraestructura de transporte entre otros componentes, se formulan desde escalas supranacionales como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), desde escalas nacionales y provinciales, como en el Plan Estratégico Territorial (PET) en su versión del 2008 y del 2011, así como desde escalas locales.

Para la consecución del trabajo se estudiaron los planes mencionados, y se ha particularizado en la interacción entre las distintas escalas de planes y proyectos de transporte en el área de influencia de la Hidrovía Paraná-Paraguay

2. Los planes y las escalas: La IIRSA y los PETs

La IIRSA es un plan de ordenamiento territorial, que incluye proyectos de rutas multimodales en América del Sur que buscan adaptar a los territorios en función de las exigencias de un mercado mundial y conectar los grandes centros de producción y de consumo, con menos tiempos y costos de circulación mediante la diversificación de los medios (ferrocarriles, autopistas, ríos). Esta iniciativa contiene obras de transporte, energía y telecomunicaciones distribuidas en ejes denominados “ejes de integración y desarrollo” (EID), obras que buscan “...construir un nuevo paradigma para el desarrollo de la infraestructura regional, sustentado sobre los requerimientos de la demanda...” (FONPLATA, 2007), logrando posicionarse ágilmente en los mercados externos. Al estar la IIRSA pensada a partir de la demanda, los puertos se convierten en piezas clave de organización regional ya que funcionan como puertas de conexión con los mercados globales. La IIRSA ha definido diez ejes de integración y desarrollo, de los cuales la Hidrovía Paraná-Paraguay es uno de ellos.

A nivel nacional, en el año 2004, se asume la necesidad de trabajar en un proyecto territorial de desarrollo y se inician los trabajos para desarrollar un **Plan Estratégico Territorial (PET)** en la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública[3]. Los trabajos del PET cuentan con la participación de las provincias. Se han presentado avances del mismo en el 2008 y en el 2011. Este plan, en sus enunciados, plantea la búsqueda de un desarrollo territorial más equitativo y equilibrado, y para ello proponen un conjunto de proyectos de infraestructura de transporte y de energía. A su vez, se entiende la necesidad de articular la infraestructura con políticas y proyectos vinculados a las dimensiones social, económica y ambiental de cada territorio. Cada los avances de los PETs contiene una agenda de proyectos priorizados desde la escala país, y a su vez, en cada uno se incluyen iniciativas formuladas desde las provincias.

3. La Hidrovía Paraná-Paraguay

En primer término se presentan las características del Proyecto de la Hidrovía Paraná-Paraguay, luego los proyectos formulados en su área de influencia, particularizando en aquellos que son para sobre la vía fluvial y para puertos, y en una tercera instancia se analizan dos proyectos a

nivel local.

3.1 La vía de navegación

La Hidrovía Paraná-Paraguay se desarrolla a lo largo de los cursos de los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y Río de la Plata, y es un vía de transporte relevante para los países de la Cuenca del Plata: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Involucra un área 700.000 km² y una población estimada en 45.000.000 de habitantes.

Abarca una zona con gran diversidad de especies y es el sistema hídrico más grande de Sudamérica después del Amazonas, y una de las principales reservas de agua dulce al estar vinculado al acuífero guaraní. El crecimiento de la producción del área de influencia del eje en las últimas décadas generó mayores demandas en el sistema de transporte^[4] y por ello se creó el Programa Hidrovía Paraná-Paraguay, para mejorar las condiciones de navegación y lograr un transporte eficiente y competitivo, reduciendo los tiempos y los costos de los fletes. Consiste en hacer navegables 3.442Km de los ríos desde Puerto Cáceres (Brasil) hasta Nueva Palmira (Uruguay) para su utilización durante las 24 horas, los 365 días del año. Articulados con el Programa Hidrovía se incluyen proyectos de construcción y ampliación de infraestructura portuaria acorde a los requisitos crecientes de intercambio comercial.

Por su disposición en el territorio, este Eje está interceptado por distintos corredores transversales (viales y ferroviarios) que lo vinculan con los ejes IIRSA Interoceánico Central, de Capricornio y MERCOSUR-Chile.

3.2 Los proyectos para la Hidrovía

Tanto desde la IIRSA como desde los dos PETs a nivel nación y desde la cartera de las provincias, se formulan proyectos para la vía fluvial y para puertos.

La IIRSA plantea para su Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay un total de 93 proyectos de los cuales 52 se localizan en territorio argentino. De ese total 5 son para el acondicionamiento de la vía fluvial y 19 para puertos. La IIRSA incluye trabajos en todos los ríos y en todos los tramos de la Hidrovía, mientras que los PET 2008 y 2011 tienen coincidencias parciales en algunos tramos. El

PET 2011 propone trabajos para aumentar el calado más al Norte ya que su formulación es posterior a las obras en el tramo que llega al Río de la Plata. Desde las provincias, en el 2008, Misiones, Chaco y Santa Fe proponen mejoras para la vía fluvial y en el 2011 lo hacen todas las provincias del área, a excepción de Entre Ríos que prioriza mejoras sobre el Río Uruguay.

En relación a los puertos, y estrechamente vinculados a la vía fluvial, de los 19 proyectos de ampliación, reconversión y rehabilitación formulados por la IIRSA, hay dos que no son de interés para la Nación ni para las provincias[5]. De los restantes, cinco fueron incluidos en el PET 2011 [6] y tres en PET 2008[7]. El único proyecto compartido a nivel regional y nacional es el puerto de Ibicuy, coincidencia que reside en que su profundidad natural limita la demanda de dragado.

Son seis las obras propuestas por IIRSA que no están ponderadas a nivel nacional en lo PETS pero que sí lo fueron por las provincias en el 2011[8]. Por su parte, los planes provinciales en sus versiones 2008 y 2011 coinciden en nueve proyectos de puertos con IIRSA[9], y sólo formulados desde las provincias en el PET 2008 se incluyen trabajos en tres puertos[10] y en el PET 2011 en siete[11]. Solo la provincia de Entre Ríos propone un proyecto de gran escala, un nuevo puerto de Ultramar en la confluencia de los ríos Paraná y Uruguay.

Sobre el Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay confluyen desde los distintos planes, y articulados con la vía fluvial, proyectos de transporte vial y ferroviario. Estos proyectos sirven para llevar las cargas desde las zonas de producción hacia los nodos de transferencia y hacia los puertos para su exportación. Los más destacados son obras para ramales de los ferrocarriles Belgrano Cargas, Mesopotámico y Mitre y los proyectos sobre rutas como las rutas nacionales N°81, N°89, N°16, N°33, N°34, N°9 hacia el Oeste, y hacia la Mesopotamia las rutas nacionales N°12, N°18 y N°127 hacia Brasil.

3.3 Dos casos: el nodo Resistencia-Barranqueras-Corrientes y el nodo Rosario-San Lorenzo-San Martín

En la Hidrovía, articulados con las mejoras en la navegación, se han realizado y se encuentran en proyecto, terminales fluviales de transferencia de cargas. En algunos casos exceden la función de almacenamiento y transporte e incluyen operaciones de mayor envergadura como el procesamiento de productos. En este apartado se presenta un caso de almacenamiento y

transferencia, en el nodo Resistencia-Barranqueras-Corrientes, y otro caso de terminal multipropósito, en el nodo Rosario-San Lorenzo-San Martín.

- **Nodo Resistencia-Barranqueras-Corrientes:**

Los proyectos del nodo son seis. Se formuló un plan para el puerto de Barranqueras, obras en el Puerto de de Corrientes, un nuevo puente entre Resistencia y Corrientes, obras para la Ruta Nacional N°16 y en los ramales C3 y C25 del Belgrano Cargas.

Desde la provincia de Chaco intentan realizar en el puerto de Barranqueras un megaproyecto de infraestructura logística y portuaria que reciba las cargas desde el Norte, para lo cual se debe mantener el dragado del riacho. Se ha elaborado un plan maestro para el desarrollo del puerto a lo largo de 14km desde Barranqueras hasta Puerto Vilelas, que incluye el mejoramiento de los accesos ferroviarios y que espera financiamiento de la Corporación Andina de Fomento y del Estado Nacional.

Para el Puerto de Corrientes se propone la ampliación y modernización; entre Resistencia y Corrientes se plantea un segundo puente ferroviario para descongestionar el puente actual, asociado con una nueva playa de transferencia de cargas; mejoras en la Ruta Nacional N°16 y la rehabilitación en los ramales C3 y C25 del Belgrano Cargas, que permitan el acceso de cargas desde el NOA hasta el nodo[12].

A la fecha, en el Puerto hay terminales que tienen movimiento en época de cosechas[13] y que emplean poco personal y se encuentran instaladas en medio de bolsones de miseria, con población lindante que ocupa viviendas precarizadas en zonas de vías. No hay mayores beneficios sobre el entorno de Puerto Vilelas ni de Barranqueras.

- **Nodo Rosario-San Lorenzo-San Martín**

Los proyectos de este nodo son siete: Plan Maestro del Puerto de Rosario, Circunvalar Rosario, accesos ferroviarios, mejoras en ramales ferroviarios hacia el Norte, la autovía N°34 y una doble vía entre Rosario y Victoria.

Hasta la fecha se ha aumentado el calado de la Hidrovía hasta San Lorenzo a 36 pies y a 25

hasta San Martín [14], calado que permite que buques de ultramar puedan acceder hasta este nodo que se ha convertido en un nodo logístico portuario, se han construido numerosas terminales privadas multipropósito de gran tamaño, se han conectado los ferrocarriles con las terminales privadas y se ha concluido la autopista en la ruta nacional N°9 que vincula el nodo con la Ciudad de Buenos Aires y con Córdoba.

Con la construcción de las mega-terminales portuarias en los primeros años del siglo XXI y con la mejora de la accesibilidad a los puertos, se han transformado espacios públicos, posibilitados por cambios en la legislación de usos de suelo urbano. En la localidad de San Lorenzo vendieron tres calles (espacio de uso público) a la empresa Molinos Río de la Plata para construir un puerto propio y para ampliar su planta de molienda; en Villa Gobernador Gálvez, cerca del Puerto de San Lorenzo, se aprobó un proyecto de extensión de su zona industrial, que avanzó sobre la zonificación residencial, para permitir la venta de calles públicas a la empresa Cargill, con vistas a construir allí una planta y un puerto sobre la costa del Río Paraná. Otro caso es en Pueblo Esther, a 24 km de Rosario, donde los gobiernos provincial y municipal le cedieron a la ACBL Hidrovías S.A. un islote y permitieron la transformación de la zona residencial para la construcción de un puerto flotante, construcción que impide el paso al Río Paraná por accesos públicos.

4. Reflexiones finales

Como primera reflexión se pudo observar que no existe una correspondencia entre los distintos planes y que, en la formulación de numerosos proyectos, se contemplan mayormente las ventajas económicas a escala global y se desestiman problemáticas sociales y ambientales locales. La IIRSA éste espacio está integrado bajo una concepción definida como regionalismo abierto o nuevo regionalismo –uno de los principios ordenadores básicos de la IIRSA- que permitiría a los países de América del Sur integrados, garantizar la competitividad comercial internacional de la región, y con ello lograr un crecimiento económico, social y ambientalmente sustentable, para de esta manera, reducir la pobreza de la región.

Como segunda reflexión vemos que, junto al avance del proyecto de la Hidrovía, existe una convivencia en el territorio de actividades tradicionales, de corte más local, con nuevas actividades que se instalaron con una lógica regional o global, y que generaron transformaciones producto de la dinámica de apropiación y del uso del territorio, y que implicaron el desplazamiento de

actividades y población. Cabe preguntarse entonces si el incremento de todas estas actividades generan nuevos y mayores requerimientos de territorio, ¿quiénes y cómo definen el uso del suelo?, ¿cómo se articulan las estrategias globales con las demandas locales y la preservación del medio ambiente?, ¿cuánto se conocen de esos procesos en los territorios receptores de los proyectos? y ¿cómo se deben integrar y articular las escalas regionales, nacionales y locales?

Sería oportuno entender las características particulares de los territorios, los usos del suelo, las dinámicas productivas y poblacionales, y considerar los impactos diferenciales de los proyectos. El impacto y las transformaciones territoriales que producirían estos proyectos, la modificación de las trazas viales, las conexiones, los flujos y los actores involucrados, no han sido debidamente analizados ni dimensionados en toda su complejidad dado que la gran mayoría de los proyectos no cuentan con estudios de impacto que permitan ponderar la intensidad de los efectos negativos o positivos.

Es necesario plantearse una ecuación que permita el equilibrio entre las necesidades político-económicas de la nación en el contexto global, una mirada regional, las necesidades del país para acordar las transformaciones de sus distintos territorios, y la mirada local, para lograr el desarrollo sostenible que requiere el conjunto de la comunidad.

Bibliografía

IIRSA, Cartera de proyectos (2012), <http://www.iirsa.org//Cartera.asp?CodIdioma=ESP>

SECRETARÍA DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Bases para el Plan Quinquenal de Transporte 2012-2016. (2011), <http://www.plandetransporte.gob.ar/>

SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). Plan Estratégico Territorial, Avance

XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

2008

SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011), Plan Estratégico Territorial Avance II: Territorio e Infraestructura. 2011

UNASUR, UNASUR Paso a Paso, (2012) http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=293&Itemid=341,

FONPLATA, Comité Intergubernamental Hidrovía Paraguay – Paraná, ((2007) <http://www.fonplata.org/integracionregional/1/CIH.aspx>

[1] Arquitecta, Master en Planificación Urbana y Regional UBA. Investigadora CONICET-UBA, Centro de de Investigaciones Hábitat y Municipio, CIHaM. marianaschweitzer@gmail.com

[2] Arquitecta, UBA. Asistente de investigación UBACyT. cecilialarrainb@hotmail.com

[3] Esta Subsecretaría depende del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

[4] En los últimos años la carga de la HPP pasó de 700 mil toneladas a 8 millones de toneladas de granos.

[5] Baradero y San Pedro.

[6] Barranqueras, Esquina, Formosa, Santa Fe e Ibicuy.

[7] Santa Ana, Eldorado e Ibicuy.

[8] Diamante, San Javier, Corrientes, Concepción del Uruguay, Iguazú y Rosario.

[9] Ituzaingó, Itá Ibaté, Eldorado, Alvear, Posadas, Santa Ana, Santa Fe, Bella Vista y Barranqueras.

[10] Goya, Concordia, La Paz.

[11] Pilcomayo, Colonia Cano, Reconquista, Ocampo, Las Palmas, Lavalle y Empedrado.

[12] El NEA y el NOA actualmente producen 6,9 millones de toneladas, y se proyecta que superarán las 10 millones de toneladas en 2015". 50% De las cargas del Norte Grande es lo que pretende captar el puerto de Barranqueras. 10

XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

Millones de toneladas de granos es lo que el NEA y el NOA cosecharán hacia 2015, principalmente de soja, pero también de maíz y girasol.

[13] Hay terminales de Cargill, Vicentin, YPF, Shell, areneras y muelles de la provincia entre otras.

[14] Los trabajos en la hidrovía comenzaron en 1995 y las nuevas terminales surgieron en los primeros años del siglo actual.