

## Los proyectos de infraestructura y los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR: el caso de interconexión eléctrica entre Uruguay y Brasil

\* *Laura Bogado Bordazar*

### **Introducción:**

El trabajo que se presenta forma parte de la “etapa FOCEM” del proyecto de investigación de la UNLP denominado: “La infraestructura como factor de integración en el ámbito del MERCOSUR”.

En el marco del mencionado proyecto hemos ido avanzando en tres direcciones puntuales: en primer lugar, hacia el análisis de los diferentes “megaproyectos” de infraestructura de la región sudamericana, tales como los proyectos que forman parte del programa IIRSA (con sus 9 ejes proyectados para América del Sur y sus más de 340 proyectos en cartera); la iniciativa política de la Unión Sudamericana de Naciones - UNASUR<sup>1</sup> (la cual ha planteado entre sus objetivos generales la generación de un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente. Asimismo, entre sus múltiples objetivos específicos, la UNASUR incorpora en el texto de su tratado constitutivo –y aquí la innovación- “la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región y el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y sus pueblos”)<sup>2</sup>. Como dato relevante, es importante mencionar que en la última Cumbre de

---

\* Abogada y Licenciada en Relaciones Internacionales (UDELAR, Uruguay); Magister en Relaciones Internacionales (UNLP-IRI). Coordinadora del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD) del IRI. Investigadora en formación del proyecto: “La infraestructura como factor de integración en el ámbito del MERCOSUR”.

<sup>1</sup> UNASUR: el tratado constitutivo fue ratificado el 23 de mayo de 2008 en Brasil y cuyo antecedente es la Comunidad de Naciones Sudamericanas.

<sup>2</sup> Mencionamos como antecedente, la Declaración de Margarita de la Comunidad Sudamericana de Naciones: “*Construyendo la integración energética del Sur*” del año 2007.

UNASUR, celebrada en el mes de agosto de 2009, los Estados integrantes tomaron la decisión de crear un Consejo de Infraestructura y Planeamiento, que incorporará el conjunto de obras de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Este es un punto importante a destacar, porque desde los orígenes de la Comunidad Sudamericana de Naciones (antecedente de la UNASUR), se había presentado un debate ideológico y de intereses en referencia a la definición de los corredores y ejes de integración física en Sudamérica. Por un lado, los ejes de IIRSA en general están proyectados como ejes verticales y bioceánicos, al contrario de lo que proponía la UNASUR: ejes longitudinales que intercomunican todos los países de América Latina. Pero con lo establecido en la última declaración de la reunión de agosto de 2009 se habría dirimido el debate en torno al planteamiento de los ejes de desarrollo de la infraestructura regional.

De esta manera, la región estaría intentando la coordinación de los diferentes proyectos de infraestructura, evitando la superposición de los diferentes programas, cuestión que venimos analizando desde el inicio en nuestro proyecto de investigación y sin duda ha implicado un problema al desarrollo y ejecución de los proyectos, fundamentalmente en lo que respecta al financiamiento de los mismos (BOGADO y BONO, 2008: p. 41 a 65). En la reunión celebrada en diciembre de 2008 se creó el Consejo de Energía de la UNASUR.

Otro de los objetivos puntuales del proyecto de investigación de referencia se enfocó en el análisis de la situación de los proyectos de infraestructura regional en función de la crisis financiera internacional que comenzó a tener sus efectos en la región en el segundo semestre del año 2008. En este sentido, se evaluaron las distintas políticas públicas anunciadas y aplicadas por los Estados como forma de amortiguar los efectos de la crisis; resultando que la mayoría de los países analizados en el estudio de la CEPAL anunciaron que invertirían en programas de infraestructura. Teniendo en cuenta las estimaciones realizadas por el Banco Mundial (BM), los gobiernos de la región latinoamericana han incrementado desde el año 2006 la inversión pública en infraestructura en un 4,4% del PBI, superando los 3,2% del producto que se reflejó en el año 2000, la más baja en los últimos treinta años (BOGADO y BONO, 2009: p. 61 a 75).

En vinculación con este tema, hemos avanzado en el estudio del rol que desempeñan los procesos de integración regionales (ALADI, UNASUR, CAN y MERCOSUR) en el impulso de los proyectos de infraestructura, detectando la existencia de una absoluta convergencia en cuanto a considerar que los mismos son estratégicos para el desarrollo de la

región y para lograr la cohesión social de las sociedades involucradas. Aunque también se vislumbró la superposición de normativa, programas, proyectos, financiamientos e intereses de los Estados y de los sectores involucrados, que no contribuyeron a la efectiva ejecución de los mismos y evidenciando –en algunos aspectos- la ausencia de la base lógica de cooperación y solidaridad que debe existir en los procesos de integración.

El tercer eje de investigación se refirió a los proyectos de infraestructura en el ámbito del MERCOSUR, y en este sentido del relevamiento de los documentos del periodo 2004 – 2007, surge nuevamente confluencia política en torno a la necesidad de implementar los proyectos de integración física como medio para profundizar la integración regional, integración que comprende la promoción del intercambio comercial, del transporte, de las comunicaciones y de la energía, tendiente a lograr una mayor cohesión e inclusión social, atendiendo a las asimetrías que se presentan en la región. De esta manera, se crean los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR con el objetivo de financiar proyectos tendientes a lograr los fines específicos descriptos. Este punto merece en el presente trabajo un análisis más profundo.

Actualmente, el proyecto de investigación se encuentra en la denominada “etapa FOCEM”, la cual se centraliza en el estudio de los proyectos (de infraestructura) presentados por los países del bloque. Para ello, se ha estructurado un plan de visitas académicas a los tres países del bloque, comenzando por Uruguay. El objetivo primordial es fomentar el intercambio académico con investigadores que estén realizando trabajos similares, entrevistarse con los actores involucrados en el proceso de integración y lograr la transferencia de los resultados del proyecto, así como también elaborar propuestas de políticas públicas regionales para ser presentadas ante las instituciones del MERCOSUR.

### **La regulación de la infraestructura en el ámbito del MERCOSUR.**

Para abordar el tema de la infraestructura en los países que integran el MERCOSUR, es necesario hacer una breve mención a los proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) que los países del bloque comparten. Se trata de la mayor iniciativa multinacional que involucra a los doce países de América del Sur y multisectorial por que no sólo participa el sector transportes sino también el sector energético y fundamentalmente el sector de telecomunicaciones. En el marco de la mencionada iniciativa

los países involucrados han elaborado una agenda común para la ejecución de las diferentes etapas de los proyectos y maximizar, de esta manera, los recursos financieros destinados a los mismos. Este ha sido el caso por ejemplo de las acciones realizadas en los proyectos del eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná (ejemplo dragado de los ríos). Los países del MERCOSUR han realizado una apuesta política importante en referencia a los proyectos IIRSA, plasmadas en las declaraciones de reuniones del más alto nivel<sup>3</sup>.

La iniciativa IIRSA posee varios proyectos de infraestructura que tienen como lugar de ejecución la región del MERCOSUR y sus Asociados<sup>4</sup>, tales como:

- 1) *Eje Capricornio*, posee esa denominación porque se desarrolla en torno al Trópico de Capricornio. Las regiones involucradas en el mismo son los estados al sur del Brasil, las provincias del noreste y noroeste de Argentina, la región del sur de Paraguay y de Bolivia y la región norte de Chile y su característica principal es que constituye un eje bioceánico con terminales portuarias tanto en el Océano Atlántico como en el Pacífico.
- 2) *Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná*, proyecto que comprende el mejoramiento de las vías navegables de los ríos Paraguay y Paraná, desde Puerto Cáceres en Brasil (Mato Grosso), hasta el Puerto de Nueva Palmira en Uruguay e involucra además de los Estados antes citados, a Argentina, Paraguay y Bolivia. El objetivo del Proyecto es permitir la navegación los 365 días del año las 24 horas del día, lo que impactaría directamente en una reducción en los costos y en el tiempo del transporte (en comparación con los sistemas viales y férreos). Las obras necesarias para la implementación de este Programa, radican principalmente en el balizamiento del trayecto, la rectificación de algunos pasajes de la Hidrovía y el dragado a los efectos de aumentar el calado hoy existente en la región.
- 3) *Eje MERCOSUR – Chile*, esta iniciativa abarca la totalidad de la República Oriental del Uruguay; el centro de Chile, el centro y noreste de Argentina; el sur de Brasil, y el sudeste

---

<sup>3</sup> Comunicado Conjunto de los Presidentes de los estados Partes del MERCOSUR y Estados asociados, emitido en la XXIX Reunión del CMC, Montevideo, diciembre de 2005. En el mismo, los Presidentes declararon que el facilitamiento de la conectividad entre los países integrados, mejorará las condiciones de abastecimiento y la condición de vida de sus pueblos, manifestando además un contundente apoyo al desarrollo de los ejes de integración IIRSA vinculados al MERCOSUR.

<sup>4</sup> En el marco del proyecto de investigación “La infraestructura como factor de integración en el ámbito del MERCOSUR”, se está estudiando el estado de avance de los proyectos IIRSA en ejecución en los países del bloque, habiendo comenzado por aquellos en los cuales participa Uruguay. En este sentido, en una entrevista realizada por el equipo de investigación al Ministro de Transporte y Obras Públicas, Víctor Rossi, en oportunidad de la visita académica a Montevideo (mayo de 2009), comentó que para Uruguay, ya sea por su ubicación física y por su tamaño, no existe otra alternativa posible que no sea sumarse a los proyectos de infraestructura de sus socios del MERCOSUR. Afirmó que el proyecto integracionista es el único posible para el país, también en lo referente a la infraestructura. En la actualidad Uruguay solamente tiene en ejecución el proyecto IIRSA de la Hidrovía Paraguay-Paraná (con el puerto de Nueva Palmira como terminal del mismo).

de Paraguay. La zona de implementación tiene la doble característica de ser densamente poblada a la vez que presenta una consolidación industrial y una importante actividad económica.

4) *Eje Interoceánico Central*, incluye los Estados de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú y representa una superficie que ronda los 3,3 millones de km<sup>2</sup> y concentra una importante producción agrícola de soja y oleaginosos. Asimismo, en el extremo del presente eje se encuentra una de las mayores concentraciones industriales como lo es la zona de Sao Pablo – Río de Janeiro.

Cabe destacar, que los cuatro ejes mencionados representan cerca de 160 proyectos (implementados o a implementarse), sobre un total de aproximadamente 340 y alcanzan una inversión estimada de 18.000 millones de dólares. En otras etapas del proyecto de investigación, hemos analizado las dificultades para el financiamiento de los proyectos multilaterales y cuáles han sido las posturas tomadas por los Estados de la región ante las crisis internacionales (BOGADO y BONO: 2009).

En torno al tema energético, se ha celebrado el Acuerdo Marco sobre Complementación Energética Regional entre los Estados parte del MERCOSUR y Estados Asociados (Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela) en el año 2005<sup>5</sup>, que tiene por objetivo profundizar la integración entre los países miembros del MERCOSUR y los Estados asociados, a través de la firma de acuerdos regionales, subregionales o bilaterales en las áreas de hidrocarburos, transmisión eléctrica, redes de gasoductos y fomentar la prospección, exploración, explotación e industrialización, propiciando asimismo la búsqueda de fuentes de energía alternativas y renovables.

En el texto del mencionado acuerdo los Estados manifiestan su interés de “contribuir a avanzar en la integración energética regional en materia de los sistemas de producción, transporte, distribución y comercialización de energéticos en los Estados Partes, con el fin de asegurar los suministros energéticos y establecer las condiciones para minimizar los costos de las transacciones de intercambio energético entre dichos Estados, asegurando una valorización justa y razonable de dichos recursos, fortaleciendo los procesos de desarrollo de manera sustentable, respetando los compromisos internacionales vigentes, así como los marcos

---

<sup>5</sup> El "Acuerdo Marco sobre Complementación Energética Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados", fue protocolizado en la ALADI, al amparo del Tratado de Montevideo 1980, como Acuerdo de Alcance Parcial de Promoción del Comercio N° 19 (AAP.PC.N° 19).

regulatorios vigentes en cada Estado Parte” (artículo 1). Asimismo, también se comprometen a instrumentar la coordinación institucional, regulatoria y técnica de las actividades nacionales en materia de proyectos y obras de infraestructura que permitan el intercambio de energéticos, con el fin de alcanzar una efectiva integración energética, maximizando los beneficios económicos y sociales en la región (artículo 2). De esta manera, los Estados tendrán la fundamental tarea de coordinar las políticas públicas tendientes al logro de los fines acordados.

Asimismo, las Partes impulsarán la realización de actividades de intercambio y actualización técnica, destinadas a fortalecer las capacidades institucionales con la finalidad de promover el uso racional y eficiente de la energía convencional, la eficiencia energética, las energías renovables, la preservación del medio ambiente y la armonización de los niveles de seguridad y calidad.

Cabe mencionar, que en el marco de este Acuerdo se celebraron acuerdos bilaterales posteriores (como el de interconexión eléctrica entre Brasil y Uruguay en el 2006).

En el MERCOSUR también se ratificó en el año 1994, el Acuerdo de Transporte Multimodal Internacional, en virtud del cual se establecen normas comunes para el transporte multimodal en la región a los efectos de ordenar el mismo y lograr el aprovechamiento más eficaz de la infraestructura del transporte en los Estados partes. El mencionado acuerdo se ha ido modificando, inclusive incorporando a los Estados Asociados<sup>6</sup> y complementando con otros acuerdos específicos en materia de transportes.

Por último, es importante mencionar, que en el ámbito del Grupo Mercado Común (GMC), se han institucionalizado tres Subgrupos de Trabajo que tratan exclusivamente temas vinculados a la infraestructura, a saber: Subgrupo de Trabajo sobre Comunicaciones; Subgrupo de Trabajo sobre Transportes y sobre Energía.

En virtud de la importancia estratégica de la temática de la infraestructura, es necesario mencionar el rol que está asumiendo el Parlamento del MERCOSUR al respecto. En este sentido, ha creado entre sus diez comisiones, la Comisión de Infraestructura, Recursos

---

<sup>6</sup> En el año 2002 se firmó el Acuerdo sobre jurisdicción en materia de contrato de transporte internacional de carga entre los Estados partes del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile.

Energéticos, Transporte, Agricultura, Pecuaria y Pesca, la cual está participando de una forma activa en la agenda regional sobre infraestructura<sup>7</sup>.

### **Los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)**

A través de las Decisiones del Consejo del Mercado Común N° 45/05 y 18/05 (reglamentada por su similar N° 24/05<sup>8</sup>), se crea el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), cuyo objetivo principal es propiciar la convergencia estructural (Programa I) y el desarrollo de la competitividad (Programa II), profundizar la cohesión social (Programa III) y fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR y el proceso de integración regional (Programa IV). El mencionado Fondo surgió como respuesta a los constantes reclamos efectuados por los socios menores del MERCOSUR (Uruguay y Paraguay) que demandaban el urgente tratamiento de las asimetrías existentes en el bloque y la aplicación del principio de la solidaridad regional.

Su fin es contribuir a la disminución de las asimetrías existentes entre las diferentes regiones del MERCOSUR, garantizando que los beneficios resultantes de la ampliación de los mercados sean plenamente aprovechados por todos los Estados.

En cuanto a los recursos del FOCEM, los mismos se constituyen con aportes anuales de los estados partes, que ascienden a la suma de cien millones de dólares. Los porcentajes de las contribuciones se establecieron de la siguiente manera: Brasil 70%, Argentina 27 %, Uruguay 2% y Paraguay 1%<sup>9</sup>. En diciembre de 2008, mediante Decisión del CMC N° 30/08, se aprobó la posibilidad de que los Estados partes realicen aportes voluntarios adicionales. En la XXXVI Cumbre de MERCOSUR que tuvo lugar en Brasil en diciembre de 2008, Brasil anunció que hará un aporte adicional voluntario para el año 2009.

---

<sup>7</sup> En oportunidad de la vista académica a Uruguay, en el mes de mayo de 2009, se entrevistó al Presidente de la Comisión de Infraestructura del Parlamento, Diputado Juan Domínguez y al Secretario de la mencionada Comisión, Sr. Fabio Rodríguez, quienes nos ilustraron sobre el avance de todos los asuntos aprobados por la Comisión desde el año 2008, así como también sobre la agenda de actividades de la Comisión durante el año 2009, la cual incluía, entre otros aspectos, la participación en el seminario regional sobre seguridad vial y en el Congreso sobre Interconexiones CIER, sobre recursos energéticos (ambos en Brasil).

<sup>8</sup> El Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR regula los aspectos relativos al FOCEM en lo que se refiere a la presentación, ejecución y seguimiento de los proyectos a ser financiados; los aspectos institucionales y la administración y uso de los recursos financieros aportados, de conformidad con lo establecido en la Decisión. CMC N° 18/05 de creación. Actualmente el reglamento del FOCEM se encuentra en etapa de reforma.

<sup>9</sup> En cuanto a la distribución de los recursos la misma se realiza de la siguiente manera: Paraguay 48%, Uruguay 32%, Argentina 10% y Brasil 10%.

En lo referente al financiamiento de las obras de infraestructura, el mismo se centra en los objetivos de convergencia estructural y desarrollo de la competitividad, donde la citada Decisión N° 18/05 expresó en su artículo 3° que “los proyectos de Programa I deberán contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general”. Este Programa incluye los siguientes componentes establecidos en el Reglamento (Dec. No. 24/05):

- i. Construcción, modernización y recuperación de vías de transporte modal y multimodal que optimicen el movimiento de la producción y promuevan la integración física entre los estados Parte y entre sus Sub-regiones.
- ii. Exploración, transporte y distribución de combustibles fósiles y biocombustibles.
- iii. Generación, transporte y distribución de energía eléctrica.
- iv. Implementación de obras de infraestructura hídrica para contención y conducción de agua bruta, de saneamiento ambiental y de macrodrenaje.

En este marco, durante los primeros cuatro años desde su aprobación, los recursos financieros del FOCEM asignados al Programa I se emplearon para el aumento de la dotación de la infraestructura física en la región, en pos de facilitar el proceso de integración regional (artículo 13), asignándole de esta manera, prioridad absoluta a los proyectos de infraestructura<sup>10</sup>.

Hasta diciembre de 2008 los proyectos FOCEM en ejecución son los siguientes:

---

<sup>10</sup> La normativa fue cumplida en su totalidad, así como también se respetaron los valores asignados para cada programa y país. Sin embargo, el seguimiento del proceso de contratación de las obras, así como también las objeciones al procedimiento de ejecución, y el tratamiento de las responsabilidades de los órganos públicos titulares de los proyectos, son los temas que presentan mayores dificultades para el control por parte de la Secretaría del MERCOSUR (según afirmación realizada por técnicos de la SM, en entrevista mantenida por el grupo de investigación el 26 de mayo de 2009).

Descripción	País	Programa	Monto total Proyecto	Monto Total FOCEM	Aprobación CMC	
					DEC N°	Fecha
MERCOSUR - Habitat	Paraguay	III	12.914.680	7.500.000	8/07	18/01/2007
MERCOSUR - Roga	Paraguay	III	9.705.882	7.500.000	8/07	18/01/2007
Acceso y circunvalación Asunción	Paraguay	I	14.860.000	12.631.000	8/07	18/01/2007
Apoyo integral Microempresas	Paraguay	II	5.000.000	4.250.000	8/07	18/01/2007
Laboratorio Bioseguridad	Paraguay	II	4.800.000	4.080.000	8/07	18/01/2007
Corredores Viales	Paraguay	I	16.990.294	14.441.758	11/07	22/05/2007
PAMA	Regional	II	16.339.470	13.888.550	8/07	18/01/2007
Ruta 26 Melo - Arroyo Sarandí	Uruguay	I	7.929.000	5.310.000	8/07	18/01/2007
Internalización Productiva -software, biotecnología.	Uruguay	II	1.500.000	1.275.000	8/07	18/01/2007
Economía Social de Frontera	Uruguay	III	1.646.820	1.399.799	8/07	18/01/2007
Clasificadores	Uruguay	III	1.882.000	1.600.000	11/07	22/05/2007
Intervenciones Múltiples en Asentamientos	Uruguay	III	1.411.765	1.200.000	11/07	22/05/2007
Ruta 12 Empalme Ruta 54 - Ruta 55	Uruguay	I	4.371.000	2.928.000	23/07	28/06/2007
Arancel Externo Común	Secretaría del Mercosur	IV	50.000	50.000	8/07	18/01/2007
Base de Datos Jurisprudencial	Secretaría del Mercosur	IV	50.000	50.000	8/07	18/01/2007
Identificación de necesidades de convergencia estructural en el Mercosur	Secretaría del Mercosur	IV	70.900	70.900	39/07	25/10/2007
Sist.de Agua potable y Saneamiento rurales, indígenas	Paraguay	I	39.470.702	28.516.221	47/07	17/12/2007
Ruta 8, San Salvador - Ramal Rojas Potrero	Paraguay	I	6.344.800	4.902.900	48/07	17/12/2007
Desarrollo de productos Turísticos Iguazú Misiones	Paraguay	II	1.302.730	992.300	7/08	30/06/2008
Pavimentación Rutas 6 y 7- Franco Cedrales	Paraguay	I	5.846.500	4.517.000	8/08	30/06/2008
Pavimentación Ruta 2 -Bernardino Caballero	Paraguay	I	5.186.500	4.008.000	9/08	30/06/2008
Recapado Ruta 1 y 6- Graneros del Sur	Paraguay	I	4.004.000	3.092.750	10/08	30/06/2008
MERCOSUR YPORÁ	Paraguay	III	7.588.848	5.835.321	11/08	30/06/2008
			169.265.891	130.039.499		

Programa I: Programa de la Convergencia Estructural

Programa II: Programa de desarrollo de la Competitividad

Programa III: Programa de Cohesión Social

Programa IV: Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración

Fuente: Unidad Técnica Focem, Secretaría del Mercosur

Según los datos oficiales obtenidos, hasta la fecha en total son 23 los proyectos aprobados para su financiamiento con fondos del FOCEM, de los cuales 13 fueron presentados por Paraguay, 6 por Uruguay, 3 por la Secretaría del MERCOSUR y uno de ellos

de ejecución regional<sup>11</sup>. Para Paraguay, los recursos asignados por la aprobación de los fondos FOCEM representan un 7% de su PBI, una cifra relevante para el país.

De los 23 proyectos aprobados hasta diciembre de 2008, 9 de ellos (el 40 %) se enmarcan en el Programa I de Convergencia Estructural, el cual prevé el financiamiento de proyectos de infraestructura, y dentro de este programa se relacionan fundamentalmente con la “construcción, modernización y recuperación de vías de transporte” (rutas). Cabe mencionar que si bien el proyecto piloto aprobado sobre “Identificación de Necesidades de Convergencia Estructural en el MERCOSUR”, pertenece al Programa IV sobre fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR y el proceso de integración regional, su objetivo ha sido el de elaborar un relevamiento y diagnóstico de las necesidades básicas de los Estados Partes en cuanto al desarrollo y convergencia estructural de las regiones menos desarrolladas del MERCOSUR, en especial lo concerniente con la *infraestructura* vial, construcción, modernización y recuperación de vías de transporte modal y multimodal que optimicen el movimiento de la producción y promuevan la integración física entre los Estados Partes y sus subregiones, la integración fronteriza y los sistemas de comunicación en general, lo que demuestra la importancia que el bloque le otorga a la infraestructura dentro del proceso de integración (BOGADO y BONO: 2009).

En la última Cumbre de MERCOSUR de julio de 2009, el Consejo Mercado Común, tomó la decisión de avanzar hacia la utilización de los fondos FOCEM en proyectos referidos al área de integración productiva, orientados a contribuir a la competitividad de las producciones del MERCOSUR, a través de proyectos de integración de cadenas productivas. En este sentido, se aprobó el siguiente proyecto: “Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de la Conformidad – DeTIEC”, presentado por la República del Paraguay, por un monto total de US\$ 6.470.588 (de los cuales US\$ 5.000.000 son aportados por el FOCEM y US\$ 1.470.588 son aportados por Paraguay en carácter de contrapartida nacional; Decisión CMC, 10/09). El proyecto tiene como objetivo mejorar la competitividad, las condiciones de venta y el acceso de los productos paraguayos a los mercados, a través del desarrollo de capacidades institucionales para resolver problemas de calidad e innovación tecnológica. El organismo ejecutor del proyecto es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), dependiente de la Presidencia de la República.

---

<sup>11</sup> El proyecto de ejecución regional es: "MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa", presentado por el Comité MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa.

En la misma Cumbre también se aprobó el primer proyecto presentado por Brasil en el marco del Programa III del FOCEM sobre cohesión social: “Proyecto de Implementación de la Biblioteca UNILA - BIUNILA y del Instituto MERCOSUR de Estudios Avanzados - IMEA, de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana - UNILA, en la Región Trinacional en Foz de Iguazú, en el Estado de Paraná, Brasil”, presentado por Brasil, por un monto total de US\$ 22.000.000 (de los cuales US\$ 17.000.000 son aportados por el FOCEM y US\$ 5.000.000 son aportados por Brasil en carácter de contrapartida nacional; aprobado por la Decisión CMC No. 02/09).

### **Los nuevos proyectos FOCEM (2009)**

Aún están en etapa de análisis técnico tres proyectos, dos presentados por Argentina: 1) el primero propuesto por la Provincia de Corrientes (siendo la primera vez que un estado provincial presenta un proyecto para ser financiado con fondos FOCEM), sobre interconexión energética, el cual se inserta en el Programa I del Reglamento FOCEM (Programa de Convergencia Estructural). 2) El segundo proyecto tiene que ver con el desarrollo de un portal web para las Pymes, encuadrándose en el Programa II (Desarrollo de la competitividad).

El tercer proyecto aún en estudio por la Unidad Técnica FOCEM de la Secretaría MERCOSUR (UTF/SM), fue presentado por Uruguay y es sobre la “Interconexión eléctrica de 500MW Uruguay-Brasil”; el mismo se inserta en el Programa I del FOCEM (Programa para la Convergencia Estructural).

El proyecto consiste en financiar la construcción de dos líneas de transmisión en los tramos San Carlos-Melo y Melo-Frontera. La construcción de ambas líneas representa un presupuesto total de US\$ 97,7 millones, de los cuales 83 millones serían financiados con aportes del FOCEM y el resto por la empresa estatal de energía Usinas Termoeléctricas del Estado (UTE), quien será la unidad responsable de la obra. El plazo para la ejecución del proyecto es de entre 24 y 30 meses. Dado que los recursos anuales destinados a proyectos de Uruguay alcanzan el 32% de los aportes anuales, dicho proyecto absorbería buena parte de los fondos destinados a proyectos de ese país en el próximo trienio.

Dichas líneas de transmisión son elementos constitutivos e imprescindibles para el desarrollo de un proyecto más amplio de interconexión eléctrica entre Uruguay y Brasil, que

consta además de la estación convertidora de frecuencia, de la ampliación de San Carlos 500 kV y las nuevas estaciones de transmisión en Melo, así como de las obras a ser realizadas dentro de Brasil.

Se trata de un proyecto sustancial para el país ya que solucionaría parte de los graves problemas energéticos que Uruguay tiene desde hace más de cuatro años. Por otro lado, este proyecto reviste una importancia estratégica para el MERCOSUR, pues implica un cambio sustancial en la génesis de los proyectos presentados para ser financiados con fondos FOCEM; ya que de los 23 aprobados hasta el momento, solamente uno de ellos es de carácter regional. Hasta el momento, casi todos los proyectos FOCEM involucraban solo un país de la región. Pero por otro lado, con la aprobación de este proyecto también se podría generar un cambio en la forma de comercialización entre los países de América del Sur, donde dicho comercio se ha caracterizado por ser exclusivamente bilateral, pudiéndose transformar en un comercio multilateral al incorporarse también Argentina y en alguna instancia posterior a Paraguay.

### **Interconexión energética entre Uruguay y Brasil: antecedentes.**

En América del Sur, las interconexiones energéticas y las formas de comercio han resultado de acuerdos bilaterales entre los países, con sistemas normativos e institucionales no contemplados en un acuerdo marco único (a diferencia del sistema establecido en la Unión Europea). En este sentido, los contratos no están regidos por autoridades administrativas o judiciales supranacionales, a las cuales se pueda recurrir en caso de controversias. Asimismo, las modalidades de los contratos son muy diversas y van variando de acuerdo a las necesidades y posibilidades de los países vendedores y compradores. El comercio de los países del MERCOSUR y Chile ha seguido la matriz del conjunto de la región, aunque se produjeron algunos cambios producto de las privatizaciones de las empresas de electricidad en Argentina primero y Brasil después, que trajeron como consecuencia la participación y la competencia de un gran número de empresas privadas proveedoras (IBARBURU, 2008).

De esta manera, en el ámbito del MERCOSUR se ratificó el “Memorándum de Entendimiento relativo a los intercambios eléctricos e integración eléctrica”, en 1998, que establece principios de simetría, no discriminación y libertad en la realización de contratos entre las empresas. A pesar de la existencia de este memorándum, los países han actuado de

acuerdo a las realidades nacionales (más allá de lo pactado en los acuerdos comerciales iniciales), restringiendo los países vendedores la comercialización en épocas de crisis energéticas<sup>12</sup>. No obstante, el comercio de energía entre Argentina, Brasil y Uruguay, se ha caracterizado por la obtención de beneficios para todos y por el principio de cooperación imperante (IBARBURU y GARCÍA, 2007, p. 10).

Es importante mencionar que si bien la experiencia de intercambio energético en la región ha sido bilateral, recientemente (2004) se ha verificado un intento de mercado multilateral entre Argentina, Brasil y Uruguay (Uruguay ha comprado energía generada en Brasil, empleando redes de transmisión energética argentinas) (IBARBURU y GARCÍA, 2008, p. 6).

La interconexión y el comercio de electricidad entre Brasil y Uruguay, a diferencia de lo que ocurre entre Argentina y Uruguay<sup>13</sup>, es más reciente y de menor capacidad. La interconexión es a través de las ciudades fronterizas de Rivera-Libramento y data del año 2001 (con una potencia de 72 MW). El proyecto surge con el objetivo de “un posible abastecimiento firme de Uruguay a Brasil”, y así fue como en 1997 ambos países firmaron un Memorandum de Entendimiento para la construcción de la interconexión. Durante la crisis energética de 2001, Uruguay (a través de UTE) le exportó energía a Brasil y en el año 2004, cuando se sucedió la crisis de abastecimiento de gas natural en Argentina, UTE comenzó a requerir electricidad de Brasil. Y fue a partir de 2005, cuando se agravó la situación por la sequía en Uruguay, que este país importó electricidad de Brasil a través de las redes de interconexión argentinas. O sea que de esta manera comenzó a institucionalizarse el comercio en una forma diferente al esquema bilateral de comercio (IBARBURU, 2008, P. 25).

Para Uruguay, parte de la solución de su problema de abastecimiento estaría dado por la ampliación de la interconexión con Brasil, de manera tal de no depender (mayoritariamente) de la importación desde Argentina, y de los vaivenes de las realidades de abastecimiento de este país. De esta manera, Brasil y Uruguay avanzan hacia el proyecto de ampliación de la capacidad interconectada y en 2006 ratificaron el “Acuerdo Marco de

---

<sup>12</sup> En 2001 Brasil experimentó una grave crisis energética; en 2004 Argentina y Uruguay en los últimos años (desde 2004 a la fecha).

<sup>13</sup> La interconexión eléctrica entre Uruguay y Argentina data de la década del 70 y la capacidad es de 2000 MW, es decir superior a la demanda máxima de Uruguay. En 1974 ambos países suscribieron un Acuerdo de Interconexión Energética. Para Uruguay, la interconexión con Argentina resultó siempre de vital importancia y Argentina, en la época en que fue firmado el acuerdo y por muchos años más, era considerada como un exportador de energía en la región (electricidad y gas natural).

Interconexión Energética entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil”<sup>14</sup> y su Memorándum de Entendimiento correspondiente entre los Ministros de las áreas energéticas de ambos países, donde se definen las bases para el proyecto de interconexión de gran porte (500 kV), así como del comercio de energía.

Por lo tanto, de aprobarse el proyecto FOCEM presentado por Uruguay, se resolvería la mayor parte del plan de ampliación de la capacidad de interconexión entre ambos países, favoreciendo la integración energética regional y contribuyendo a la reducción de una asimetría entre los socios del bloque.

### **Consideraciones finales.**

1) En el ámbito del MERCOSUR, existe convergencia política en cuanto a la consideración del tema de la infraestructura en general y de la energía en particular como asuntos estratégicos para la región y para profundizar la integración entre los países miembros.

2) Se ha analizado la base normativa existente en el MERCOSUR, la cual es parcializada pero ha contribuido al avance en algunos aspectos puntuales (es el caso del Acuerdo Marco sobre Complementación Energética Regional entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados de 2005 en el cual se ha fundamentado el Acuerdo Marco entre Uruguay y Brasil de 2006).

3) En el caso puntual sobre la interconexión energética en el Cono Sur, se ha constatado que la misma se ha basado en acuerdos bilaterales, pero que recientemente (a partir de 2004) se han registrado experiencias entre Argentina, Brasil y Uruguay, que podrían implicar un cambio sustancial en la forma de interrelacionarse. Y si se incorporara Paraguay en este esquema se podría estar hablando de una integración en la interconexión del MERCOSUR.

4) De concertarse este esquema, se tendría que aprobar un acuerdo marco que asegure la existencia de un espacio común, con reglas equitativas y solidarias para el conjunto.

5) Como paso inicial para la concreción de un espacio común energético en el MERCOSUR, y haciendo eco de los avances que se han producido con la creación de los

---

<sup>14</sup> Este Acuerdo se firma en concordancia con el Acuerdo Marco sobre Complementación Energética Regional entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados (2005).

Fondos de Convergencia Estructural, una vez aprobadas las instancias técnicas, el CMC debería aprobar el proyecto presentado por Uruguay de ampliación de la interconexión energética con Brasil, el cual tendría la característica de ser el primer proyecto FOCEM en el cual estarían involucrados dos Estados del bloque (y Argentina indirectamente), lo cual contribuiría sustancialmente a cumplir con los objetivos de los fondos FOCEM: disminuir las asimetrías existentes entre las distintas regiones, basándose en el criterio de la cooperación y la solidaridad, con el fin último de profundizar la integración de los Estados miembros.

### **Bibliografía citada y consultada**

BOGADO BORDAZAR, Laura y BONO, Laura. “¿Reactivación regional de la infraestructura existente o apuesta a nuevos emprendimientos?” En: Boletín electrónico No. 15 del Centro de Estudios Sudamericano-CENSUD, marzo 2009. Departamento de América Latina y el Caribe, IRI-UNLP.

BOGADO BORDAZAR, Laura y BONO, Laura. “Los proyectos de infraestructura sudamericana frente a la crisis financiera internacional”. En Revista Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI-UNLP), No. 36, páginas 61 a 75, 2009.

BONO, Laura y BOGADO BORDAZAR, Laura. “Los nuevos proyectos de infraestructura física en el ámbito sudamericano” Caderno de artigos do Seminário “América do Sul em debate: perspectivas da integração”. Laboratório de Estudos do Tempo Presente. Programa de pós-graduação em História comparada. Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Diciembre, 2008. Pág. 41 a 64.

CIER (2204): Congreso de Interconexiones Eléctricas Regionales de Sudamérica. Montevideo, diciembre de 2004.

IBARBURU, Mario y GARCÍA DE SORIA, Ximena. “Experiencia del Comercio Internacional de electricidad en América del Sur”, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay, Dámaso A. Larrañaga. Uruguay, 2007, 59 páginas.

IBARBURU, Mario y GARCÍA DE SORIA, Ximena. “La experiencia del Comercio Internacional de electricidad de Uruguay”, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias

Empresariales, Universidad Católica del Uruguay, Dámaso A. Larrañaga. Uruguay, 2008, 44 páginas.

MERCOSUR: Acuerdo Marco sobre Complementación Energética Regional entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados (2005).