

Los Proyectos de Infraestructura Física en la agenda del MERCOSUR.

Mag. Laura Lucia Bogado Bordazar

Prof. Laura Maira Bono

*Centro de Estudios Sudamericanos – Instituto de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de La Plata¹*

La presente ponencia intenta ser un aporte en cuanto analiza el rol de la infraestructura física en el ámbito del proceso de integración del MERCOSUR.

En ese contexto cabe señalar que en la región sudamericana coexisten diversos proyectos relativos a la temática en análisis, entre los cuales destacamos el denominado “*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*” (IIRSA). IIRSA es una 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. Asimismo, es una iniciativa multidisciplinaria porque involucra aspectos económicos, jurídicos, políticos, sociales, culturales y ambientales, entre otros. A la vez que contempla mecanismos de coordinación entre los Gobiernos, las Instituciones Financieras Multilaterales que lo promueven y el Sector Privado, con el objetivo de armonizar planes y programas de inversión con una visión política y estratégica de la región.²

La citada Iniciativa posee varios proyectos de infraestructura que tienen como lugar de ejecución la región del MERCOSUR, como ser el Eje Capricornio, el Eje de la Hidrovía Paraná – Paraguay, el Eje MERCOSUR – Chile y el Eje Interoceánico Central.

El Eje denominado ***Capricornio***, posee esa denominación atento que se desarrolla en torno al Trópico de Capricornio. Los Estados involucrados en el mismo son los Estados al sur del Brasil, las Provincias del noreste y noroeste de Argentina, la región del sur del Paraguay y

¹ La presente ponencia es producto de trabajo de investigación presentado al Programa de Incentivos denominado “*La infraestructura como factor de integración en el ámbito del MERCOSUR* ” J/091. Asimismo queremos destacar la colaboración que efectuara **la Abg. Julia Esposito** como personal de apoyo en el citado proyecto de investigación.

² La Iniciativa surgió de la Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en Agosto del año 2000 en la ciudad de Brasilia, en la que los mandatarios de la región acordaron realizar acciones conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica suramericana, incluyendo la modernización de la infraestructura regional y acciones específicas para estimular la integración y desarrollo de subregiones aisladas.

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. Sin perjuicio de ello presenta economías poco consolidadas con un incipiente proceso industrial, es por ello que para este eje es de suma importancia el aporte que pueda surgir de la inversión en infraestructura.³



En segundo lugar, corresponde describir el *Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná*. Este proyecto 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 a los 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.⁴



Asimismo mencionamos el 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 del Paraguay. La zona en la cual se implementaría,

³ Los proyectos que lo sustentan son la construcción del Puente Binacional Salvador Mazza – Yacuiba y el nuevo Puente Presidente Franco – Porto Meira, entre otros.

⁴ Interconexión eléctrica NOA – NEA, 2) ampliación de la infraestructura portuaria del Puerto de Paranaguá, 3) Optimización del Nodo Puente Ñeembucu – río Bermejo.

posee la **característica** de tener una densidad urbana muy elevada junto a una consolidación industrial y una economía estructurada más allá de las oscilaciones propias de los países que componen la región.⁵



Por último el *Eje Interoceánico Central*, incluye los Estados de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú y representa una superficie que ronda los 3,3 millones de km², que en mayoría concentra la producción agrícola de soja y oleaginosas entre otras. En el extremo del presente eje se encuentra una de las mayores concentraciones industriales como lo es la zona de Sao Pablo – Rio de Janeiro.⁶



Es dable señalar que estos cuatro ejes que hemos tomado en cuenta en la presente investigación, representan cerca de 160 proyectos sobre un total de aproximadamente 340 y alcanzan una inversión estimada de 18.000 millones de dólares.

Como todo proyecto de infraestructura la clave se encuentra en el financiamiento del mismo y en la decisión política de su implementación. Teniendo en consideración que los proyectos IIRSA referidos se vinculan con todos o parte de los Estados miembros del MERCOSUR y sus Asociados, entendimos necesario realizar un relevamiento de los documentos emanados del bloque regional, bajo el entendimiento de que la implementación de los proyectos mencionados abarca su zona de influencia.

⁵ El presente Eje se constituye con los siguiente proyectos: 1) proyecto ferroviario los Andes – Mendoza, 2) Construcción del Puente internacional Yaguaron – Rio Blanco, 3) adecuaron del corredor Rio Branco, Montevideo, Colonia Nueva Palmira, entre otros

⁶ Entre los proyectos mas destacados se encuentran 1) La carretera Cañada Oruro – Villa Montes - Tarija – Estación Abaroa 2) El anillo Ferroviario de Sao Pablo (Tramo Norte y Sur) y 3) Mejoramiento del Puerto Matarani.

Con referencia al financiamiento de los citados Ejes, cabe señalar que los mismos serían suministrados por la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), entre otras entidades de crédito.

En este tema y dentro del marco del MERCOSUR, se ha instituido a través de la decisión CMC N 18/2005 y su reglamentación Decisión N° 24/05, la creación del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR (FOCEM), cuyo objetivo principal es promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, favorecer la cohesión social, y fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR. El establecimiento y aprobación de este Fondo tiene sus antecedentes en reclamos permanentes de los socios menores del MERCOSUR, Paraguay y Uruguay, que demandaban soluciones al tratamiento de las grandes asimetrías en el bloque⁷.

Como puede apreciarse dicho Fondo no tienen una finalidad única referida a financiar proyectos de infraestructura, pero podrían a través de los objetivos de convergencia estructural y desarrollo de la competitividad, complementar el financiamiento de alguno de los proyectos de IIRSA que involucren a los Estados partes del MERCOSUR, sobre todo los que se implementen en Paraguay y Uruguay, para el tratamiento de las asimetrías en el Bloque, siendo que la citada decisión contempla que serán financiados el 48 % de los proyectos presentados por Paraguay y el 32 % de los proyectos presentados por Uruguay.

Al respecto señalamos como ejemplo, que del listado de los perfiles de proyectos presentados y contemplados en la decisión del CMC N° 17/06, se incluyeron 5 proyectos destinados a procesos productivos, 4 para el fortalecimiento institucional del MERCOSUR y 3 para el desarrollo de la infraestructura. Entendemos conveniente la ampliación de los proyectos presentados en lo atinente a la infraestructura física, y en este sentido sería fundamental que el MERCOSUR se concentre en el análisis político y técnico de la factibilidad de que los proyectos financiados por el FOCEM puedan ser complementarios de los proyectos IIRSA o convertirse en un impulso nacional para la profundización de la integración física ampliada.

⁷ En el art 4 de la Decisión del CMC, se establece que el FOCEM “se integrará con aportes anuales de los Estados Partes, efectuados en cuotas semestrales” los mismos tendrán carácter de contribuciones no reembolsables, con un monto total anual de 100 millones de dólares, integrados de la siguiente manera: argentina 27%, Brasil 70%, Paraguay 1%, Uruguay 2%

En este contexto podría plantearse la posibilidad de que alguna de las etapas de un proyecto IIRSA, como por ejemplo los trabajos de dragado y balizamiento de los ríos en el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná, sean financiados conjuntamente por el FOCEM, en los porcentajes establecidos en la decisión antes mencionada y por IIRSA. De esta manera los fondos del MERCOSUR destinados a la integración física podrían ser complementarios de “mega” proyectos regionales ya existentes, los cuales en algunas oportunidades no pueden ser concluidos por la falta de financiamiento o inversión en los países de menor desarrollo económico.

Por otro lado, y en un ámbito más político, el tema de la integración física se ha venido proponiendo como eje estratégico para la profundización de la integración en la mayoría de las Cumbre de Presidentes desde el año 2000, teniendo su mayor expresión en el año 2005 en los Comunicados Conjuntos de los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados, como producto de dos temas centrales, la creación de los FOCEM y la consolidación del relacionamiento externo del MERCOSUR con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Perú y Venezuela, como asimismo con la Unión Sudamericana de Naciones.⁸

Del reelevamiento efectuado en el periodo 2004 – 2007 de los documentos emanados del MERCOSUR, surge que existe una plena convergencia política en torno a la necesidad de implementar los proyectos de integración física como medio para profundizar la integración regional, en primer lugar entre los miembros del MERCOSUR y sus Asociados; y en un proyecto mas abarcador de la Unión Sudamericana de Naciones. Esta integración 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.

En lo que refiere a los Proyectos IIRSA destacamos la mención que se hiciera en el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los países del MERCOSUR y Asociados, de diciembre de 2005, en el cual se resalta que el facilitamiento de la conectividad entre los países integrados, mejorará las condiciones de abastecimiento y la condición de vida de sus

⁸ Comunicado Conjunto de los Presidentes de los estados Partes del MERCOSUR y Estados asociados, emitido en la XXVIII Reunión del CMC, Asunción 20 de junio de 2005 “Los presidentes reiteran la importancia del dialogo y coordinación política de la convergencia de los procesos de integración comercial y de la integración de la infraestructura física de transporte, energía y comunicaciones en la región para la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en los terminaos de la Declaración de Cuzco”

pueblos, manifestando además un contundente apoyo al desarrollo de los ejes de integración vinculados al MERCOSUR⁹.

A modo de conclusión queremos destacar que el tema de la integración a través de la infraestructura física no fue incorporado en la agenda del MERCOSUR desde sus inicios. En este sentido señalamos que ni el Tratado de Asunción ni el Protocolo de Ouro Preto han contemplado esta temática, sin perjuicio de que la misma tiene un alto impacto en la dinámica comercial entre los Estados. Es por ello que entendemos que el tema en análisis se encuentra dentro del bloque regional en un estado embrionario y que a pesar de las claras decisiones políticas manifestadas por los representantes de los Estados parte, el mismo aun no se ha consolidado como prioritario. Ello a nuestro entender obedece, entre otras cosas, a las dificultades en los procesos de financiamiento y en los intereses específicos nacionales que aun no ven en la integración su propio beneficio.

Por otro lado, es importante destacar que el tema de la integración física ha tomado impulso en un proyecto mayor, el de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), motivo por el cual podríamos afirmar la existencia de un doble eje de intereses comunes respecto de la integración física en el ámbito del MERCOSUR y de la UNASUR. El problema podría estar planteado en la existencia de una duplicación de esfuerzos, de proyectos e inversiones. En este sentido, el mayor desafío para la integración física sudamericana se presenta en la necesidad de articular estratégicamente los proyectos que desarrollan o pretenden desarrollar los tres ejes o anillos de integración que actualmente tienen mayor presencia en la región: IIRSA, UNASUR y MERCOSUR. El apoyo político del más alto nivel se ha comprometido en los tres proyectos, ahora hace falta un mayor compromiso financiero del sector público y privado y por supuesto la puesta en práctica de los proyectos en los ámbitos nacionales, entendido como un beneficio no sólo para el país sino para toda la región.

9 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.

BIBLIOGRAFIA

- TODO EL MERCOSUR 1991 – 2007 Cd Rom Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP (2007).
- IIRSA, III Reunión de Presidentes de América del Sur – Agenda de Implementación Consensuada 2005- 2010, Cuzco, Perú Diciembre de 2004.
- ZIBECHI, Raúl. IIRSA: La integración a la medida de los mercados. Ecología política ISSN 1130-6378 N° 31 (2006).
- Pag oficial de IIRSA www.iirsa.org