



# La infraestructura y la integración regional en América del Sur. Una visión geopolítica de los proyectos ferroviarios en el marco de IIRSA-COSIPLAN<sup>1</sup>

**Infrastructure and Regional Integration in South America: A Geopolitical View of Railway Projects in the Framework of IIRSA-COSIPLAN.**

Alejandro Rascovan<sup>2</sup>

**Resumen:** La infraestructura ferroviaria ha sido centro de múltiples debates políticos desde la década de 1930 cuando se inaugura la primera y, hasta hoy única, conexión entre Argentina y Brasil. Desde una perspectiva geopolítica que contemple las representaciones y los juegos de poder expresados por los actores involucrados –Estados nacionales, Estados locales, organismos regionales y empresas privadas y públicas- buscamos analizar qué está en juego en los principales proyectos ferroviarios desarrollados –se hayan ejecutado o no- desde la institucionalidad del MERCOSUR y luego por IIRSA y el COSIPLAN.

**Summary:** Railway infrastructure has been an important topic since the 1930's when the first, and still only, connection between Argentina and Brazil, was build. From a geopolitical framework that takes into consideration the representation and power struggles expressed by the actors involved – National States, Local States, regional institutions, public and private companies- we seek to analyze what is at stake in the main railway projects developed –whether they've been executed or not – by the MERCOSUR or IIRSA/COSIPLAN institutionality.

**Palabras Clave:** Integración regional - infraestructura ferroviaria - geopolítica - UNASUR.

**Keywords:** Regional integration - Railway Infrastructure - Geopolitics - UNASUR.

---

<sup>1</sup> Recibido: 19/11/2015. Aceptado: 08/09/2016

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias Sociales (UBA) y Doctor en Socio-economía del Desarrollo (EHESS). Lic. en Ciencia Política UBA. Magister en Territoires, Espaces et Sociétés (EHESS, Paris). Becario de la Región Ile-de-France (2007-2009), Becario post-doctoral CONICET. Docente Teoría de las Relaciones Internacionales FSOC-UBA.

## 1. Introducción<sup>3</sup>

El presente trabajo se enmarca dentro de los estudios regionales sobre infraestructura en América del Sur, particularmente entre Argentina y Brasil. El objetivo es poner en evidencia los diferentes significados políticos que están en juego, desde una perspectiva geopolítica, en casos específicos de proyectos de infraestructura regional ferroviaria. Para esto es necesario involucrar a diversos actores cuyos intereses y acciones se dan en diferentes escalas territoriales, desde la global hasta la local. La superposición de actores e intereses produce un mosaico político complejo en el cual el resultado de la interacción es aún incierto. Sin embargo, y a partir de resultados obtenidos en nuestra Tesis de Doctorado (Rascovan, 2014), proponemos un enfoque geopolítico desde una doble perspectiva: por un lado, los proyectos de integración de infraestructura regional y, por el otro, los actores involucrados, en su vínculo con el territorio sobre el cual las infraestructuras son planificadas y construidas.

El trabajo está estructurado en dos partes. En la primera parte nos centramos en el recorrido institucional atinente a la infraestructura en el marco de la integración regional en América del Sur. La segunda parte trata sobre el eje MERCOSUR-Chile de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)<sup>4</sup> y el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)<sup>5</sup> y de los proyectos ferroviarios. Para esto, ampliamos el marco teórico, buscando escapar del campo de las relaciones internacionales para acercarnos a la geografía política y a diversos autores que explican procesos políticos y sus efectos sobre la escala local.

Dos aspectos son claves al momento de analizar infraestructura regional. Por un lado, los grandes objetivos políticos de los actores. Sobre esto resaltamos a los Estados-nación como los impulsores y creadores de sentido, pero también a instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), las cuales funcionan en paralelo en tanto motores ideológicos y financieros de los proyectos. Por el otro, consideramos fundamental la diferenciación dentro del amplio campo de la infraestructura - desde la energía hasta las telecomunicaciones y el transporte-. Dentro de cada uno de estos ámbitos existen diferentes modos y, por lo tanto, actores. Así, el transporte puede ser aéreo, fluvial o terrestre. En este trabajo utilizaremos como estudio de caso el transporte ferroviario entre Argentina y Brasil en el marco del MERCOSUR y dentro del eje de IIRSA MERCOSUR-Chile.

## 2. Marco teórico

3 El autor agradece los comentarios de Sergio Eissa.

4 La IIRSA es una iniciativa del gobierno brasileiro de Fernando Henrique Cardoso, la cual fue aceptada por el resto de los presidentes de Sudamérica en la reunión de Jefes de Estado del año 2000. Su objetivo es cooperar con los Estados en el desarrollo de infraestructura estratégica (energía y transporte), a través de préstamos del BID, la CAF y el FONPLATA.

5 El COSIPLAN es uno de los dos Consejos de la UNASUR, junto con el de Defensa. Su objetivo es incorporar el desarrollo de IIRSA dentro del marco político de UNASUR.

Proponemos una visión geopolítica partiendo de la definición que realiza John Agnew (2005) en tanto examen de supuestos, clasificaciones, representaciones geográficas en el campo de la política mundial. Esto nos permite abarcar múltiples escalas y múltiples actores, así como sus objetivos políticos y su búsqueda de poder. Una perspectiva geopolítica implica, además, entender el lugar que el territorio ocupa para los diferentes actores y sus proyectos. La configuración de los actores está dada por la selectividad del capital (Santos, 1996), es decir, el capital organiza las funciones y usos del territorio, produciendo rupturas que determinan una nueva anatomía retraso/modernidad o centro/periferia, no sólo a escala mundial, sino también regional e intra-nacional. Este modelo de selectividad del capital, expresado en lo territorial, bien puede complementarse con el modelo de organización estatal propuesto por Immanuel Wallerstein (2005) en su teoría del sistema-mundo.

Entonces, en el contexto sudamericano, dentro de Estados semi-periféricos como por ejemplo Argentina y Brasil, existen diferentes áreas vinculadas de diversa manera: es decir, zonas como Buenos Aires y São Paulo/Brasilia forman parte del entramado global del centro del sistema y también son los centros políticos y económicos de sus Estados sobre los cuales reproducen el esquema de centro y periferia, así como hacia el resto de la región. En ese sentido, grandes áreas de ambos Estados sufren una doble periferia, dentro del sistema internacional y dentro del entramado regional y nacional. Por lo tanto, retomamos una visión relacional del territorio. Esto significa partir de la idea de territorialidad de Robert Sack (1986), entendida como acción para controlar e incidir en las acciones de otros, tanto en sus posibilidades de localización como de circulación (Benedetti, 2011).

Las transformaciones socio-espaciales de las últimas dos décadas son testimonio de nuevas relaciones de poder. Erik Swyngedouw (2003) propone denominar a estos efectos como proceso de glocalización, ya que los espacios de circulación del capital han subido de escala y la regulación del nexo entre producción/consumo se ha fijado sobre la escala local adaptándola a la hegemonía global. El cambio de escala redefine las relaciones de poder entre gobiernos y sociedad civil, entre Estados y ciudadanos, y también dentro de las redes que los contienen. La escuela geopolítica francesa reformula la geopolítica (Giblin, 2005; Subra, 2007) permitiendo un acercamiento donde las cuestiones regionales tienen un vínculo directo con las políticas locales y donde fundamentalmente existen rivalidades de poder<sup>6</sup> que se expresan territorialmente en diferentes posturas políticas sobre el uso de estos territorios.

### **3. Actores e intereses. Un recorrido institucional.**

Desde una perspectiva de integración regional, la integración de infraestructura y el transporte ferroviario tuvieron caminos separados aunque con puntos de contacto a lo largo de la historia. Sobre las obras de infraestructura regional ferroviaria destacamos tres momentos claves entre Argentina y Brasil.

El primer momento comenzó con la construcción de los ferrocarriles en el sur de Brasil y el nordeste de Argentina a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Éste se enmarca en un contexto internacional que propició las grandes inversiones privadas inglesas, francesas y

---

<sup>6</sup> Por rivalidades se entienden las relaciones entre actores cuyas representaciones sobre un determinado tema son opuestas y contradictorias.

posteriormente norteamericanas para la construcción de transportes que facilitaran el movimiento de materias primas para la exportación. En aquel contexto, bancas internacionales como la Baring Brothers, así como inversionistas particulares como Percival Farquhar y Otto Bemberg, fueron emblemas de los capitales privados en el transporte ferroviario de finales del siglo XIX y principios del XX (Rascovan, 2010; Rascovan, 2014). Estos inversionistas-aventureros constituyeron una red mundial que aportó a la construcción de las redes ferroviarias en gran parte del mundo periférico.

Un segundo momento clave es la inauguración del puente internacional entre Paso de los Libres y Uruguayana en 1945. Construido tras largas negociaciones entre empresarios locales y los gobiernos argentino y brasileño, esta primera infraestructura de transporte terrestre regional (vial y ferroviario) continúa siendo la principal vía de movilidad entre Argentina y Brasil y la única conexión ferroviaria entre ambos países. Durante la década de 1950 surgió la Comisión Especial Brasileño-Argentina de Cooperación: un instrumento de cooperación bilateral que desde la década de 1970 contó con una Subcomisión de Transporte. A nivel regional, el Tratado de Montevideo (1980), planteó por primera vez, en términos de una institución regional (ALADI), la necesidad de debatir sobre la infraestructura de transporte. Los estudios sobre la construcción del Puente Internacional Agustín Justo - Getulio Vargas habían comenzado en 1933; tras su inauguración, en 1945, tuvieron que pasar 40 años hasta la puesta en funcionamiento del Puente Internacional Tancredo Neves entre Porto Iguazu y Foz de Iguazú para que se construyese otra infraestructura de transporte relativa entre Argentina y Brasil (Schweitzer, 2002).

El tercer momento se abre con el MERCOSUR en 1991. Tanto a nivel bilateral como latinoamericano, desde el MERCOSUR se apuntó a construir política común sobre transporte, incluyendo al ferroviario, a partir de la solución de controversias sobre aquellos puntos problemáticos producto de los diversos marcos legales nacionales. El Subgrupo de Trabajo N°5 Transporte e Infraestructura (SGT5)<sup>7</sup> fue en aquellos primeros años un símbolo de las expectativas de los Estados para la región. Sin duda, la historia del SGT5 está marcada por el desmembramiento de las cuestiones de infraestructura que pasaron a la Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración (REII) en el año 2000, dejándole únicamente el trabajo sobre políticas regional de transporte (Rascovan, 2014).

La reforma de los organismos del MERCOSUR significó mucho más que un cambio de nombres y de organización interna. Desde Brasil se comenzaba a configurar una nueva estructura de poder regional. Pero para que esta nueva etapa pudiese nacer, era necesario poder desarrollar la infraestructura capaz de ser sustento de un modelo de producción centrado en la exportación de productos primarios: la conexión entre los océanos Atlántico y Pacífico y la unión de las redes de energía eléctrica para satisfacer las demandas industriales. Wallerstein (2010) da cuenta de los diversos costos que se deben pagar para cualquier producción humana (externalidades). El costo de la infraestructura, entonces, cumple un rol fundamental. Son los Estados quienes deben invertir para garantizarle menores costos al sector privado y por lo tanto asegurar la rentabilidad. Queda claro entonces que la IIRSA surgió como piedra angular de un proyecto que requería la incorporación de los territorios sudamericanos para el modelo extractivo-exportador de materias primas (Svampa, 2007) y la infraestructura necesaria para exportar aquella producción. En palabras del ex-Canciller de

---

<sup>7</sup> Sobre las reuniones y el funcionamiento del SGT5 ver Rascovan (2013).

Argentina Dr. Adalberto R. Giavarinni: “El proyecto era IIRSA y, a partir del 2000, el MERCOSUR fue IIRSA”<sup>8</sup>. Leandro Freitas Couto (2010) retoma una serie de investigaciones sobre la política exterior de Brasil entre los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula Da Silva<sup>9</sup> para afirmar la existencia de continuidades en la profundización del “estado logístico” y los proyectos de integración compartidos.

En ese sentido, el mayor cambio que se remarca es la posición de Lula como líder regional. Sobre la base del trabajo de Cristina Pecequilo (2008), Freitas Couto explica la oscilación de la política exterior brasileña entre las tendencias bilateral-hemisférica y global-multilateral. Fábio Borges (2011) también retoma las investigaciones de Cervo (2008) para afirmar que IIRSA fue un “hilo conductor” del acercamiento y consolidación del liderazgo de Brasil en la región. Por lo tanto, el proyecto IIRSA atraviesa ambas tendencias. El gobierno de Lula, a partir de 2003, consolidó en acciones políticas una retórica integracionista que había sido desarrollada durante el gobierno anterior (Almeida, 2004).

La posición de Brasil como líder regional fue el fundamento político que permitió el fortalecimiento de la IIRSA. La posterior creación del Consejo Sudamericano de Planificación (COSIPLAN) en el marco de la UNASUR concretó las visiones geopolíticas heredadas de la década anterior. Éstas no pueden escindirarse del contexto de globalización como fenómeno multifacético que da sentido y unidad al mundo a partir de prácticas políticas, económicas y culturales.

En este marco, los proyectos de IIRSA y UNASUR, a través de sus sitios web y las publicaciones de las organizaciones que las financian (BID, CAF y FONPLATA) proponen “re-territorializaciones”, es decir, nuevas representaciones sobre el uso y sentido de los territorios como elementos de una red de comercio internacional que pretenden recrear un mundo estable y fluido, en lugar de exponer las desigualdades de los actores (Ó’Tuathail, 1996). En este contexto, el ferrocarril internacional entre Argentina y Brasil y su extensión hacia Chile juega un papel clave, ya que es mencionado de manera reiterada como la obra de infraestructura necesaria para aumentar el comercio internacional y, fundamentalmente, vincular a los océanos Atlántico y Pacífico.

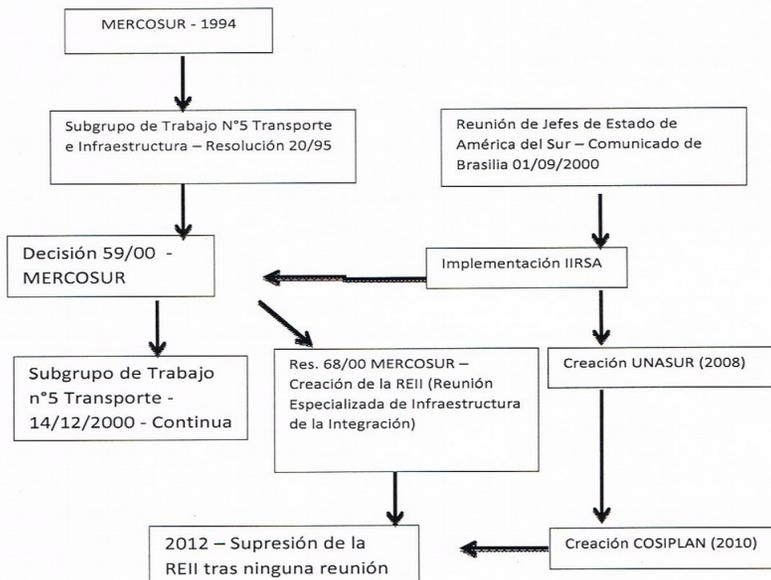
La decadencia del MERCOSUR queda expuesta con la creación de la REII como desprendimiento del SGT5. Esto pudo haber significado una priorización de las temáticas de infraestructura para el bloque regional. Sin embargo, en sus doce años de existencia, la REII sólo se reunió una vez. Es en los documentos de IIRSA y de sus organismos multilaterales de crédito que la financian que encontramos las justificaciones del nuevo esquema regional de infraestructura surgido de la Reunión de Presidentes de Brasilia del 2000 (Figura 1). Es válido remarcar que el MERCOSUR tampoco había sido efectivo a la hora de plasmar políticas regionales de transporte. Mientras que la infraestructura, debido a los montos de inversiones necesarias, apenas si fue mencionada durante el SGT5, los temas de transporte oscilaron mayormente entre cuestiones relativas a burocracias y documentación para “camioneros” y regulaciones para servicios ómnibus de pasajeros de larga distancia.

---

8 Entrevista realizada el 10 de abril de 2013.

9 Cervo (2008); Pecequilo (2008); Vaz (2004).

**Figura 1. El camino institucional del transporte y la infraestructura. Del Tratado de Ouro Preto (1994) del MERCOSUR a IIRSA/UNASUR**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida en [www.MERCOSUR.int](http://www.MERCOSUR.int) y [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

Es fundamental remarcar que, por ejemplo, en el sitio web del MERCOSUR no existe información disponible acerca de la REII más allá de las decisiones del CMC y del GMC sobre su creación y las actas de la primera reunión en el 2001. El 19 de octubre de 2001 se celebró en Montevideo- sin presencia argentina- la primera reunión de la REII. La agenda tuvo dos temas: por un lado, el tratamiento de lo acontecido en la Cumbre de Brasilia del 2000 y el plan de acción de IIRSA y, por el otro, la presentación de los estudios sobre el desarrollo de la red vial básica del MERCOSUR, proyectos regionales de infraestructura energética, proyectos regionales de infraestructura de telecomunicaciones y el corredor MERCOSUR - Chile.

Con el surgimiento de IIRSA, el ordenamiento territorial tradicionalmente entendido, desde la perspectiva de políticas públicas de carácter y alcance nacional, comenzó a adquirir otra relación figura-fondo respecto de las instituciones regionales. A partir de los años 90, corporaciones privadas e instituciones multilaterales de crédito comenzaron a participar de manera más activa en una agenda de inversiones en infraestructura regional y, consecuentemente, sobre los usos de los territorios. Esta situación modificó las relaciones de poder entre capital transnacional y Estado. Las obras necesarias eran (y continúan siendo) en

gran medida difíciles de financiar por parte de los Estados. La participación del sector privado en la infraestructura de transporte, es una fuente de divisas que los gobiernos latinoamericanos (y también mundiales) no han dejado pasar.

El proceso que dejó al MERCOSUR por fuera de las decisiones políticas en infraestructura regional es paralelo al fortalecimiento de IIRSA. Sin embargo, y a pesar de la escasa relevancia que el SGT5 del MERCOSUR tuvo en políticas activas, resultó un ambiente más democrático y participativo que IIRSA. A las reuniones del SGT5 asisten representantes de los gobiernos que por lo general son miembros de la repartición de cada Estado encargada de transporte e infraestructura (ministerios o secretarías de obras públicas), generalmente secretarios, sub-secretarios y asesores. También desde las primeras reuniones se sumaron como invitados representantes de Chile y Bolivia en tanto Estados asociados del MERCOSUR. Entre los participantes también destacamos a representantes del sector privado (cámaras empresariales) y a la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF)<sup>10</sup> que nuclea a las empresas privadas concesionarias. El ámbito plural que logró desarrollar el SGT5 del MERCOSUR fue, quizá, herencia de las reuniones en décadas anteriores principalmente entre Argentina y Brasil en el marco de la CEBAC (Comisión Especial Brasileño-Argentina de Cooperación).

Entonces, más que la superposición que bien señalan Andrés Malamud y Gian Luca Gardini (2012) como constante en los procesos de integración en América del Sur, MERCOSUR fue reemplazado por IIRSA en temas de infraestructura. Este pasaje no estuvo exento de trabajo duplicado. Los documentos fundacionales de la iniciativa (expresados por el BID) en relación a los proyectos de infraestructura mostraban la voluntad de los presidentes, mientras que el SGT5 desarrollaba un plan a 5 años y presentaba los resultados del Programa de Trabajo para el Desarrollo de la Red Básica de Infraestructura Vial del MERCOSUR.

Sin embargo, el énfasis expresado en la reunión del 2001 del MERCOSUR fue dejado de lado cuando IIRSA se convirtió en la institución política encargada de la infraestructura en la región. Tras sólo una reunión, a través del artículo 14 de la decisión del Consejo del Mercado Común 12/2012, el MERCOSUR suprimió a la REII de su estructura institucional, evidenciando un traspaso de poder que se había dado doce años antes.

La participación fundamental de la Corporación Andina de Fomento (CAF), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) como inversores de IIRSA, en tanto son quienes aportan los capitales necesarios para las obras, propone una mirada de la región como bloque geoeconómico, postulando a la planificación del futuro productivo del subcontinente en base a preceptos de competitividad e integración del comercio global.

---

10 La Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), fundada en 1964, es una entidad reconocida por las Naciones Unidas como organización no gubernamental (ONG). Está constituida por la mayoría de las empresas ferroviarias e industriales del sector en Latinoamérica, lo que le otorga la representatividad de esta región en el Consejo Mundial de la Unión Internacional de Ferrocarriles (UIC). ALAF tiene como premisa potenciar un transporte ferroviario seguro, eficiente y económico, fomentando y fortaleciendo los ejes de integración latinoamericanos a través de los flujos de intercambio que permitan absorber la multiplicación de los tráficos. Asimismo, se impulsa el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte ferroviario, incluyendo los centros de transferencia con los otros modos y los accesos a puertos. Fuente: [www.alaf.int.ar](http://www.alaf.int.ar)

En el contexto de la década de 1990 los gobiernos accedieron a abrir sus agendas de política de desarrollo territorial para adaptarlas a las directrices de entidades financieras que responden a nuevos lineamientos geopolíticos, producto de la reconfiguración del poder global tras la caída del bloque soviético (Sassen, 2010).

En varios documentos del BID, de la CAF, del FONPLATA y de IIRSA se menciona a la infraestructura -sin mayor especificidad- como un medio para el desarrollo económico en términos de una mejor inserción en los mercados internacionales por parte de los países sudamericanos. La propuesta político-económica en la que sustenta el proyecto geopolítico y modelo de infraestructura propuesto por IIRSA entra en un doble conflicto: por un lado, deja fuera de los análisis a la escala local y, por el otro, es cuestionada por quienes manifiestan el peligro firme de que IIRSA sea una inexorable reproducción de las históricas desigualdades socio-económicas al interior de cada Estado y de los Estados entre sí (Achkar y Domínguez, 2006).

El proyecto político-regional de IIRSA responde a las dinámicas capitalistas neoliberales en un contexto de reconfiguración de las prácticas globales-locales (Santos, 1996). El debilitamiento del Estado-nación<sup>11</sup> al momento de planificar infraestructuras y, sobre todo, de orientar el desarrollo del transporte, trae consecuencias que, a partir de la nueva lógica regional/global, pueden llevar a una ruptura social y territorial. El instrumento de esta ruptura: la selectividad del capital privado, que determina la anatomía de los territorios y de sus habitantes (retraso/modernidad). IIRSA expresa la construcción de infraestructura de redes que faciliten el comercio internacional, pero también implica disrupciones espaciales y consecuencias negativas para los territorios que atraviesa.

Las redes representan el orden global, así como los sistemas productivos locales (Veltz, 2005). Como remarca Pablo Cicollella (2006), las redes tienen centros especializados: tanto las ciudades-globales (Sassen, 2010) -en el caso del MERCOSUR el polo Buenos Aires-San Pablo- como los territorios de frontera se relacionan para dar lugar a un sistema productivo donde las regiones centrales se benefician, mientras que las regiones periféricas luchan por su subsistencia. Los proyectos de IIRSA proponen infraestructuras para fortalecer las redes entre los grandes polos productivos y los principales puertos de exportación.

En cuanto al ferrocarril internacional y la frontera entre Argentina y Brasil, tenemos en cuenta que IIRSA dividió a América del Sur en Ejes de Integración y Desarrollo (EID)<sup>12</sup> para organizar la planificación y las obras a ejecutar. Paso de los Libres y Uruguayana se ubican dentro de tres EID: MERCOSUR-Chile; Capricornio e Hidrovía Paraguay-Paraná.

Como ya hemos mencionado en reiteradas oportunidades, la primera reunión de presidentes suramericanos (Brasilia, 31/08-01/09/2000) fue un evento de carácter histórico y pionero en la región. El documento de sesenta y dos puntos, impulsado por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso<sup>13</sup> y emitido con el acuerdo del resto de los jefes de

---

11 Este debilitamiento no implica ni su desaparición ni que sus fronteras dejen de tener validez. Los Estados sudamericanos reivindican los proyectos de IIRSA y posteriormente del COSIPLAN como métodos de mejorar sus rentas comerciales y de facilitar el tráfico de mercancías.

12 Estos Ejes de Integración y Desarrollo son particiones ficticias del territorio para orientar las obras de infraestructura de acuerdo a diversos parámetros.

Estado<sup>14</sup>, marcaría el rumbo político de la integración regional, además de establecer las bases para la integración de la infraestructura en el continente.

Sin embargo, este evento puede ser leído desde diferentes ópticas. Por un lado, Noemí Mellado y María Luciana Ali (2011) afirman que la iniciativa IIRSA y la reunión de presidentes se consolidaron como contraparte al ALCA<sup>15</sup> impulsado por Estados Unidos. Por el otro, Rita Giacalone (2011) sugiere que IIRSA es expresión de la política exterior brasileña que necesitaba afianzar la infraestructura (de transporte fundamentalmente) para lograr un posicionamiento más firme en la escala global y, a su vez, consolidar su lugar como líder regional. Aunque estas dos visiones no parecen contrapuestas, el lugar ocupado por los organismos multilaterales de crédito como el BID en IIRSA y posteriormente en la UNASUR permiten cuestionar el modelo de desarrollo económico para la región que IIRSA planificó, en tanto el programa extractivo-exportador (Svampa, 2007) no se diferencia significativamente de algunos de los planteos del ALCA.

La posición sobre la integración regional, el desarrollo económico y el lugar del transporte –ferroviario, sobre todo– es claramente identificable en dos documentos del BID del año 2000 (BID, 2000a y BID, 2000b). En agosto del 2000, días antes de la reunión que sería fundacional de IIRSA, fue publicado por el BID-INTAL (2000) el trabajo *La contribución del Banco Interamericano de desarrollo a la integración física de América del Sur*. El informe señalaba las críticas del BID a la infraestructura de transporte desde la década del sesenta, resaltando la falta de avances desde 1978. El diagnóstico sobre los sistemas de transporte regionales era negativo, ya que no cumplían su rol de complemento del transporte oceánico con el resto del mundo. Entre las claves más importantes remarcaba que la densidad y las redes internas eran escasas; el transporte ferroviario era significativamente menor al vial; las redes fluviales eran nulas; y el tráfico marítimo concentraba el 95% de la carga y 90% del valor total del comercio intrarregional.

Además, aquel informe del BID señalaba, respecto del transporte ferroviario, las mismas críticas que, desde el FMI y el BM, se habían constituido en el eje del discurso

---

13 Destacamos el trabajo de Borges (2011) acerca del papel de Brasil en la integración durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) en tanto establece como continuidades las políticas de estabilidad económica, apertura, autonomía para la integración y cuestiones medio-ambientales, pero también resalta cómo durante el gobierno de Cardoso éste fue en contra de sus propios escritos sobre la teoría de la dependencia y la relación de los países latinoamericanos en el mundo y la búsqueda de desarrollo social, al sustentar el proceso de integración en la iniciativa IIRSA, es decir, con políticas pasivas y adaptativas frente a la globalización.

14 Invitados por el Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, los jefes de Estado de Argentina, Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Ángel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori; Surinam, Rinaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibáñez; y Venezuela, Hugo Chávez, participaron en la Reunión de Presidentes de América del Sur, los días 31 de agosto y 1° de septiembre de 2000. También participaron los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento. Fuente: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/comunicado\\_brasilia\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/comunicado_brasilia_esp.pdf) consultado el 01/08/2011

15 El ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) fue un proyecto desarrollado por los Estados Unidos para liberalizar los aranceles aduaneros en todo el continente americano. Este proyecto llegó a su fin en la reunión de presidentes del continente en Mar del Plata (Argentina) en 2005.

neoliberal: la escasa flexibilidad y los bajos recursos perjudicaban la competitividad de las empresas y, por lo tanto, restringían el tráfico de granel en rutas específicas. Por otra parte, en lo atinente a la infraestructura ferroviaria, el informe planteaba que, dadas las vinculaciones internacionales, con adecuada inversión, el comercio podía crecer enormemente.

Un segundo documento titulado *Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur* (2000), también producido por el BID-INTAL, contenía una introducción teórica donde se exponía el vínculo entre el proyecto IIRSA y las visiones del nuevo regionalismo. Esta corriente teórico-política fue la expresión del neoliberalismo en la región, al plantear como principal objetivo la profundización de la integración sobre la base de construir una plataforma exportadora regional que replique el éxito de los denominados “Tigres Asiáticos” (Giacalone, 2009).

Este nuevo regionalismo es, además, multinivel, es decir, se propusieron mesas de negociaciones sectorizadas, pero también en diferentes escalas territoriales (Giacalone, 2011:30). La toma de decisiones pasó a ser difusa, es decir, descentralizada del Estado-Nación. Tanto para Smith (2007), como para Giacalone (2011), las múltiples escalas del regionalismo coexisten además con las tres versiones del regionalismo: el viejo, el nuevo y el regionalismo post-hegemónico<sup>16</sup>. La experiencia regional entre los países del MERCOSUR muestra la coexistencia de dos tipos de regionalismo multinivel o multiescalar y, a su vez, la tensión entre el viejo y el nuevo regionalismo (Hooghe y Marks, 2003).

Entonces, podemos pensar a IIRSA como expresión de un capitalismo neoliberal y de la globalización económica. Es decir, alejada la soberanía territorial de los intereses de quienes habitan la escala local que servirá para la construcción de la infraestructura. Las decisiones sobre el uso de los territorios, sus producciones y, por lo tanto, la infraestructura de transporte, al ser tomadas desde una escala regional que contempla intereses de empresas multinacionales y capitales globales, consolidan un modelo de nueva soberanía regional.

Con la llegada a las presidencias nacionales de Luiz Ignácio Lula da Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina (ambos en 2003), el MERCOSUR se consolidó como instrumento regional, en paralelo a IIRSA. Además, el acercamiento entre los presidentes tuvo efectos clave en la IV Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata en 2005, donde, por el trabajo conjunto entre ambos y también del entonces presidente de Venezuela, Hugo Chávez, se puso freno al proyecto del ALCA, impulsado por los Estados Unidos, México y Canadá entre otros.

El MERCOSUR de los 2000 buscó ampliar su agenda. Para Paulo Roberto de Almeida (2007), la ampliación conllevaba el riesgo de crear nuevos objetivos difíciles de cumplir. Esto derivó en una superposición de agendas incumplidas. Esta idea es retomada por Andrés Malamud y Philippe Schmitter (2006), quienes afirmaban que la integración debía darse en

---

<sup>16</sup> El viejo regionalismo es una perspectiva teórica de la década de los 50s y 60s que proponía la integración regional en América Latina partiendo de la base del desarrollismo y las teorías de la dependencia. El nuevo regionalismo surge para acompañar a los gobiernos neoliberales de la región y apunta a una integración en términos intergubernamentales y en donde los acuerdos regionales, mayormente económicos, sirven para ampliar mercados y poder afrontar las crisis. Existe también un regionalismo post-hegemónico que surge a partir de los 2000 y del cambio de gobiernos en la región y que pregona por una integración de corte político y cultural frente al economicismo de los 90s (Malamud y Gardini, 2012; Perrotta, 2013).

tareas estratégicas que puedan producir efectos directos tales como la infraestructura conjunta de energía y transporte.

Entonces, de acuerdo a su agenda de infraestructura, IIRSA desarrolló un plan de trabajo dividido en tres etapas:

Primera etapa: Aspectos institucionales y de gestión. Se desarrollaron los planes de acción, los principios orientadores y la Visión Estratégica para América del Sur (VESA). Los aspectos de gestión fueron: Visión de Negocios y lista preliminar de proyectos para cada Eje de Integración y Desarrollo (EID); estudios de diagnóstico para cada Proceso Sectorial de Integración (PSI) y reuniones de lanzamiento de los primeros Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs).

Segunda etapa: Planificación. a) Aplicación de la Metodología de Planificación Territorial Indicativa y conformación de la primera Cartera de Proyectos; y b) Surgimiento de las Coordinaciones Nacionales. Aspectos de gestión: a) Reuniones de GTEs para cada EID para la conformación de la Cartera de Proyectos; b) Reuniones de GTEs para los Procesos Sectoriales de Integración de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Instrumentos de Financiamiento y Facilitación de Pasos de Frontera; y c) Lanzamiento de la Página Web de IIRSA.

Tercera etapa: Implementación y consolidación (2005-2010) y sus principales aspectos. a) Objetivos Estratégicos 2006-2010: implementación, segunda etapa de planificación, un nuevo enfoque para los PSIs y difusión; b) Segunda etapa de planificación: profundización y salto de calidad en la Planificación Territorial Indicativa e incorporación de nuevas herramientas y metodologías; c) Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC); d) Reuniones de GTEs para cada EID para actualización permanente de la Cartera de Proyectos; e) Creación de fondos de cooperación técnica del BID, de CAF y de FONPLATA para estudios de pre inversión relativos a proyectos de integración; f) Informes Anuales de Cartera de Proyectos y materiales de difusión y g) Capacitación de los equipos técnicos gubernamentales<sup>17</sup>.

#### **4. IIRSA y el COSIPLAN. La política regional de integración de infraestructura ferroviaria.**

En relación a la planificación territorial que realiza IIRSA, podemos distinguir en ella tres tipos de EID. En primer lugar, los ejes transversales o bi-oceánicos que se orientan de este a oeste atravesando las fronteras. Con excepción de Colombia, por tener costa en ambos océanos, todos los otros países de la región han buscado y buscan promover su infraestructura en búsqueda del océano como oportunidad para la exportación. Es decir, centran sus territorios en el vínculo entre zonas productivas en las regiones interiores con las redes, fundamentalmente de transporte (Velut, 2009). IIRSA y el COSIPLAN refuerzan esta tendencia existente desde la época colonial. En segundo lugar, los ejes meridianos (Andino Sur, Andino Norte y de la Hidrovía Paraguay – Paraná) que están organizados en sentido longitudinal y retoman antiguas rutas como el Camino del Inca o aquéllas desarrolladas por el imperio español. Finalmente, los ejes de articulación que son el del Escudo Guayanés y el de

---

<sup>17</sup> Fuente: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

Brasil-Perú-Bolivia, cuyo objetivo es integrar los territorios hacia el interior y no integrar subcontinentalmente (Figura 2, página 12).

Tanto el sitio web de IIRSA como los diversos documentos de sus organizaciones financieristas, expresan el sentido de cada uno de los EID. Siguiendo una lógica comercial, los territorios deben servir a la producción y a la instalación de infraestructura orientada hacia los mercados globales. La construcción de los ferrocarriles durante el siglo XIX siguió el mismo patrón que IIRSA intenta plasmar en el siglo XXI. El desarrollo de infraestructura ferroviaria del siglo XIX y principios del XX fue resultado de una estrecha relación entre las elites políticas y económicas de Argentina y Brasil con los capitales globales (británicos, estadounidenses, franceses y belgas). Las extensas redes ferroviarias, que sin dudas sirvieron para poblar ambos países, fueron, en mayor medida, extendidas desde las principales áreas productivas hacia los puertos. La propiedad de las tierras explotadas, así como las empresas responsables del transporte y exportación, fueron los pilares económicos de ambos países hasta su reconversión industrial a partir de la década de 1930.

**Figura 2. Mapa de los Ejes de Inversión y Desarrollo de IIRSA**

En la actualidad, Wilson Fernández (2011) remarca que el fortalecimiento de la producción y exportación de materias primas beneficia directamente a un grupo concentrado de empresas privadas globales como Monsanto (semillas), Cargill, Bunge, Archer Daniels Midland y Louis Dreyfus (explotación, transporte y comercialización). La funcionalidad de los EID de IIRSA responden a la necesidad de optimizar el transporte para favorecer los intereses de los sectores concentrados de la economía agro-exportadora. Los propios informes de IIRSA remarcan un escaso interés por otros modos de desarrollo económico así como usos para la infraestructura de transporte, principalmente ferroviaria.

De los EID, nos resultan de particular interés los tres que involucran a Argentina y a Brasil: el eje MERCOSUR-Chile, el eje de Capricornio y el eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay. El eje MERCOSUR-Chile, el principal de IIRSA, comprende directamente las áreas de mayor riqueza productiva del continente sudamericano. El EID abarca en Chile las Regiones Metropolitana IV, V, VI y VII, (Coquimbo, Valparaíso, del Libertador y del Maule, respectivamente); las provincias argentinas de Mendoza, San Juan, La Rioja, San Luis, Córdoba, La Pampa, Santa Fe, Salta, Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes y Misiones; los estados brasileños de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, San Pablo y Minas Gerais; la región oriental en Paraguay y toda la República Oriental del Uruguay. Este eje contiene a 140 de los 255 millones de habitantes que suman Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, el 54,9%.



Fuente: Elaboración personal sobre la base de [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

En el sitio de IIRSA no se hace referencia a los habitantes sino al mercado de 137,3 millones de habitantes. El eje MERCOSUR-Chile cuenta con 122 proyectos divididos en 6 grupos con una inversión estimada de US\$ 52.701.1 millones (a octubre de 2013). Nuevamente, el sitio de IIRSA expresa el sentido del eje y su relación geopolítica con los territorios:

Las mayores exportaciones son cobre, porotos de soja, aceites crudos de petróleo, minerales de hierro y tortas y harinas de semillas oleaginosas. Casi el 84% de las exportaciones son extra-zona y el modo preferencial de transporte es el marítimo (86%). Hacia el futuro se prevé la continuación del esquema de desarrollo basado en una combinación de alta producción agropecuaria, agroindustria, industria de transformación y prestación de servicios diversos<sup>18</sup>.

Los seis grupos que conforman este eje (Figura 3, página 12) son:

- G1 - Belo Horizonte - Frontera Argentina / Brasil - Buenos Aires
- G2 - Porto Alegre - Límite Argentina / Uruguay - Buenos Aires
- G3 - Valparaíso - Buenos Aires
- G4 - Coquimbo - Región Centro Argentina - Paysandú
- G5 - Grupo Energético
- G6 - Pehuenche

Entre las principales obras de infraestructura de transporte en la región, más allá de lo ferroviario, en el marco del G1 se planificó y construyó una autovía sobre la traza de la Ruta Nacional 14 (Argentina). Del presupuesto de 780 millones de dólares de Estados Unidos, el BID aportó 385 y el Estado argentino los restantes 395 millones. Esta ruta, llamada Ruta del MERCOSUR, es el principal trayecto terrestre entre Argentina y Brasil. Además, el G1 planificó un puente sobre el río Uruguay para mejorar la conexión ferroviaria entre estos países, además de la recuperación de la Ruta Br 290 entre las ciudades de Uruguayana y Porto Alegre. Esta ruta es paralela a las líneas ferroviarias de las provincias de Entre Ríos y Corrientes y del Estado de Río Grande do Sul. La gran inversión en infraestructura vial responde a la preponderancia de este modo de transporte por sobre el ferroviario.

---

18 Fuente: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).

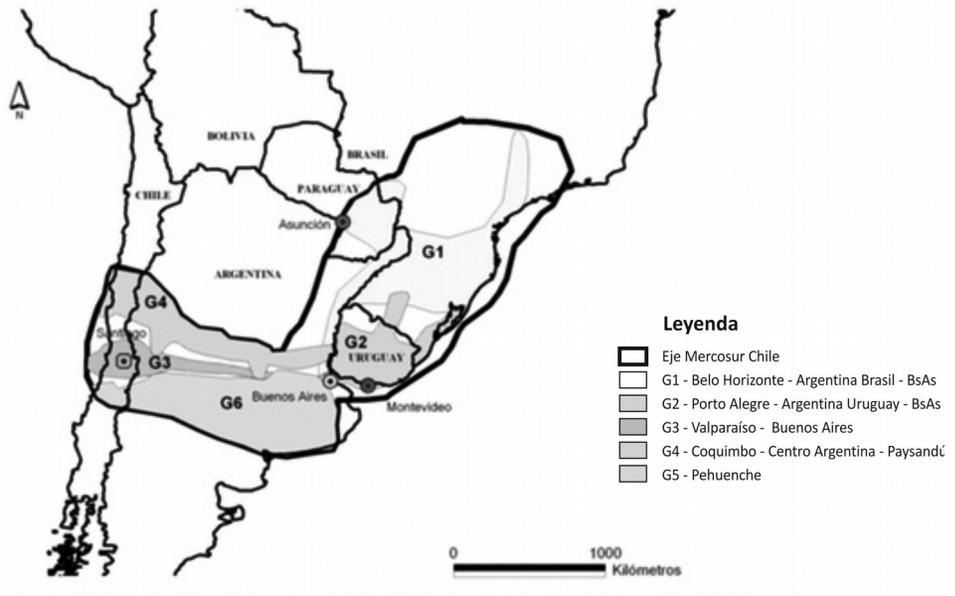


Figura 3. Eje MERCOSUR-Chile y sus grupos.

Fuente: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org) - consultado 02/06/2014

Uno de los proyectos más interesantes es el desarrollado por el Grupo G3 entre Valparaíso y Buenos Aires e implica la “construcción de un cruce ferroviario en la Cordillera de Los Andes, que una la ciudad de Luján de Cuyo, en la provincia de Mendoza con la V región chilena. El objetivo de este proyecto es “facilitar el intercambio de bienes y servicios dentro del continente como de la región con el resto del mundo y aliviando el tráfico que circula por el Paso Cristo Redentor”. La justificación de IIRSA es el estado de saturación y las presiones existentes sobre el actual paso vial de Los Libertadores, el cual, dependiendo de la evolución del volumen del transporte, podría alcanzar su capacidad máxima para el tráfico de cargas en el año 2015<sup>19</sup>. El presupuesto es de 5100 millones de dólares, de los cuales sólo menciona aquellos que aportarían los capitales privados.

Incluso fue la Secretaría del MERCOSUR la cual -al momento de hacer referencia a las asimetrías de la integración- reforzó el rol de IIRSA por sobre su propia entidad, dándole a la iniciativa la significancia de ser responsable en la categorización de la infraestructura necesaria: “se priorizarían los proyectos de infraestructura que más aporten al proceso de integración, y para hacerlo se podrán tener en cuenta los proyectos individualizados en el marco del IIRSA”<sup>20</sup>. Es evidente que este cambio fue resultado de negociaciones internas que luego se plasmarían en decisiones institucionales.

En su breve historia, UNASUR se ha mostrado eficaz en responder a las importantes crisis en la región, mostrando un grado de concertación antes impensado. Pueden destacarse

19 Proyecto ferroviario Los Andes (Chile) - Mendoza (Argentina) (Ferrocarril Trasandino Central) - código: mcc33 - [http://www.iirsa.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=283](http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=283)

la crisis boliviana de 2008 y el motín en Ecuador en 2010. Sobre estos temas, un punto de inflexión fue la Cumbre de Costa do Sauipe, Brasil (2008), donde se aprobó el Estatuto para la creación del Consejo Sudamericano de Defensa. Desde su creación, se han confeccionado diversos Planes de Acción (2009-2010, 2010-2011, 2012-2013 y 2013-2104), estructurados uno y otro en los mismos cuatro ejes (i) políticas de defensa, (ii) cooperación militar y acciones humanitarias, (iii) industria y tecnología de defensa y (iv) formación y capacitación.

Paralelamente al Consejo Sudamericano de Defensa, **surgió el COSIPLAN como instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR<sup>21</sup>**. Este fue creado en la Tercera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR, celebrada en la ciudad de Quito el 28 de enero de 2009. Su estatuto y reglamento fueron aprobados por los ministros en la primera reunión ordinaria del COSIPLAN (Buenos Aires, diciembre de 2009) y ratificados posteriormente por la cuarta reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR (Georgetown, noviembre de 2010). **Este cambio institucional supuso la formalización del proyecto iniciado por IIRSA. La institucionalidad del COSIPLAN confirma el rumbo geopolítico de aquella reunión de Brasilia del 2000**. No es menor, entonces, remarcar los montos de las inversiones que se esperan para los proyectos de IIRSA-COSIPLAN (Tabla 1, página 16).

El avance en las políticas del COSIPLAN se profundizó en el marco de la Segunda Reunión Ministerial, celebrada en Brasilia el 30 de noviembre de 2011, donde, a través del Acuerdo COSIPLAN 3/11, se creó el Grupo de Trabajo sobre Integración Ferroviaria Suramericana. El objetivo de este grupo fue, en principio, crear un Plan de Trabajo para el año 2013, y hacer un diagnóstico de las redes de infraestructura y analizar los proyectos de corredores ferroviarios bioceánicos y otros emprendimientos binacionales o multinacionales. Los temas trabajados en aquella primera reunión fueron:

(i) “Plan Socialista nacional de Desarrollo Ferroviario” por parte de Venezuela, (ii) “Más y mejores trenes – Cambiando la Matriz de América Latina y el Caribe”, documento elaborado para el BID (iii) estudios relacionados con el “Corredor Ferroviario Bioceánico y (iv) “Estudio de factibilidad para la Construcción del Sistema Ferroviario en Paraguay” por parte de la delegación de este país<sup>22</sup>.

Pero, por fuera de IIRSA, los gobiernos, organismos multilaterales y desde el sector privado, impulsan la creación de corredores bioceánicos cuyo objetivo es conectar ambos océanos y facilitar el comercio exterior. Para lograrlo necesitan, por un lado, una infraestructura de transporte que permita un tráfico fluido y, por el otro, legislación que permita atravesar las fronteras con la menor demora posible. Resulta interesante que, a

---

20 Documento presentado por la Secretaría del MERCOSUR en el Foro de Reflexión “Un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana”, realizado en La Paz el 21 de octubre de 2005 [http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/152/1/MERCOSUR\\_-\\_foro\\_de\\_la\\_paz.pdf](http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/152/1/MERCOSUR_-_foro_de_la_paz.pdf) - consultado 10/11/2013

21 <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/cosiplan>

22 [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/if\\_montevideo14\\_agenda.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/if_montevideo14_agenda.pdf)

pesar de este objetivo explicitado, pocas veces haya surgido la temática de la unificación de las trochas ferroviarias. La existencia de diferentes trochas entre los países (y dentro de un mismo país) complejiza el tráfico ferroviario, obligando a detenciones prolongadas para armar nuevos convoyes capaces de recorrer las vías de cada país<sup>23</sup>.

**Tabla 1. Grupos proyectos e inversión estimada por EID de IIRSA (en millones de US\$)**

EID	Nº Grupos	Nº Proyectos	Inversión Estimada
ANDINO	10	64	9.343,5
DE CAPRICORNIO	5	83	17.929,5
DE LA HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ	5	95	7.574,4
DEL AMAZONAS	8	82	25.070,2
DEL ESCUDO GUAYANÉS	4	20	4.581,3
DEL SUR	2	28	2.744,6
INTEROCEÁNICO CENTRAL	5	61	8.907,6
MERCOSUR-CHILE	6	123	54.608,3
PERÚ-BRASIL-BOLIVIA	3	25	32.131,9
TOTAL	47	531	163.324,5

Elaboración personal en base a datos de [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). (2014)

Durante la década de 1990, el auge del MERCOSUR motivó a actores privados a buscar participar en proyectos para crear corredores bioceánicos. El nuevo acuerdo regional garantizaba que las fronteras fuesen libres para bienes y servicios; los inversores privados, con acuerdo de los gobiernos, construirían la infraestructura. Por lo tanto, la necesidad de infraestructura para la circulación de bienes ha motivado cooperación y trabajo multilaterales y bilaterales entre los Estados y los capitales privados.

Los corredores implican, entonces, la existencia de negociaciones para homogeneizar normativas relativas al transporte y al comercio internacional. Para que los corredores funcionen como tales hace falta un sistema de transporte internacional sustentado en acuerdos, homogeneización de normas y prácticas nacionales armonizadas en un conjunto de países. A partir del MERCOSUR, los corredores bioceánicos como complementarios del proceso neoliberal y de la globalización económica se convirtieron en un elemento clave para el posicionamiento geopolítico de la región. Estos corredores se analizan desde tres perspectivas siguiendo el análisis de Luis Inostroza Fernández y Augusto Bolívar Espinoza (2004):

- Usos del espacio: la infraestructura a construir precisa de grandes inversiones, por lo tanto, se involucran capitales privados o multilaterales en la planificación. Además, las

<sup>23</sup> En Brasil la trocha ferroviaria más utilizada es la métrica (1.000mm de ancho). En Argentina la métrica y la ancha (1.676 mm) son las más utilizadas, pero los ramales fronterizos con Brasil son de trocha standard (1.435mm) al igual que los ferrocarriles de Paraguay y Uruguay. En Chile la trocha ancha domina las zonas centrales y sur y la trocha métrica del centro hacia el norte. En Bolivia todo el tendido es de trocha métrica, facilitando las conexiones con Argentina y Chile. Fuente:

<http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea18s/ch07.htm>

cuestiones ambientales juegan un rol determinante a la hora de decidir una ruta para la infraestructura bioceánica. Por ejemplo, un túnel bajo la cordillera de los Andes implica necesariamente costos ambientales.

- Funcionalidad y multimodalidad: se refiere a las políticas complementarias de transporte. Para lograr eficiencia en estos corredores, hacen falta que entre camiones, trenes y barcos coordinen actividades.
- Políticas subregionales: son las que deberían ser consensuadas entre los Estados nacionales con aquellas entidades provinciales/estadales y municipales para la construcción de infraestructura.
- Con anterioridad, en el ámbito del MERCOSUR y junto al gobierno de Chile se firmó el Protocolo sobre Integración Física del Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR - Chile (1996). En su primer artículo menciona:

las Partes Contratantes reafirman la voluntad política de integrar físicamente sus territorios para facilitar el tránsito y el intercambio comercial recíproco y hacia terceros países mediante el establecimiento y desarrollo de vinculaciones terrestres<sup>24</sup>, fluviales, lacustres, marítimas y aéreas<sup>25</sup>.

Entonces, encontramos un caso de corredor bioceánico impulsado desde la institución regional y en acuerdo con un Estado. Pero también los hay impulsados íntegramente desde el sector privado, como es el caso del proyecto de corredor bioceánico ferroviario "Bioceánico Aconcagua". Este proyecto, impulsado por empresas privadas, busca desarrollar un sistema de transporte y logística integrado que vincule de manera eficaz Buenos Aires (Argentina) con Valparaíso / San Antonio / Ventanas (Chile). Las empresas que conforman el Consorcio Internacional que impulsa el proyecto son: Corporación América de Argentina, Empresas Navieras S.A. de Chile, Mitsubishi Corporation de Japón, Geodata de Italia y Contreras Hermanos, también de Argentina. Este proyecto cuenta con el apoyo del gobierno de Argentina quien, a través de la Secretaría de Transporte, expresa que la iniciativa del Corredor Bioceánico Aconcagua tiene como objetivo principal resolver la saturación de la capacidad de transporte del cruce vial "Cristo Redentor", mediante el diseño final, construcción, operación, explotación y mantenimiento de un servicio de transporte ferroviario de cargas y de pasajeros que vincule a ambos países desde Luján de Cuyo, Mendoza (Argentina), hasta Los Andes (Chile). Este proyecto involucra, en términos generales los 204 kilómetros entre ambas ciudades y un túnel de baja altura de 52 kilómetros, desde Saladillo (Chile), a 1.545 metros sobre el nivel del mar, hasta Punta de Vacas (Argentina), a 2.440 metros sobre el nivel del mar<sup>26 27</sup>.

El avance del proceso de integración regional del MERCOSUR, el desarrollo de IIRSA y su posterior incorporación a la UNASUR ponen de manifiesto el interés político de los

---

24 Dentro de las cuales se incluye el ferrocarril

25 [http://www.legisrn.gov.ar/interlagos/docs/paso\\_samore.pdf](http://www.legisrn.gov.ar/interlagos/docs/paso_samore.pdf)

26 [http://www.transporte.gob.ar/content/acciones\\_elcorredorbiocenic\\_1313783614/](http://www.transporte.gob.ar/content/acciones_elcorredorbiocenic_1313783614/)

27 CORREDOR ACONCAGUA

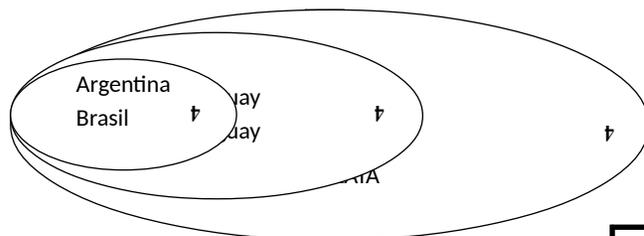
gobernantes de la región por la infraestructura. Entre las principales problemáticas sobre esta cuestión se encuentran el transporte y también los pasos de frontera. Madeleine Boudoux d'Hautefeuille (2010) retoma una interesante frase de Michel Foucher en relación a las fronteras africanas: "las fronteras pueden traer más problemas por lo que ellas reagrupan que por lo que separan" (1991: 217). La construcción de infraestructura regional involucra no solamente a los Estados, sino también a instituciones como IIRSA y sus financistas y a otros actores privados. Estos actores y sus intereses dan lugar a un juego geopolítico sobre el sentido de la infraestructura y, por lo tanto, del uso de los territorios.

En los últimos años se han realizado diversos informes sobre proyectos ferroviarios en América del Sur. Remarcamos también la participación del Banco Mundial en las reuniones del grupo ferroviario del COSIPLAN. Esta participación muestra una continuidad con aquellas perspectivas desarrolladas por el BID desde la década de 1960 y su involucramiento en la planificación regional y la necesidad de una infraestructura adecuada a los mercados mundiales. Un avance interesante en materia de integración es la búsqueda por unificar la información. En el caso ferroviario, se refiere a la existencia de Sistemas de Información Geográficos que sean compatibles entre todos los países. Para esto, la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles ha cooperado con el COSIPLAN en el desarrollo de un único mapa ferroviario en la región.

En 2014, en la X Reunión del Comité Coordinador del COSIPLAN se expresó claramente que el principal proyecto ferroviario para la región es el bioceánico Antofagasta-Paraná dentro del subgrupo del Corredor Bioceánico Central del Eje de Capricornio. Esto muestra también un alejamiento del Eje MERCOSUR-Chile que en años anteriores se había ubicado como el preponderante. No contamos con elementos suficientes que justifiquen esta decisión, aunque suponemos que la existencia de una misma traza ferroviaria en el norte de Chile y Argentina así como Brasil dejaría únicamente los tramos en Bolivia y Paraguay para readecuar, reduciendo considerablemente los costos de construcción.

Un año después, en junio de 2015, tuvo lugar la 2ª Reunión del Subgrupo de Trabajo del Corredor Bioceánico Antofagasta-Paraná, con representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y también del BID, la CAF y el FONPLATA. Es interesante que en aquella ocasión la delegación de Brasil haya mencionado que el marco regulatorio concerniente a los aspectos del comercio ferroviario estaban siendo tratados en el Subgrupo de Trabajo n°5 del MERCOSUR sobre la base de normativas del Acuerdo de Transporte Internacional terrestre suscrito entre Argentina y Brasil y el cual sería tratado en el marco de la ALADI. Encontramos entonces una superposición de 4 niveles. El ATIT de carácter bilateral, el MERCOSUR, la UNASUR y la ALADI. Es entonces válido cuestionarse, retomando a Malamud y Giardini (2012), por los resultados esperables en materia de integración cuando cuatro burocracias y normativas coexisten entre sí.

1. ATIT
2. MERCOSUR
3. UNASUR
4. ALADI



## 5. Conclusiones

El proyecto de IIRSA resulta interesante y a su vez polémico, ya que involucra a organismos multilaterales de crédito, Estados nacionales y empresarios. Las visiones de desarrollo y productividad en las cuales cada país decide embarcarse implican una necesidad de articulación y adaptación territorial. La infraestructura cobra un valor político fundamental en tanto es recurso obligatorio para el establecimiento de un patrón productivo. El desarrollo institucional del MERCOSUR y de la UNASUR, así como los posicionamientos de Argentina y Brasil, acompañaron la perspectiva de una infraestructura regional a favor de los mercados internacionales y, por lo tanto, como “abaratadoras” de los costos de exportación. La perspectiva geopolítica es fundamental para alejarse de estudios tradicionales de relaciones internacionales donde las variables territoriales así como los intereses y perspectiva de poder de los actores son dejadas de lado en pos de análisis generalistas sobre los supuestos beneficios de “más infraestructura”. La perspectiva geopolítica-multiescalar nos ha permitido también focalizar en los diversos sentidos que la infraestructura cobra y su vínculo con los territorios. La integración física y los actores sociales, políticos y económicos, dejan así una esfera del “meta-debate”, alejado del espacio, para anclarse a través de la infraestructura en procesos políticos cuyos efectos atraviesan las sociedades locales y nacionales.

A lo largo del recorrido institucional y sobre los actores involucrados, notamos que, en las cuestiones de infraestructura, los Estados han profundizado un modelo de integración intergubernamental. Es decir, coexisten los representantes de estos Estados en las instituciones y nunca existió una voz propia de la integración regional por sobre la voluntad de quienes conforman las estructuras políticas. El MERCOSUR intentó durante sus primeros años desarrollar un pensamiento propio en el caso del transporte y más específicamente del ferroviario, sin embargo, las ideas que circularon durante los primeros años fueron subsumidas al proyecto IIRSA.

Advertimos que la separación en el ámbito del MERCOSUR del tratamiento de los temas de infraestructura (en la REII) de los de transportes del SGT5 en el año 2000 fue el momento clave en el cual, sobre la base de la posición brasileña, la región adoptó una política de infraestructura donde la planificación territorial comenzó a estar digitada ya no únicamente desde los Estados, sino desde los intereses de actores supranacionales y también de capitales privados que comenzaron a ser mucho más fuertes y tenidos en consideración. En el análisis sobre los Ejes de Inversión y Desarrollo de IIRSA advertimos que, a pesar de sus dichos, el resultado de la infraestructura y sobre todo los actores que la acompañan, no significan un vínculo directo hacia un desarrollo más equitativo y justo para la región. En el modelo IIRSA, los territorios se adaptan a las necesidades del comercio internacional y, en un contexto de precios altos para las *commodities*, lleva a una repetición del modelo de desarrollo del siglo XIX, centrado en la exportación de productos primarios a cambio de inversiones y manufacturas.

Uno de los puntos clave de este trabajo fue analizar las políticas de infraestructura ferroviaria promovidas por los Estados y su relación con los lineamientos propuestos por actores transnacionales como el MERCOSUR e IIRSA. Sobre este punto encontramos que el MERCOSUR no logró desarrollar grandes políticas de infraestructura ferroviaria desde su creación. El surgimiento de la iniciativa IIRSA puso de manifiesto el interés de los Estados sobre los territorios (principalmente de Brasil y, secundariamente, de Argentina -como socio-)

para promover un modelo de desarrollo económico sostenido por la exportación de *commodities* y el rol que la infraestructura debe jugar para sustentar un modelo de desarrollo económico extractivista. Entonces, es válido cuestionar el sentido del paso de IIRSA al COSIPLAN en el marco de la UNASUR. Este proyecto político de gran validez y reconocimiento por parte de los Estados, corre el riesgo de, en su faceta vinculada con la infraestructura, cooperar en mantener a la región en un lugar secundario dentro del contexto internacional, facilitando la exportación de materias primas y replicando, de algún modo, lo que fueron las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX.

## 6. Bibliografía

Achkar, Marcel y Domínguez, Ana (coord.) (2006), *IIRSA. Otro paso en la explotación de los pueblos y territorios sudamericanos*, Montevideo: Fundación Heinrich Böll.

Agnew, John (2005), *Geopolítica. Una re-visión de la política internacional*, Madrid: Trama Editorial.

Almeida, Paulo Roberto de (2004), "Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, n° 1, pp. 162-184.

Benedetti, Alejandro (2011), "Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar", en Costa, E. A; Costa, G. V. L.; Oliveira, M. A. M. (ed.), *Fronteiras em foco*, Campo Grande: Editora da UFMS, pp. 33-56.

BID-INTAL (1981), *Argentina-Brasil: la potencialidad de la cooperación bilateral*, Buenos Aires: BID.

Borges, Fábio (2011), "O papel do Brasil na integração Sul-americana nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio 'Lula' da Silva (2003-2010): um balanço comparativo", *Geopolítica(s). Revista de estudos sobre espaço y poder*, v.2, t.1, pp. 209-231.

Boudoux d'Hautefeuille, Madeleine (2010), « La frontière et ses échelles : les enjeux d'un pont transfrontalier entre la Guyane française et le Brésil », *Cybergeo. Revue Européenne de Géographie*. Disponible en: <https://cybergeo.revues.org/23405>

CAF (2004), *Rieles con futuro. Desafíos para los Ferrocarriles de América del Sur*, Caracas: CAF.

CAF (2010), *Acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica*, Caracas: CAF.

Cervo, Amado Luis (2008), *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Saraiva.

Ciccolella, Pablo (2006), "Economía y espacio: ejes de discusión para un desarrollo territorial más allá de la globalización", *Párrafos Geográficos*, v.5, n°1, pp. 1-26.

Fernández, Wilson (2011), "IIRSA: desafíos y oportunidades de un megaproyecto", en Cienfuegos Mateo, M., *Los Cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, Córdoba: Lerner Editora.

FONPLATA (2013), Una nueva Visión para profundizar el progreso y la integración en nuestra Región. Disponible en:

<http://www.fonplata.org/index.php/comunicaciones/publicaciones/item/109-una-nueva-vision-para-profundizar-el-progreso-y-la-integracion-en-nuestra-region>

Foucher, Michel (1991), *Fronts et Frontières. Un tour du monde géopolitique*, Paris: Fayard.

Freitas Couto, Leandro (2010), "Política externa brasileira para a América do Sul. As diferenças entre Cardoso e Lula", *Civitas*, v. 10, n° 1, pp. 23-44.

Giacalone, Rita (2009), "La iniciativa para la integración de infraestructura sudamericana (IIRSA) desde la perspectiva de la nueva geografía económica, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XV, n° 21, pp. 30-55.

Giacalone, Rita (2011), "Iniciativa IIRSA y Gobernabilidad en MERCOSUR", en Cienfuegos Mateo, M. (ed.), *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, Córdoba: Lerner Editora, pp. 29-50.

Giblin, Béatrice (2005), *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Paris: Ed. Fayard.

Hooghe, Lisbeth y Marks, Gary (2003), "Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, v.97, n° 2, pp. 233-243.

IIRSA (2014), Acta de la X reunión del Comité Coordinador del COSIPLAN. Disponible en: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=262>

Inostroza Fernández, Luis y Bolívar Espinoza, Augusto (2004), "Corredores bioceánicos: territorios, políticas y estrategias de integración subregional", *Análisis Económico*, v. 191, n° 41, pp. 157-174.

Malamud, Andrés y Gardini, Gian Luca (2012), "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, v. 47, n°1, pp. 116-133.

Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe (2006), "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR", *Desarrollo Económico*, v. 46, n° 181, pp. 3-31.

Mellado, Noemí y Ali, María Luciana (2011), "Infraestructura y gobernabilidad en el MERCOSUR", en Cienfuegos Mateo, M. (ed.), *Los Cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, Córdoba: Lerner Editora, pp. 51-90.

Ó'Tuathail, Géaroid (1996), *Critical Geopolitics*, Minneapolis: University of Minnesota.

Pecequilo, Cristina (2008), "A política externa do brasil no século 21: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical", *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n° 2, pp. 136-156.

Perrotta, Daniela (2013), "La vieja nueva agenda de la educación en el MERCOSUR", *Densidades*, n° 13, pp. 43-76.

Rascovan, Alejandro (2010), "Infraestructuras estratégicas para la integración regional. El caso del Ferrocarril ex General Urquiza", XXX° Encuentro de Geohistoria Regional. Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET.

- Rascovan, Alejandro (2013), “Transporte e infraestructura en el Mercosur. Análisis comparativo del Subgrupo de Trabajo N°5, la Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración (REII) y la Iniciativa para la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA”, XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis. Paraná, Entre Ríos.
- Rascovan, Alejandro (2014), MERCOSUR, integración regional y dinámicas transfronterizas: el caso del ferrocarril internacional en la frontera argentino-brasileña, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, UBA-EHESS, Paris.
- Sack, Robert D. (1986), “Human Territoriality: A Theory”, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 73, n°1, pp. 55-74.
- Santos, Milton (1996), *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razao e emoção*, São Paulo: HUCITEC.
- Sassen, Saskia (2003), *Los espectros de la globalización*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sassen, Saskia (2010), “A Savage Sorting of Winners and Losers: Contemporary Versions of Primitive Accumulation”, *Globalizations*, v. 7, n° 1, pp. 23-50.
- Schweitzer, Mariana (2002), “El sistema de transporte en el Cono Sur: los nuevos proyectos”, *Estudios Fronterizos*, v. 3, n° 6, pp.89-121.
- Smith, Adrian (2007), “Emerging in Between: The Multi-level Governance of Renewable Energy in the English Regions”, University of Sussex Electronic Working Paper 59. Disponible en: [www.sussex.ac.uk/spru](http://www.sussex.ac.uk/spru)
- Subra, Phillipe (2007), *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris: Armand Colin.
- Swampa, Maristella (2007), *Movimientos sociales y escenario político: las nuevas inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Swyngedouw, Erik (2003), “Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Re-scaling”, *Cambridge Review of International Affairs*, v.17, t.11, pp. 25-48.
- Taylor, Peter y Flint, Colin (2002), *Geografía política. Economía-mundo, Estado-Nación y localidad*, Madrid: Trama Editorial.
- Vaz, Alcides (2004), “Brazilian Foreign Policy under Lula: Change or Continuity?”, *FES Briefing Paper*.
- Veltz, Pierre (2005), *Mondialisation, villes et territoires*, Paris: L'Économie d'Archipel, Presses Universitaires de France.
- Velut, Sébastien (2009), « Argentine - Chili : Une si longue frontière », *Confins*, n°7. Disponible en : <https://confins.revues.org/6095>
- Wallerstein, Immanuel (2005), *Análisis de Sistemas-Mundo. Una introducción*, México D.F.: Siglo XXI Editores.

