

La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física

Miryam Colacrai

Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora del CONICET. Integrante del Comité de "Provincias en el plano internacional" del CARI.

Resumen

Este trabajo pretende focalizar la atención en el valor estratégico que tienen las obras de infraestructura tanto a escala nacional como regional. Visto desde la perspectiva de las provincias argentinas, se considera como requisito esencial la promoción de la cooperación de los actores subnacionales y el estado federal en las zonas de frontera, como así también la coordinación de obras de infraestructura física, para que esto se traduzca en un "valor agregado", un factor acelerador del desarrollo y de reducción de las asimetrías existentes.

Tomando en cuenta el caso argentino -particularmente a partir de la Reforma Constitucional de 1994- se analizan algunos problemas de interés y cuestiones de competencia que involucran a los actores subnacionales en la práctica actual relativa a las áreas fronterizas y a la obra pública de integración física. Entre los temas seleccionados se abordan las posiciones adoptadas por los actores en la gestión integrada de los recursos hídricos compartidos, cuencas, cursos de ríos sucesivos y contiguos y cuerpos de agua en general, además de relevar algunas tendencias observables en temas como las interconexiones eléctricas internacionales.

Finalmente, se reflexiona sobre la necesidad de discutir alternativas para que pueda darse una cooperación exitosa entre el Estado federal y los actores subnacionales, para permitir, en última instancia, que estos últimos puedan desarrollar un rol activo en las zonas de frontera y en los emprendimientos de infraestructura.

La autora agradece el amplio informe elaborado en 2004 por la Lic. Silvana Soledad Loto, referido a la Inserción de la Provincia de Salta, y la actualización de información suministrada por el Dr. José Ureta y la Dra. Graciela Zubezú, ambos integrantes del Comité de Provincias del CARI, en el tema Hidrovía Paraná-Paraguay.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La necesidad de cooperación de los actores subnacionales y el Estado federal en las zonas de frontera, como también en lo relativo a la coordinación en obras de infraestructura física, constituye un desafío fundamental si se pretende que estas relaciones se

traduzcan en un "valor agregado" y no en una dificultad, un impedimento o un factor acelerador de asimetrías entre los estados involucrados, así como al interior de los mismos.

Cuestiones tan significativas como la construcción de rutas, hidrovías, represas, puentes, infraestructura energética e hídrica, y diversos aspectos de la agenda ambiental que las involucra, deben ser cuidadosamente ponderadas, dado su innegable valor estratégico a escala nacional y regional.

De modo superlativo, estas cuestiones impactan en el desarrollo de los procesos de integración, por lo que muchas veces deben enfrentarse problemas como la competencia de las diversas jurisdicciones, la armonización en el manejo de recursos compartidos, las asimetrías entre las unidades participantes y la incompatibilidad de procedimientos sobre un mismo asunto, entre otros. Ello trae aparejado el surgimiento de un sinnúmero de dificultades que se manifiestan en direcciones diversas y contradictorias. A veces, los gobiernos subnacionales avanzan más allá de sus potestades; en otras oportunidades, ocurre que sus requerimientos no son escuchados en el ámbito nacional.

En esta presentación, y tomando en consideración el caso argentino, se dará cuenta de algunos problemas de interés que involucran a los actores subnacionales en la práctica actual relativa a las áreas fronterizas y a la obra pública de integración física. Se tendrán en cuenta las posiciones adoptadas por los actores en la gestión integrada de los recursos hídricos compartidos, cuencas, cursos de ríos sucesivos y contiguos y cuerpos de agua en general, además de relevar algunas tendencias observables en temas como las interconexiones eléctricas internacionales.

Interesa discutir alternativas para una cooperación exitosa entre el Estado federal y los actores subnacionales, la cual permita, en última instancia, que estos últimos puedan desarrollar un rol activo en las zonas de frontera y en los emprendimientos de infraestructura.

Dada la complejidad de la temática y los innumerables asuntos que comprende, serán analizados sólo algunos casos puntuales donde las cuestiones señaladas puedan ser observadas en su evolución y estado actual, como así también con relación a sus proyecciones futuras.

También se vuelve imprescindible hacer algunas consideraciones que posicionen el tema de infraestructura como un elemento fundamental y vinculante con el desarrollo y la integración.

II. LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y SU VINCULACIÓN CON EL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN

En 1994 Gert Rosenthal, a la sazón Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), exponía sobre la "infraestructura como componente básico del desarrollo económico y social" y señalaba que "la infraestructura, su ampliación, su adaptación a las nuevas tecnologías, su preservación y su eficiente aprovechamiento es un factor decisivo para el desarrollo" (CEPAL [1994]).¹ Se observaba que al iniciarse la década de los años noventa, en la mayoría de los países de la región existía un creciente desfase entre las necesidades de infraestructura para impulsar la transformación productiva con equidad -tal el lema cepalino de la época- y la dotación existente en esos momentos, que venía rezagada de períodos anteriores.

Como se sabe, el gran problema para las frágiles economías de nuestros países es la financiación de este tipo de obras. El tema infraestructura es una cuestión sensible

para el estado nacional, en tanto requiere de inversión y financiamiento, lo que ha llevado a ensayar modelos diferentes con dispares resultados. Así, en la República Argentina hasta los años ochenta, la inversión en infraestructura corría por cuenta del Estado. En la década pasada, quedó en manos del sector privado.

Esa decisión o cambio de modelo también ha impactado en las provincias y su acceso a infraestructura, sobre todo en lo referente a la disponibilidad de vías de transporte, comunicaciones y suministros de agua y energía, todo lo cual está muy ligado a la competitividad de sus economías. Como expresa el Informe PNUD ([2002] pp. 46-47): "Si se tiene en cuenta que muchas provincias en la etapa que predominó la inversión privada para el desarrollo de infraestructura física no fueron consideradas "atractivas", puede sostenerse que en muchos casos ese desinterés tornó más profunda la asimetría entre regiones del país. También manifiesta como una debilidad importante las disparidades entre marcos regulatorios nacionales y locales así como la falta de coordinación entre éstos. Por tanto, las fortalezas y debilidades que presenta cada región en relación con las cuestiones de infraestructura, es el resultado de las políticas públicas nacionales y locales".

Podría decirse que las diversas observaciones realizadas en dicho informe, llaman la atención sobre tres grandes ejes: la relevancia de la infraestructura para un crecimiento más balanceado de todas las regiones del país, la necesidad de desplegar un accionar coordinado entre nación y provincias, y el requerimiento de una mayor presencia gubernamental para el diseño de la infraestructura con un criterio estratégico.

LOS PROBLEMAS RELATIVOS AL FINANCIAMIENTO COMO UNA CUESTIÓN CRUCIAL PARA EL ESTADO NACIONAL

Argentina ha aplicado diferentes marcos regulatorios en lo que respecta a la inversión en infraestructura. Al iniciarse el gobierno de Néstor Kirchner² se realizaron anuncios al respecto, manifestándose sobre qué concepción de infraestructura se planificarían las obras futuras y la concreción de las que están en marcha. Así se expresó que "(...) el Estado se incorporará urgentemente como sujeto económico activo, apuntando a la terminación de las obras públicas inconclusas, la generación de trabajo genuino y la fuerte inversión en nuevas obras. No se tratará de obras faraónicas, apuntaremos más a cubrir las necesidades de vivienda y de infraestructura en sectores críticos de la economía para mejorar la calidad de vida y a perfilar un país más competitivo, distribuyendo la inversión con criterio federal y desarrollando nuestro perfil productivo". También señaló que "tenemos que volver a planificar y ejecutar obra pública en Argentina, para desmentir con hechos el discurso único del neoliberalismo que las estigmatizó como gasto público improductivo (...). La construcción más intensiva de viviendas, las obras de infraestructura vial y ferroviaria, la mejor y moderna infraestructura hospitalaria, educativa y de seguridad, perfilarán un país productivo en materia de industria agroalimentaria, turismo, energía, minería, nuevas tecnologías, transportes, y generarán nuevos puestos de trabajo genuinos".

Vale la pena recordar que en virtud de la Ley 24.855 se había creado el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional. Se dispuso que éste funcionara originariamente en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros y su administración fuera ejercida por un consejo de administración compuesto por siete miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta de la Jefatura de Gabinete de Ministros, dos de los cuales serían nominados por la Asamblea de Gobernadores del Consejo Federal de Inversiones. Luego de diversas reubicaciones funcionales,³ en julio de 2003, fue reorga-

nizado y reubicado funcionalmente en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

A ello se suma que durante el año 2001 se había dispuesto, en virtud de los decretos N° 976, N° 1.377 y N° 1.381, la constitución de "fideicomisos" orientados al financiamiento de infraestructura.

Más recientemente, el Decreto N° 508/2004 del 23 de abril, apuntando a la realización de obras públicas, especialmente en los sectores que comprenden a la infraestructura vial e hídrica y acorde con lo previsto en los decretos anteriores, establece la intervención de organismos públicos con competencia específica en la materia, como la Dirección Nacional de Vialidad y la Subsecretaría de Recursos Hídricos, ambos en la jurisdicción del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Tomando en cuenta la cuestión del financiamiento, parece darse en la actualidad un nuevo giro en el tema relativo a la inversión federal en infraestructura. Según la idea imperante en los Ministerios de Economía y de Planificación Federal podrían llevarse a cabo obras (no presupuestadas) bajo la forma de proyectos público-privados (PPP),⁴ donde en algunos casos el Estado aportaría fondos, y en otros se utilizarían recursos de organismos internacionales de crédito, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM).

ASPECTOS RELEVANTES A TENER EN CUENTA CON RELACIÓN A LAS DIMENSIONES INTERNACIONAL-SUBNACIONAL EN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA, Y SU COMBINACIÓN CON FACTORES COMO LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL Y LA PARTICIPACIÓN

Se ha destacado anteriormente la importancia innegable que tiene el "factor infraestructura en sí mismo", el cual incrementa notoriamente su valor cuando tiene una proyección o efecto internacional.

En ese sentido, se afirma que la infraestructura física "de proyección y efectos internacionales es esencialmente política en su concepción. Depende no sólo de la decisión política interna sino de la voluntad concordante en los países vecinos, al requerir e influir en más de un territorio" (Del Castillo [1997] p. 147).

A esta necesidad de coordinación interestatal habrá que sumarle una dimensión adicional necesaria, como es la subnacional. La infraestructura ubicada en zonas fronterizas o que vincula regiones entre países vecinos puede servir para disminuir asimetrías existentes entre provincias -esto es consistente con la mayoría de las demandas o reclamos provinciales- y, a la vez, requiere cuidar los posibles impactos ambientales, según el tipo de obra de que se trate, dado que los primeros en sufrir efectos son aquellos espacios cercanos a dichas obras.⁵

Significa, entonces, que en muchos casos, para abordar la cuestión de infraestructura en los términos aquí planteados, deben conjugarse al menos tres cuestiones consagradas por la Constitución Nacional, según la Reforma de 1994, a saber:

- 1) las capacidades asignadas a las provincias en su gestión internacional;
- 2) el reconocimiento del dominio originario de los recursos existentes en su territorio -ambos correspondientes al Art. 124 CN (de la Constitución Nacional);⁶ y
- 3) el derecho reconocido a todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado y, a su vez, el deber de preservarlo (Art. 41 CN).

La participación ciudadana, tanto en lo relativo a "consulta popular" como a iniciativas populares (Arts. 39 y 40 CN), puede contribuir a complejizar los factores que

potencialmente pueden ponerse en juego a la hora de tomar decisiones de infraestructura, en particular si se la combina con el Art. 41 CN.

En diversas obras de infraestructura realizadas o proyectadas, como también en el aprovechamiento de los beneficios por el uso de los recursos naturales que algunas de ellas implican, se han suscitado situaciones que exhiben algunos de los rasgos de complejización anunciados más arriba.

A ello se suman, y como dato no menor, los efectos de la crisis energética que transita Argentina desde los primeros meses del 2004. La misma ha puesto al descubierto situaciones de carencia u obsolescencia de infraestructura, al tiempo que hizo visible algunas acciones provinciales desacompañadas respecto de una visión integrada a nivel nacional de dicha crisis, y ha reavivado propuestas en dirección a obtener mayor participación en las decisiones.

La variedad de situaciones que pueden producirse cuando se trata de obras de infraestructura, tanto aquéllas que ponen en evidencia la existencia de cooperación como aquéllas que denotan dificultades para que la vinculación nacional-subnacional se encamine en la dirección correcta, obliga a tomar sólo algunos ejemplos para ser abordados en este trabajo.

III. ANÁLISIS DE ALGUNOS EJEMPLOS RELEVANTES

Con el propósito de analizar algunos ejemplos puntuales se considerarán aspectos relativos a:

- Rutas, puentes internacionales y pasos fronterizos. Revitalización del tema de obras de infraestructura ferroviaria.
- Obras de aprovechamiento hidroeléctrico Corpus Christi, Garabí, Salto Grande y algunas cuestiones recientes sobre Yacretá.
- La Hidrovía Paraná-Paraguay.
- Obras de manejo hídrico internacional (Cuenca del Río Bermejo).
- Desarrollo de áreas de frontera, en vinculación con la capacidad articuladora de los Comités de Frontera.
- Inquietudes y propuestas desde algunos marcos regionales; concretamente, el denominado Zona de Integración Centro-Oeste de América del Sur (ZICOSUR).

Cada uno de los señalados entraña acciones y compromisos diversos asumidos por las provincias y generan tanto situaciones de complementación Nación-provincia, como otras que muestran desarmonización o que requerirían poder contar con algunos canales apropiados para encarar de forma consensuada las mejores acciones a implementar.

PASOS FRONTERIZOS, RUTAS Y PUENTES INTERNACIONALES

En principio, todo lo referente a construcción de rutas y complejos fronterizos es responsabilidad de la Nación. En determinados casos puntuales, sin embargo, las provincias proponen al gobierno central la realización de obras en los pasos internacionales, a fin de facilitar la integración con países vecinos y, en ciertos casos, las ejecutan empleando recursos propios.

Algunos casos que pueden señalarse:

1) Paso de Jama, en el límite con la República de Chile: el complejo lo va a construir la provincia de Jujuy, y luego la Nación reintegrará los fondos que adelanta la provincia;

2) Paso de Sico (RN -Ruta Nacional- 51), también con Chile, se encuentra consolidado: fue construido por la provincia de Salta y lo entregó en comodato a la Nación en 1997;⁷

3) Paso Salvador Mazza - Yacuiba (RN 34), en la provincia de Salta, en su límite con Bolivia: se encuentra pavimentado y la obra ha sido realizada con fondos propios provinciales. En este caso, la provincia tiene un particular empeño por el control trasfronterizo;

4) Paso de San Francisco: fue asfaltado por la provincia de Catamarca;

5) Paso de Agua Negra, en la provincia de San Juan (Región de Coquimbo, Chile): es un área donde se están realizando estudios de prefactibilidad técnica, con el fin de definir las obras necesarias en dicha zona limítrofe. Básicamente, se apunta a la construcción de un túnel en el paso fronterizo Agua Negra, que permita su uso todo el año. Esto se entroncaría con los corredores bioceánicos, para afirmar una ruta que eventualmente conectará Porto Alegre con el puerto de aguas profundas de Coquimbo.⁸

6) Paso San Sebastián, en la provincia de Tierra del Fuego: la ampliación del complejo fue realizada por la provincia, con costo propio, por considerarlo fundamental para sus intereses;

7) Pasos de Pino Hachado, Cardenal Samoré, Huaum, Mamuil Malal: todos en la provincia de Neuquén, la que ha ofrecido realizar mejoras en dichos pasos fronterizos a su propio costo, particularmente con la finalidad de facilitar el turismo. En cuanto al Paso Tromen, también en dicha provincia, está previsto que se inicien los trabajos a partir de los primeros días de 2005,⁹ con la pavimentación de sus 34 km.

En temas viales existen acuerdos similares para la construcción de rutas. La Nación aporta los fondos y en ocasiones las provincias contribuyen con el financiamiento de la obra o la ejecución del proyecto. Un ejemplo es el Corredor Vial por el Paso de Jama, en la provincia de Jujuy. La provincia de Salta, en su límite con Paraguay, ha realizado el consolidado Misión La Paz - Pozo Hondo (RN 86 y 54). En el caso de la provincia de Misiones, se ha firmado con la Dirección Nacional de Vialidad un acuerdo a través del cual la provincia ejecuta obras en su jurisdicción sobre la RN 101, que en la zona de Bernardo de Irigoyen (única franja de "frontera seca" con Brasil) permitirán asegurar la presencia de los organismos de control fronterizo.

En lo que respecta a puentes, la provincia de Salta ha construido, con fondos propios, el puente Los Toldos - Mármora sobre el Río Bermejo, en el límite con Bolivia. Otro ejemplo que puede señalarse es el de la provincia de Chaco, que propicia la construcción de un puente que vincule Puerto Bermejo con Pilar (Paraguay). El director de Área de Frontera del Ministerio de Gobierno de esa provincia, Francisco Bengoechea, ha manifestado el gran interés del gobernador Roy Nikisch por establecer conexiones como un servicio de balsas entre ambas ciudades, y la apertura de una aduana en Bermejo con un régimen simplificado de exportación, dado el incremento en volúmenes de los productos que Chaco vende a Paraguay (este tema fue de tratamiento en el Comité de Frontera de Puerto Bermejo, el 20 de mayo de 2004).

Más allá de los ejemplos puntuales, es posible observar que la aceleración de programas de infraestructura para el transporte en lo que hace a carreteras, pasos y puentes convoca un gran interés por parte de las provincias y las regiones. En gran medida, el potencial económico y de desarrollo que se le asigna a los corredores de integración, y la percepción de la manera en que diversas vías de comunicación se conectan con ellos, hace que crezcan las demandas por parte de otros sectores geográficos que no están considerados en los ejes mismos. De algún modo, estas inquietudes constituyen parte de los reclamos que se presentan en el ámbito de los Comités de Fronteras (en general y, en particular, en la frontera argentino-chilena) y que a veces promueven la modificación y/o priorización de ejes ya identificados.

También se manifiesta un gran interés respecto a la revitalización de obras de infraestructura ferroviaria, pudiéndose mencionar algunos ejemplos paradigmáticos.

Las provincias del noroeste argentino (NOA) y del noreste argentino (NEA) -nueve en total-, han tomado el tema ferroviario como una de las demandas regionales. En consecuencia, adhirieron a las aspiraciones jujeñas de reactivar el ramal ferroviario Jujuy-La Quiaca, a fin de hacer su contribución a la consolidación del Corredor de los Libertadores. Para tratar esta problemática, llevaron a cabo reuniones con empresarios de Bolivia, Perú y la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF). Así se iniciaron contactos con la Corporación Andina de Fomento (CAF), tomando en cuenta la experiencia ya desarrollada con Bolivia y Perú cuando se privatizaron los ferrocarriles.

Al respecto, se realizaron avances con el Ferrocarril General Belgrano. El presidente de la Nación, Néstor Kirchner, autorizó la posibilidad de sumar aportes privados para su reactivación, por lo que los empresarios deberán presentar una oferta de inversión. Lo que se espera con ello es integrar el corredor ferroviario NOA y NEA con los existentes (tanto del lado chileno como del sur de Bolivia) con la Hidrovía Paraná Paraguay, que viene de ese país, pasa por Formosa y el Puerto Barranqueras (Chaco), y se integra al Atlántico.

Durante el año 2003, el gobernador de Neuquén, Jorge Sobisch, decidió imprimirle un mayor impulso al Proyecto del Ferrocarril Trasandino del Sur, que uniría a esa provincia con Chile y sería una pieza clave en la conexión de los puertos de Concepción y Bahía Blanca. Desde su gobernación se consideró la posibilidad de realizar algún grado de inversión con fondos públicos para acelerar los tiempos y además, en cuanto a la decisión respectiva, se subrayó que la construcción del trasandino en territorio provincial no requiere autorización de las autoridades nacionales, porque es un ramal nuevo. El avance en esa dirección es significativo y ha implicado reuniones con funcionarios regionales trasandinos y con el mismo presidente Ricardo Lagos, además de contar con un fuerte apoyo de la propia legislatura provincial para acceder a fondos del exterior.¹⁰

Esta iniciativa compete fuertemente con otras de Mendoza, y ambas parecerían estar disputando constituirse en el "eje" del mencionado corredor. Al respecto, el Gobernador Cobos también está comprometido fuertemente en reactivar el tren trasandino y, en ese marco, ha logrado que el gobierno nacional le asigne factibilidad técnico-económica a esa iniciativa.¹¹

OBRAS DE APROVECHAMIENTO HIDROELÉCTRICO¹²

Complejo Yacyretá

En cuanto a la Entidad Binacional Yacyretá (EBY) se ha dicho mucho. Sin embargo, en lo relativo a los mecanismos de articulación de los derechos y responsabilidades Nación-provincia, pueden apuntarse una serie de efectos que se han ido agravando a lo largo del tiempo.

A mediados de 2003, el Presidente Kirchner designó a las nuevas autoridades de la EBY. La tarea principal de las mismas es a llevar adelante la terminación de una obra que fue calificada -con razón o sin ella- como "el monumento a la corrupción". La finalidad es elevar la cota a 83 msnm (metros sobre el nivel del mar), a los efectos de generar 8.000 gW/h adicionales, los que representan entre un 10% y 15% de la generación eléctrica actual de nuestro país.

Asimismo, debe destacarse otro objetivo imprescindible que se encuentra relacionado con la cooperación entre los actores nacionales y subnacionales: encontrar las vías

adecuadas para mitigar las consecuencias no deseadas, especialmente en materia de afectación a las poblaciones aledañas y a la región. Luego de casi 30 años de firmado el Tratado con Paraguay, de sobrecostos enormes, de una deuda de US\$ 9.000 millones de dólares con organismos internacionales y del denunciado arrasamiento cultural y social con la población afectada, este objetivo parece ser prioritario.

Según expertos, hoy la terminación de la obra de Yacyretá es fundamentalmente una obra de fuerte contenido social y ambiental, con cientos de pequeñas obras a acordar con la población, amén de un conjunto de programas sociales y ambientales en los que deberían ponerse en funcionamiento mecanismos apropiados de participación popular. Como sostiene un Panel de Expertos del Banco Mundial (Banco Mundial [2000]) éste ya no es un proyecto hidroeléctrico y las cuestiones claves pendientes no se refieren a la generación de energía. La EBY no goza de credibilidad entre las poblaciones afectadas, y la perdió por no haberles informado apropiadamente sobre la evolución del proyecto y los cambios necesarios y por no haber asegurado adecuadamente canales para una participación eficaz. Además, se la considera como una organización que ha generado problemas y que prometió soluciones que no se concretan. Con este problema inicial, la posibilidad de que la EBY aplique exitosamente los programas necesarios para la cota de 83 msnm es muy remota".

Por eso, el proceso de construcción y terminación de Yacyretá ha tenido un eje central vinculado con la relación entre el gobierno federal y las provincias involucradas, en cuanto a participación y transparencia.

El mismo informe subraya que "en el caso de Yacyretá, no sólo las instituciones gubernamentales (que en algunos casos pueden actuar como entidades independientes en la resolución de conflictos) son débiles o inexistentes, sino que la EBY es vista como una entidad gubernamental, con más influencia que cualquier autoridad local. Como resultado, se considera que toda negociación entre la EBY y las partes locales se realiza en condiciones desiguales y que no existe ningún organismo con mayor autoridad ante el cual puedan reclamar las partes perjudicadas. A medida que se lleva a cabo el reasentamiento, esta falta de resolución de conflictos puede originar largas disputas legales y la oposición política al proyecto". A su vez, debe mencionarse que hay una iniciativa del diputado argentino de Afirmación para una República Solidaria (ARI), Mario Cafiero, para constituir una comisión binacional de legisladores de Argentina y Paraguay con el propósito de investigar Yacyretá y sus costos. Además, señala la necesidad de que no se entorpezca la obra, pero que se transforme en una agencia de desarrollo regional que atienda los problemas sociales y ambientales de las poblaciones afectadas.

El problema es complejo porque confluyen diversas jurisdicciones: una Entidad Binacional, la Cancillería, la Secretaría de Energía, los Gobiernos provinciales y los actores privados no gubernamentales.

Teniendo en cuenta la envergadura y complejidad de un gran aprovechamiento hidráulico como este, no es extraño que los problemas no resueltos en su momento sean tomados como un ejemplo a no imitar. Por ello, diversos actores intentan frenar institucionalmente cualquier obra que se asemeje a Yacyretá; especialmente a partir de la reforma en 1994 de la Constitución Nacional, en cuyos Arts. 41 y 124 se regula la protección del ambiente en el país, consagrándolo como un bien jurídico protegible, y se reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Como ejemplo pueden citarse las reiteradas iniciativas provinciales en las cuales se propicia, entre otros objetivos, la compra directa de energía eléctrica a Yacyretá, por parte de las provincias aledañas, a un precio diferencial y más económico respecto del resto

del Mercado Eléctrico Mayorista argentino. Estos objetivos suelen estar fundamentados en la no-satisfacción de los beneficios prometidos por las autoridades para la región: la mitigación de los problemas ambientales y el derrame de ganancias económicas.

Central Binacional Salto Grande

Salto Grande es una obra de aprovechamiento múltiple del río Uruguay, constituyéndose en la primera obra de este tipo que con carácter binacional se ha emprendido en América Latina. Está ubicada en el bajo Uruguay, pocos kilómetros aguas arriba de la ciudad de Salto. Se inició la obra en abril de 1974, la primera turbina se puso en funcionamiento en junio de 1979 y la última en mayo de 1983, mientras que el puente internacional se inauguró en agosto de 1982.

Comisión Técnica Mixta de Salto Grande. Antecedentes

El objeto de esta Comisión fue obtener el mayor beneficio de las disposiciones naturales que ofrecían los rápidos del Río Uruguay en la zona de Salto Grande, para el desarrollo económico, industrial y social de ambos países. A partir del 12 de julio de 1979 se inicia la etapa de explotación en la entrada en servicio y paralelo de la primera unidad generadora. Posteriormente, se fueron incorporando al servicio las distintas instalaciones, completándose la puesta en marcha de todo el equipamiento el 14 de diciembre de 1982.

En septiembre de 2003, la Cámara Alta de la provincia de Entre Ríos aprobó una resolución en rechazo de la posible construcción de un embalse en aguas del Río Uruguay, aguas abajo de Salto Grande. Técnicos extranjeros estarían estudiando esa alternativa vinculada a la instalación de una planta de celulosa a 8 kilómetros de Fray Bentos, en Uruguay. Diversas entidades ambientalistas de la provincia denunciaron que existirían tres proyectos para retomar la vieja discusión de levantar sobre el Río Uruguay un embalse hidroeléctrico.

Las sospechas se generaron a raíz de los estudios de prefactibilidad que estaban realizando un grupo de técnicos especialistas en Pepejái (cerca de Gualeguaychú), según reconocieron los propios directivos de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), en reuniones mantenidas con la red de entidades ecologistas de Argentina y de Uruguay. El legislador entrerriano Pedro Moix recordó que "la Ley 9.092, por otro lado, declara a los ríos Paraná, Uruguay y Gualeguaychú libres de nuevas obras de represamiento, preservando el medio ambiente y otros cursos de agua como bienes y recursos naturales de especial interés para su cuidado, conservación y aprovechamiento sostenible. Por lo tanto, cualquier tipo de represa que se proyecte construir provocaría importantes daños ecológicos y pondría en grave riesgo la zona natural del Palmar de Colón (El Diario de Paraná, 19 de septiembre de 2003). Haciéndose eco de esa preocupación, la Cámara de Diputados de la Nación solicitó al Poder Ejecutivo y a la CARU que adopten las medidas tendientes a evitar que el gobierno uruguayo permita la instalación de una planta de celulosa sin la correspondiente planta purificadora de efluentes, puesto que provocaría el derrame de las aguas residuales sin tratamiento alguno, actividad nociva para el medio ambiente.

Por su parte, representantes de la ciudad argentina de Gualeguaychú solicitaron audiencias a funcionarios de la Cancillería como Raúl Estrada Oyuela, Representante Especial para Asuntos Medioambientales Internacionales de la Cancillería argentina y con Roberto García Moritán de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU).¹³

En este caso quedaría de manifiesto uno de los ejemplos relativos a las demandas de la sociedad con relación al derecho reconocido a todos los habitantes a un ambiente

sano, equilibrado, y a su vez el deber de preservarlo (Art. 41 CN). Situación que, en este ejemplo, requiere mayores niveles de concertación al tratarse de una zona de "aguas compartidas" con un estado vecino.

Proyecto Hidroeléctrico Corpus Christi

Situado sobre el Río Paraná, en territorio de la provincia de Misiones, se trata de una obra de generación eléctrica compartida por Argentina y Paraguay. Lo interesante del presente caso es analizar si hubo mecanismos de coordinación entre la Nación y la provincia.

Cabe decir que, en primer lugar, hubo un acuerdo preliminar entre el Estado federal y la provincia de Misiones para delimitar las atribuciones de cada una en la realización de dicha obra. En forma posterior, la Nación celebró un tratado internacional con Paraguay a los fines de sellar las voluntades estatales en la materia.

En ese marco, en 1971 se creó la Comisión Mixta argentino-paraguaya del Río Paraná (COMIP), entidad binacional que lleva adelante la institucionalización de los avances de la obra. Su objeto es el "estudio y evaluación de las posibilidades técnicas y económicas del aprovechamiento de los recursos del Río Paraná en el tramo limítrofe entre los dos países, desde su confluencia con el Río Paraguay hasta la desembocadura del Iguazú".¹⁴ A su vez, en 1996 se celebra el "Convenio sobre conservación y desarrollo de los recursos ícticos en los tramos limítrofes de los ríos Paraná y Paraguay", por el cual la COMIP es Secretaría Permanente del Comité Coordinador. En este sentido, esta entidad ha llevado a cabo los estudios de prefactibilidad y de impacto ambiental de Corpus Christi.

Sin embargo, los habitantes y organizaciones sociales de la ciudad de Misiones presionaron a las autoridades provinciales para que se opusiera a la obra. El argumento esgrimido era que dicho emprendimiento implicaba un avasallamiento de la autonomía provincial y la forma federal de gobierno, en abierta contradicción con lo establecido por el Art. 124 CN (según la Reforma de 1994), que reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales. Asimismo, agregaban que la construcción de represas dañaba el ambiente y que llevaría la región a un desastre ecológico, provocando diferentes tipos de impactos en fauna íctica, flora costera, calidad del agua, economía ribereña, etc.

En consecuencia, el 14 de abril de 1996 el gobierno provincial llamó a un plebiscito (conforme a leyes provinciales). Votó casi el 63% de la población provincial y el 88,63% rechazó la obra, al votar por el "No a la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Corpus Christi, cualquiera sea su lugar de emplazamiento sobre el Río Paraná".

Una vez realizado este plebiscito provincial, se planteó el debate acerca de si el mismo es vinculante, tanto para la propia provincia que lo motivó como para el gobierno federal en materia de política exterior. Esta pregunta se reveló por demás pertinente a la luz de los acontecimientos posteriores, acontecimientos que demuestran que los mecanismos de coordinación de políticas públicas entre la Nación y las provincias suelen transitar por carriles diversos, según los momentos históricos, los intereses en juego y los alineamientos políticos.

El hecho es que cuatro años más tarde, en mayo de 2001, desde Asunción (Paraguay), los presidentes de ambos países reiteraron la decisión de construir la Obra Hidroeléctrica Corpus Christi. Por su parte, el gobernador de Misiones se sumó al impulso del proyecto, anunciando un nuevo plebiscito en un corto plazo, con el argumento que se había votado sólo contra el emplazamiento de Itacuí.

Es pertinente destacar que la preocupación que mueve a los misioneros es, justamente, la mala percepción que se tiene de los resultados de la obra hidroeléctrica Yacyretá,

ubicada a pocos kilómetros del lugar de emplazamiento de Proyecto Corpus Christi. Se alega que los efectos por errores de construcción y por falta de cumplimiento en las obras complementarias se sienten más allá de la ciudad de Posadas, capital de la provincia. Por ello los habitantes no quieren "un nuevo Yacyretá" en la mitad del alto Paraná.

En este sentido, se ha observado la utilización activa de herramientas de participación pública. Por ejemplo, un grupo de ciudadanos inició una acción de amparo contra el Poder Ejecutivo Nacional, solicitando se le ordene abstenerse de poner en ejecución la iniciativa por lesionar el derecho al ambiente sano equilibrado y apto para el desarrollo de la vida humana presente y sustentable. Fundamentaron su legitimación activa en su carácter de afectados y solicitaron, a su vez, la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación.

Por su parte, el Defensor requirió la realización de estudios de impacto ambiental en forma previa a la adopción de cualquier decisión de ejecutar obras hidroeléctricas. En cuanto a los mecanismos de publicidad y participación popular, sostuvo que debía aguardarse la decisión del pueblo de Misiones a través de la aprobación del Parlamento Provincial, puesto que el proyecto se llevaba a cabo sin proporcionar la información adecuada y oportuna a las partes afectadas, ignorando de forma intencional la consulta previa a los pueblos afectados que expresaron mayoritariamente su rechazo a la obra.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo Nacional negó la legitimación activa de los vecinos por estimar que no revestían la calidad de afectados y por tratarse de una acción extemporánea, ya que la ilegalidad y/o arbitrariedad aún no se había producido.

Como corolario, es dable concluir que estos inconvenientes entre la Nación y la provincia (y los demás actores subnacionales involucrados) ocurridos en el pasado parecen haber servido de incentivo para encarar, en la actualidad, mecanismos más armónicos de vinculación, motivados por el reciente impulso dado a la obra desde la esfera nacional.

Las aspiraciones de mayor participación quedarían demostradas, por ejemplo, en la Reunión de los Intendentes de la provincia de Misiones con miembros de la COMIP, con el objetivo de abrir un nuevo espacio de discusión sobre la represa. La misma tuvo como centro manifiesto del debate, las ventajas y desventajas que traería la obra para la provincia en términos sociales, económicos y ambientales.

Dicho encuentro fue sindicado como el primero que, luego de mucho tiempo, intenta colocar el tema como eje de debate de la opinión pública. Y, si bien se trató de un primer paso, ha quedado en evidencia que la construcción de la represa tiene consenso mayoritario, aunque con duras negativas por parte de Puerto Iguazú.

Como argumentos a favor se colocó a la vanguardia el tema de las regalías que recibirá la provincia, a razón del 12% de las ventas de energía que genere la obra. Como impedimentos existentes se remarcaron, en primer lugar, la sensibilidad de los habitantes, puesto que no resultará sencillo superar el escollo del plebiscito anterior; en segundo lugar, se hizo hincapié en la necesidad de superar las indefiniciones que existen sobre la elevación de la cota de la empresa Yacyretá.

En el mismo sentido, no debe olvidarse que fue la crisis de energía de Argentina la disparadora del retorno a las negociaciones con Paraguay por Corpus Christi. Los presidentes de ambas Repúblicas, Nicanor Duarte Frutos y Néstor Kirchner, han anunciado a mediados de abril de 2004 el interés de ejecutar la construcción del segundo proyecto hidroeléctrico binacional.

Asimismo, el Plan Energético Nacional para el período 2004-2008, anunciado por el gobierno argentino en mayo de 2004, indica que se efectuará una revisión de los

proyectos hidroeléctricos existentes, superiores a los 400 mw, figurando, entre ellos, el binacional Corpus Christi con el vecino país.

El costo de construcción de la misma será traspasado al sector privado, a través de la figura de concesión de la explotación comercial de la obra pública por un período de tiempo determinado (el denominado sistema PPP).

A lo ya señalado convendría agregar que en esta nueva etapa, el gobierno provincial pretende que la represa se haga, y persigue el objetivo de que las regalías queden para la provincia y se establezca un lugar de construcción que tenga el menor impacto ambiental.

La provincia que negocia con la Nación, en virtud del Art.124 (la posesión del recurso natural) planteará recibir energía o el equivalente monetario a lo que consume en un año, más un 50 por ciento disponible para la venta, además de sujetar esta cifra a una ratio anual de aumento del consumo, según las previsiones estratégicas de crecimiento provincial. También se aseguró que posteriormente, debería pasar a la provincia la propiedad de un porcentaje considerable de la represa.

Proyecto Hidroeléctrico Garabí

Otro caso paradigmático en la relación Nación-provincias en infraestructura es el Proyecto Hidroeléctrico Garabí, que ocupa áreas de las provincias de Corrientes y Misiones en Argentina, y el estado de Río Grande do Sul en Brasil.

El Complejo Garabí-Santa María contará con la construcción de dos diques, uno en Garabí (Corrientes), a cota 74,00 IGM (Instituto Geográfico Militar) y otro en la localidad de Santa María (Misiones), a cota 94,00 IGM.

En 1988 se concretó, entre los gobiernos de Argentina y Brasil, el Proyecto Básico Garabí, como resultado de los estudios de consultoría llevados a cabo por el Consorcio Hidroservice-Hidrened, iniciados en 1981 y entregados en 1986. El mismo contenía los estudios anteriores (de inventario, prefactibilidad y factibilidad), los estudios realizados (áreas de topografía, hidrología, geología y geotecnia), la descripción del aprovechamiento, la inserción regional, el cronograma y presupuesto y los documentos de referencia.

Si bien durante mucho tiempo este proyecto formó parte de una agenda común entre ambos países (desarrolladas por las comisiones que oportunamente crearon la ex Agua y Energía Eléctrica y su par Electrobrás), recién en los últimos años el mismo cobró un impulso relevante.

El paso concreto más significativo en este sentido ha sido la constitución de la Comisión Mixta Bilateral Permanente en Materia Energética entre Argentina y Brasil, cuyas cancillerías efectivizaron a través de un intercambio de notas reversales el 5 de julio de 2002.

En ese marco se llevó a cabo la II Reunión realizada por dicha Comisión en Brasilia (6 y 7 de enero de 2004) copresidida por la Ministra de Energía y Minas de Brasil, Dilma Rousseff, y el Secretario de Energía de Argentina, Daniel Cámeron. En esta reunión se resolvió la conformación de un Grupo de trabajo *ad hoc*, compuesto por técnicos de Emprendimientos Energéticos Binacionales SA (EBISA) por Argentina y Empresa de Pesquisa Energética (EPE) por Brasil.

Asimismo, se recordó que en 1996 los gobiernos de los dos países decidieron que el proyecto debería ser de iniciativa privada y que no habría más inversión con garantía estatal. Manteniendo esta posición, las delegaciones concordaron retomar la evaluación económico-financiera de la obra en forma conjunta con los técnicos de ambos países.

Entre los sistemas de contratación más plausibles, el BOT (*Build, Operate and Transfer*) y el PPP, parece tener más apoyo bilateral el segundo. En primer lugar, Brasil ha

puesto en marcha hacia fines de 2002 un programa de incentivo estatal para lograr inversiones por este medio. En segundo lugar, el gobierno argentino anunció en la Reunión Anual del BID de 2004 la implementación de este sistema en obras públicas en Argentina.

En este contexto, varios actores subnacionales se han pronunciado al respecto y, en ciertos casos, han realizado actividades proactivas en forma concomitante al impulso gubernamental. Por ejemplo, en la provincia de Corrientes los profesionales de los organismos con competencia en el tema -Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICAA) y Dirección Provincial de Energía de Corrientes, entre otros- se encuentran analizando los antecedentes existentes sobre el proyecto, a los efectos de determinar el probable impacto ambiental de la obra y las implicancias en el sistema eléctrico provincial que la obra acarrearía. Estos estudios involucran principalmente aspectos ambientales, hidrológicos, hidráulicos, topográficos, energéticos, entre otros.

Por ello, un punto relevante del proyecto -que lo asimila con el caso Corpus Christi- es el de los efectos esperados sobre el medio ambiente. En particular, los cambios de río a lago en sectores de aproximadamente 50 km en Santa María, 50 km en Garabí y al aumento de la actividad económica y turística en la zona. Por ello es de suma importancia la realización de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), procedimiento administrativo inscripto en un marco legal e institucional y dirigido al control ambiental de proyectos, que en el caso de Garabí adquiere especial relevancia en atención a la magnitud de los impactos esperables sobre el medio ambiente. Las provincias han solicitado el cumplimiento de las leyes ambientales nacionales y provinciales de Argentina y Brasil, a saber: la Ley General del Ambiente N° 25.675, la Ley Provincial de Evaluación de Impacto Ambiental N° 5.067, y el Decreto - Ley N° 212/01 sobre Autoridad Ambiental (ICAA).

Así es que, para evaluar dichos impactos, en 2003 la Secretaría de Energía de Argentina llevó a cabo la actualización de los estudios técnicos de 1988. Para ello, se adjudicaron a universidades nacionales 23 programas, haciendo especial interés en la temática ambiental.

Por su parte, las provincias involucradas recomendaron la conformación de un equipo interinstitucional e interdisciplinario para un análisis a mayor profundidad de los estudios existentes. Asimismo, han propuesto la conformación de una entidad binacional con participación plena de Corrientes y Misiones en su carácter de titulares de los recursos naturales (cf. Art. 124 CN reformada).

Esto significaría, de prosperar la iniciativa provincial, que la construcción del complejo hidroeléctrico requerirá, además de los arreglos internacionales con Brasil, acuerdos entre las dos provincias mencionadas para definir en forma clara y articulada cuestiones técnicas, políticas y administrativas, entre las que se encuentran los porcentajes referidos a las regalías (aspecto central de las pretensiones provinciales).

En ese marco, Misiones ha recordado que su Constitución, en el Art. 58, prescribe que "la provincia tiene plenitud del dominio, imprescriptible e inalienable, sobre las fuentes de energía existentes en su territorio. Es facultad de la provincia realizar por sí o convenir con la Nación o con otras provincias su exploración, cateo y extracción, así como su explotación, industrialización, distribución y comercialización, fijando de común acuerdo el monto de la regalía o contribución por percibir".

Este planteo se vincula con la necesidad de reglamentar el mencionado Art. 124 CN para lograr una vinculación más activa y coordinada entre Nación y provincias. Un importante dato en la temática que nos ocupa es que recientemente, la Subsecretaría de Energía Eléctrica ha resuelto que, en la constitución del Grupo de trabajo *ad hoc* Garabí, se deberá tener en cuenta la participación de las provincias de Misiones y Corrientes.

En cuanto a la participación del cuerpo legislativo en este proceso, es oportuno señalar que en el Congreso de la Nación Argentina ha presentado un Proyecto de Resolución sobre Obras Públicas 2004 [1222-D-04 (T.P. N° 19)], referido a la creación de una Comisión Bicameral para el Seguimiento del Proyecto Hidroeléctrico Complejo Garabí-Santa María entre las Repúblicas de Argentina y Brasil. El mismo, cuya fecha de ingreso data del 29 de marzo de 2004, fue remitido a las comisiones del MERCOSUR, Obras Públicas, Relaciones Exteriores y Culto y Peticiones, y Poderes y Reglamentación.

Por último, un grupo de intendentes de las provincias mencionadas conformaron, en abril de 2004, el Foro Regional Interprovincial de Intendentes para el Complejo Hidroeléctrico Garabí XXI. El objetivo es coordinar con las autoridades nacionales y los gobernadores de Misiones y Corrientes (Carlos Rovira y Ricardo Colombi, respectivamente), una serie de temas como los índices de regalías que le corresponderán a cada municipio, en función del grado de afectación, y las obras de infraestructura que se deberán realizar (Misiones On Line [2004]).

Otra de las peticiones que motiva dicho foro es la solicitud de que al momento de conformarse el Ente Binacional para definir los temas inherentes al proyecto, éste se integre con dos representantes de los municipios afectados, uno por la provincia de Corrientes y otro por la de Misiones, los cuales tendrán que tener voz y voto, siendo designados éstos por el Foro Regional de Intendentes.

El cuadro descrito anteriormente, parecería indicar que las exigencias se van produciendo en cascada; esto es, como requerimientos de participación y de obtención de beneficios que las provincias hacen a la Nación y que, a su vez, los municipios le demandan a sus respectivas provincias.

LA HIDROVÍA PARANÁ - PARAGUAY

Un gran proyecto de integración física-regional que trasciende ampliamente la escala fronteriza es la Hidrovía Paraguay-Paraná.¹⁵ La complejidad y envergadura de la obra, los efectos estructurales en lo económico y territorial de dimensión internacional y los actores que involucra, requieren un análisis en profundidad. En este caso, también las provincias gestionan su participación y apuntan a tener, dentro de los marcos institucionales, algún grado de participación y decisión.

Desde el primer momento de su gestación la Hidrovía fue considerada un megaemprendimiento y recientemente, en el marco de una reunión de expertos en logística, ha sido definida por José Amiune como un proyecto macrologístico en lo referente a transporte y telecomunicaciones, para la integración regional del sur que apunta al multimodalismo, y que, señalizado y navegable, es un instrumento de primer nivel. También se lo definió como el mayor proyecto de infraestructura de América del Sur (Diario Noticias Portuarias [2002]).

El Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH) fue creado en 1992 como mecanismo para desarrollar un programa de mejoramiento de la navegación y el comercio. Dicho Comité está conformado por las delegaciones de los países miembros: Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Cada delegación está conformada por un jefe y un alterno y los distintos grupos técnicos que son los representantes de los organismos involucrados en el proyecto. En el caso argentino, la delegación está integrada por un jefe de delegación (Cancillería), un alterno (Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables), la Dirección de Vías Navegables, la Secretaría de Ambiente Humano y

Desarrollo Sustentable, la Dirección General de Aduanas, la Prefectura Nacional, la Armada Nacional y el Servicio de Hidrografía Naval.

La normativa legal aplicable al programa y que se encuentra en vigor desde el 5 de enero de 1995 es la emanada del Acuerdo de Navegación Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra), suscripto el 26 de junio de 1992 en Las Leñas (Mendoza). Asimismo, se creó la Comisión del Acuerdo (Art. 22 del Cap. IX), que es la encargada de velar por el cumplimiento de las normas establecidas en el mismo, proponer soluciones ante las eventuales divergencias y proponer y promover reformas al acuerdo.

En el ámbito nacional, existe el Comité Federal de la Hidrovía Paraguay-Paraná que nuclea a las provincias involucradas en el programa. Dicho Comité es de funcionamiento autónomo y tiene una Comisión Directiva (con cargos rotativos), presidida por un funcionario de alto rango provincial y una secretaría administrativa. El objeto de este Comité es el de discutir y elevar propuestas e iniciativas de las provincias a las autoridades nacionales para el mejoramiento del programa. Por ejemplo, en la reunión del 23 de agosto de 2003, (Reunión de Barranqueras, presidida por el entonces Secretario de Obras Públicas de Chaco), sus miembros consideraron la creación de un órgano supranacional con rango constitucional que entienda en los distintos asuntos que hacen a esta vía navegable.

Situación actual de la Hidrovía: diversidad de intereses a compatibilizar

Existen varios factores que impidieron la óptima utilización de la red fluvial de la Hidrovía. Uno de los inconvenientes principales está en que la fluctuación en el caudal de agua de los ríos provoca interrupciones en el servicio, por lo que muchas veces el transporte terrestre resulta una alternativa viable ante estos imprevistos. Por lo tanto, los niveles desiguales de profundidad en los ríos y accesos a los puertos convierten al dragado en un punto fundamental, tanto en el mantenimiento de la obra como la repercusión en la competitividad de cada puerto. Entonces, aunque la obra de la Hidrovía es de interés de todos, hay asimetrías en los beneficios y si se la planteara desde una óptica estrictamente individual la obra no podría realizarse dada la relación costo-beneficio para algunos países.

Las complejidades para concretar esta obra conjunta están dadas por la existencia de realidades nacionales diferentes, las cuales podrían resumirse de la siguiente manera:

Uruguay no necesita dragar y es copropietario de la llave de la Cuenca del Plata. El sistema productivo de Paraguay está formado para acudir a Asunción, por lo que no les resulta fundamental dragar. Bolivia busca una salida al mar. En Brasil no todos quieren resignar los beneficios particulares. Argentina resultaría ser el mayor beneficiario del sistema, luego de invertir US\$ 700 millones en dragado.¹⁶

Por su parte, en lo que respecta a la navegación, la situación actual es asimétrica:

- El tramo comprendido entre la ciudad de Santa Fe y el Océano Atlántico, fue concesionada en 1995 a la empresa Hidrovía SA, mientras que el resto de la red continuó bajo dependencia directa del Estado Nacional. La mencionada empresa logró desde el inicio de la concesión alcanzar una profundidad en el canal troncal de 32 pies hasta la ciudad de Rosario y de 22 hasta Santa Fe, así como instalar y mantener un sistema de señalización acorde a los requisitos internacionales de seguridad náutica.

- El tramo del Río Paraná de Santa Fe al norte y el Río Paraguay no cuentan con profundidad y señalización adecuadas que permitan el aprovechamiento máximo de su capacidad de transporte. Por ejemplo en el último caso la señalización consiste en ramas y toneles colocadas por los propios navegantes.¹⁷

Resulta claro que es de interés especial de Argentina viabilizar este proyecto y lo es particularmente para algunas provincias:

- En el caso del Chaco, la obra resulta vital para mejorar la economía no sólo de la provincia sino la de la zona del norte argentino, dadas las desventajas que tienen en la actualidad los productores del NEA o del NOA -ya hoy le cuesta entre \$ 30 y \$ 40 más colocar en un puerto de exportación una tonelada de soja o de girasol-. En defensa del emprendimiento, el gobierno chaqueño indica que esa es precisamente la rentabilidad del productor, es la diferencia entre producir para desarrollarse o producir para desaparecer. La competitividad a la producción del norte argentino sólo será posible con un correcto funcionamiento del ferrocarril y la hidrovía, que garantice la navegabilidad del río las 24 horas del día, puertos en condiciones y una dotación de personal apropiada para que los fletes no se encarezcan.¹⁸

- En lo que respecta a Santa Fe, las demandas provenientes del sector privado apuntan a lograr una profundidad de 36 pies del Paraná hasta el puerto de Rosario y la independencia de las cargas de granos del sistema portuario brasilero dados los mayores costes generados por los problemas logísticos del puerto de Paranaguá (Estado de Paraná), empleado por Argentina como puerto de trasbordo para embarcaciones de mayor porte, de manera que la producción local complete la cantidad de carga. Ambos factores habrían significado una pérdida de US\$ 560 millones a los productores agropecuarios. Este último problema fue objeto de tratamiento en la reunión entre el gobernador Obeid y el gobernador del Estado de Paraná, Roberto Requeiro (Pontón [2004]).

- Para Entre Ríos la situación ofrece matices ya que si bien es beneficiaria del avance del proyecto, simultáneamente necesita obras de dragado en el Río Uruguay, de 15 pies menos que el Paraná-Plata.¹⁹

Ante esta realidad, el gobierno nacional puso en marcha en marzo de 2004, el Plan de Inversiones en Dragado y Balizamiento de los ríos Paraná, de la Plata, Paraguay y Uruguay para 2004-2005, que prevé un desembolso de \$ 40 millones.

El objetivo es mantener a pleno funcionamiento esas vías porque concentran el 80% de las importaciones y exportaciones argentinas. Conocedor de esa relevancia, el jefe de la delegación argentina ante el CIH, Emb. Octaviano Saracho, ha sostenido que se pueden mejorar las condiciones de navegación en el país sin descuidar el proyecto regional: "Draguemos entre Confluencia y Santa Fe y en el tramo compartido con Paraguay, pero que esto no nos impida seguir con las obras de la hidrovía en su integralidad".

A efectos de superar una perspectiva individualista sobre el proyecto, que reactive su realización hasta efectivizarlo de manera plena, la CIH encargó a una consultora internacional estudios técnicos para la realización del dragado de Paraná al norte de Santa Fe y del Paraguay hasta 10 pies de profundidad constante y balizamiento diurno y nocturno, con un costo de entre US\$ 60 y US\$ 70 millones.

El financiamiento del estudio, que se presentó en abril de 2004, fue realizado por la CAF, en tanto el correspondiente a la obra estará a cargo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil, con lo cual podrá avanzarse en la integración física de los cinco países de la Cuenca del Plata.

Además es relevante señalar que la obra podría triplicar los 11 millones de toneladas que se movilizan hoy en día por la vía navegable, gracias a la reducción en las tarifas de transporte y en el tiempo de traslado.

El Acuerdo de Orán, suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina y la República de Bolivia el 9 de julio de 1995, plasma los principios de colaboración y cooperación entre ambos países en el uso racional y equitativo de los recursos naturales transfronterizos. En virtud de dicho acuerdo, se creaba la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija (COBINABE), de modo de contar con un mecanismo jurídico-técnico permanente, encargado de impulsar el desarrollo sostenible de su zona de influencia, optimizar el aprovechamiento de sus recursos naturales y la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos. El aprovechamiento al que se refiere implica tanto necesidades de uso doméstico como producción de energía eléctrica, riego, controles de crecidas y explotación de fauna íctica, entre otros.

La competencia de la Comisión Binacional se limita a las acciones que ambos países acuerden expresamente en el territorio de la Alta Cuenca de los ríos Bermejo y Grande de Tarija. Su capacidad operativa se basa en las Secretarías Ejecutivas constituidas por la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE) en Argentina y la Comisión Nacional de los ríos Pilcomayo y Bermejo (CONAPIBE) a través de su Oficina Técnica Nacional, en Bolivia.

Sin embargo, debe resaltarse que la condición de binacionalidad y la organización federal de Argentina confieren a la Cuenca del Bermejo un carácter interjurisdiccional que hace particularmente compleja la estructura institucional, habida cuenta de la representación que tienen en la COREBE las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero.

En diferentes oportunidades, las provincias que conforman la Cuenca han manifestado que la cuestión del Bermejo resulta para las mismas de interés prioritario en sus políticas de desarrollo, tanto por el dominio constitucionalmente reconocido de los recursos naturales como por la necesidad de injerencia que requieren las mismas dentro de los organismos nacionales que llevan adelante los procesos de ejecución de los distintos proyectos sobre la Cuenca.

La región ha contado con la asistencia financiera de recursos no reintegrables del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM), lo que permitió llevar adelante el denominado Programa Estratégico de Acción (PEA), que promueve "la participación pública y los procesos de consulta".

A través del Grupo de Trabajo Gubernamental del PEA, las provincias solicitaron a la Cancillería y a la Subsecretaría de Recursos Hídricos que se expidieran sobre la posición de las provincias respecto a la conformación de la posición argentina en la Comisión Binacional. Consideraban también que la posición de sus delegados nacionales debería elaborarse a través de una consulta previa y vinculante con las provincias en todos los temas no delegados a la Nación y consensuados con éstas en los temas respectivos.

En los informes desarrollados desde el PEA se hacía hincapié que la Comisión Binacional no tenía incorporada orgánica e institucionalmente en sus procesos de decisión a los principales actores institucionales de la Cuenca; es decir, a las provincias argentinas y la Prefectura y los municipios de Tarija en Bolivia, ni formalizado mecanismos de participación de los demás actores sociales involucrados (OEA [2000] p. 113). Y ello era percibido como una necesidad.

En lo que respecta a la Comisión Regional, las provincias argentinas que la forman reconocen que se ha producido un avance significativo, al concretarse un nuevo

diseño que descentraliza y federaliza el Órgano Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Bermejo. El Embajador Julio San Millán (actual presidente de la delegación argentina) ha observado que el funcionamiento de diferentes comisiones por más de 44 años con proyectos no ejecutados, sin participación de las provincias y con la localización de su sede en la Capital Federal -a miles de kilómetros del área de intervención- hacían parecer difícil hallar formas de revertir la situación.²⁰

El desarrollo positivo de este proceso podría ser resumido en dos grandes logros: por un lado, las modificaciones en la COBINABE, la cual integrará, como primer delegado, al representante del gobierno nacional y, como segundo delegado, a quien revista como Director Presidente de la COREBE (representación regional donde las provincias tienen su participación directa).²¹ Por otro, el compromiso asumido por los presidentes Kirchner y Mesa, en la Declaración que suscribieron en Buenos Aires el 21 de abril de 2004. Allí expresan su voluntad de concretar el aprovechamiento de los ríos Bermejo y Grande de Tarija con la primera obra hidráulica (Las Pavas, Arrazayal y Cambarí), para lo cual instruyeron a sus respectivas Cancillerías coordinar la participación de la Comisión Binacional y las demás instancias gubernamentales competentes.²²

La idea, surgida en 1996, proyectaba la construcción de tres diques de regulación de aguas que, además, estarían en condiciones de generar hidroelectricidad. Los avances recientes parecen indicar que las demandas de mayor participación por parte de las provincias se encaminan en la dirección de otorgarles un lugar de consulta en el ámbito específico.

DESARROLLO DE ÁREAS DE FRONTERA Y LA CAPACIDAD ARTICULADORA DE LOS COMITÉS DE FRONTERA

Cambios en las concepciones sobre "fronteras": la idea de la articulación

Si se analiza la política fronteriza y la integración binacional que Argentina ha llevado adelante con sus vecinos, puede sostenerse que los tratados con los países limítrofes han sido los encargados de proveer marcos generales promotores de la integración bilateral. No obstante, en su aplicación inmediata, no han resultado suficientes para implementar la integración sobre las áreas fronterizas ya que, en ocasiones, se desconocen ciertas particularidades de estas zonas.

Las diferentes realidades que generalmente caracterizan a las áreas de frontera, en relación al resto de los territorios nacionales, particularizan y condicionan un espacio físico donde deberán resolverse operativamente los mecanismos funcionales que se derivan de las políticas binacionales de integración como: aplicación y control de las regulaciones de transporte de carga, fletes y seguros, normas de sanidad, tráficos fronterizos, trámites aduaneros, migraciones y seguridad, entre otros. Históricamente, tanto Argentina como los países limítrofes han aplicado regímenes jurídicos específicos sobre los ámbitos territoriales contiguos a las líneas de frontera binacionales, generalmente calificadas como "zonas/fajas de seguridad", -zonas geopolíticamente conflictivas- cuyos criterios restrictivos en determinados aspectos han inhibido o desincentivado la implementación de posibles proyectos para zonas fronterizas.

El concepto de frontera como espacio de integración comienza a cambiar en nuestro país desde 1983. Ligado a una nueva visión, a partir del gobierno democrático se recuperó la idea de cooperación e integración regional. Se pasa así de la concepción de frontera rígida y aislante a una proyección de acercamiento, unión y apertura. Este *aggionamento* de las definiciones empleadas con anterioridad hace que la frontera pueda

entenderse como un espacio integrador sobre el cual deberían orientarse estrategias de desarrollo, a través de acciones conjuntas entre países vecinos. Es dentro de este cambio estructural que empieza a perfilarse la integración y la cooperación fronteriza a través de proyectos bi y trinacionales, fundamentalmente aquéllos que están relacionados con la infraestructura de comunicación y la generación hidroeléctrica, más la solución de problemas ambientales. Todo ello compromete particularmente a Argentina que comparte una extensa frontera con sus vecinos.²³

Debido a la dinámica que cobran algunos espacios regionales de contacto fronterizo, éstos pueden convertirse en centros de influencia para las formas de organización económica y sociopolítica, la orientación de los procesos, la modificación de normas y la búsqueda de soluciones y generación de reglamentaciones acorde con ellas.

Comités de Frontera

Los Comités de Frontera han servido para revalorizar, dentro de los acotados alcances de su accionar, la cooperación en áreas fronterizas, alejando las visiones de tensión y desconfianza. En el caso de Argentina ha significado implementar un esquema jurídico-político que posibilita a provincias y municipios conectarse con el país vecino. En su esencia, fueron concebidos como organismos destinados a proporcionar soluciones ágiles a los problemas del tráfico fronterizo y a promover la cooperación en las áreas de frontera. Fueron establecidos con una doble finalidad: regular operativamente el tránsito fronterizo de vehículos, mercaderías y personas, y coadyuvar a la promoción del desarrollo del área con iniciativas de integración fronteriza, incorporando nuevos temas relacionados con situaciones específicas de comercialización, agricultura, salud y educación en respuesta a inquietudes planteadas por los pobladores locales; e incluso, en ocasiones, actuando como foro para el estudio de situaciones que excedían sus competencias y que luego se llevaban a los ámbitos competentes.

Su localización es la siguiente:

- Frontera con Paraguay: Encarnación-Posadas; Colonia Falcón-Clorinda; Alberdi-Formosa; Pilar-Puerto Bermejo; Itácora-Itatí; Ituzaingó-Ayolas.
- Frontera con Brasil: Foz de Iguazú-Puerto Iguazú; Santo Tomé-São Borja; Uruguayana-Paso de Libres.
- Frontera con Uruguay: Fray Bentos-Gualeguaychú, Paysandú-Colón; Salto-Concordia.
- Frontera con Chile: NOA-Norte Grande; Atacama-Catamarca-La Rioja; Agua Negra; Sistema Cristo Redentor; Pehuenche; Región de Los Lagos; Integración Austral y Subcomité Aisén-Chubut.
- Frontera con Bolivia: Pocitos-Yacuiba; La Quiaca-Villazon.

Tomando en consideración el tema central de este subgrupo de análisis, cabe destacar el potencial articulador que dichos comités adquieren para los espacios territoriales subnacionales y transfronterizos en las relaciones bilaterales y mucho más aún en el contexto de los procesos de integración. Dado que los Comités de Frontera se comparten con estados que tienen ya una organización federal (el caso de Brasil) o una estructura unitaria (Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay), su funcionamiento también está condicionado por esa particularidad.

Sin perjuicio de lo relevante que pueda resultar abordar acciones y resultados de los diferentes Comités de Frontera que, de hecho, se han convertido en una instancia de

participación muy importante de los niveles subnacionales en zonas fronterizas, se hará especial mención a los avances en la frontera argentino-chilena.

Es de subrayar la variedad de aspectos que hacen a la cooperación fronteriza y la intercomunicación con Chile que, a diferencia de las fronteras con el resto de los países limítrofes, tiene un escollo natural como es la Cordillera de los Andes, lo que el trabajo en comités y la participación de las provincias en los Grupos Técnicos Mixtos (GTM) resulta fundamental.

Desde el punto de vista organizativo, una contribución muy importante ha sido el Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile (1997) para el establecimiento de un Reglamento para los Comités de Frontera. Entre otros temas que hacen al funcionamiento operativo de los mismos (por ejemplo, que las recomendaciones adoptadas en las reuniones de los comités deberán ser elevadas a las respectivas Cancillerías para su evaluación y decisión), también se establece que podrán crearse Comisiones para abordar temas específicos en su seno. Una de ellas, según lo dispuesto en el Art. 24 de dicho acuerdo, es la Comisión de Infraestructura para abordar temas viales, de telecomunicaciones y complejos fronterizos.

Como manifestaron coincidentemente la representante chilena Marcela Espinoza y el Director de Fronteras y Límites de Argentina, Ministro Javier Sanz de Urquiza -en ocasión del seminario en conmemoración de los diez años del ACE- la labor de los Comités de Frontera se acotaba en un comienzo a la coordinación entre los respectivos organismos competentes en materia aduanera, fitosanitaria, policiales y migratorios para buscar soluciones a los requerimientos de organización, armonización de procedimientos y agilización en el ejercicio de su función de control fronterizo.

Más adelante comenzaron a incorporarse autoridades regionales y también diversos sectores de la actividad en la región, y los comités pasaron a transformarse en foros que recogen las aspiraciones de los más diversos sectores de la población fronteriza, buscando, más allá de lo procedimental del tráfico fronterizo, proyecciones para un desarrollo conjunto en el ámbito económico y social.

Al respecto del tema que estamos abordando, Sanz de Urquiza ([2002] p. 140) remarcó que "la ingerencia y la participación activa de las autoridades provinciales en temas de integración física son de sustantiva importancia a la hora de tomar decisiones". Y recuerda también que "Se han incorporado las provincias y las regiones chilenas en dos instrumentos donde les cabe una participación relevante: los GTM²⁴ y los Comités de Frontera. Tenemos con Chile, alrededor de una treintena de comisiones y subcomisiones en las cuales trabajan las Cancillerías y otros organismos del Estado".

Con el resto de los países limítrofes, los Comités de frontera también se han convertido en un ámbito donde localidades e intereses provinciales instalan algunas propuestas, demandas y la preocupación por el tratamiento de temas, donde los aspectos ambientales y de infraestructura están cobrando cada vez más relevancia. Estas inquietudes luego son reenviadas desde la Cancillería a las áreas respectivas del gobierno nacional.

REGIONES PROVINCIALES Y REGIONES TRANSFRONTERIZAS. EL CASO DE LA ZICOSUR

Algunas regiones del norte argentino muy vinculadas con la actividad empresarial vienen desempeñando desde hace casi treinta años una creciente actividad de coordinación, con vistas a su inserción comercial en el exterior y el mejoramiento de su interconexión física.²⁵ La vista puesta en las potencialidades que podían optimizarse en virtud del Tratado de Asunción (1991) y las modificaciones de la Constitución Nacional en 1994

incentivaron a la región para firmar ese mismo año el Acta Constitutiva de la Región del Noroeste Argentino y el 4 de abril de 1999 el Tratado Interprovincial de creación de la Región Norte Grande (NOA-NEA).

Dicha región se encuentra particularmente interesada en todas aquellas obras de infraestructura que en la diagramación del Corredor Bioceánico del Norte (CBN) contribuyan estratégicamente a su inserción internacional, sobre todo teniendo en cuenta que aquél impulsaría la unión física a través de una infraestructura vial, ferroviaria y portuaria.

Precisamente en torno a este proyecto y sobre la base del interés mutuo de la vinculación Atlántico-Pacífico, Chile promovió la creación de la Zona de Integración Centro-Oeste de América del Sur (ZICOSUR), a partir de la firma del Acta de Antofagasta en 1997.²⁶ Esta novedosa conformación regional agrupa a distintas regiones de países del MERCOSUR: (1) en Argentina: el NOA (Catamarca, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, La Rioja y Tucumán) y el NEA (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones); (2) en Bolivia: Santa Cruz de la Sierra, Tarija, Chuquisaca, Potosí, Oruro, Sucre y Cochabamba; (3) en Brasil: Matto Grosso y Matto Grosso do Sul; (4) en Chile: I Región de Tarapacá, II Región de Antofagasta y la II Región de Atacama; (5) Paraguay en su totalidad.

Esta conformación especial, que tal vez podríamos definir como una multi-región-transfronteriza tiene entre sus objetivos prioritarios el desarrollo del comercio exterior con los mercados de la Cuenca del Pacífico, para "cimentar y fortalecer el concepto de integración en la acepción de ser el mecanismo adecuado para ampliar los mercados comerciales, con la consecuente suba de la productividad, optimización de los beneficios y la utilización de un espacio económico en común".²⁷

Otros objetivos relevantes, precisamente en el tema que nos atañe en este trabajo, se refieren a: (a) Desarrollar esquemas de Transporte Multimodales potenciando el ferroviario inmerso en el trazado y utilización del Corredor Bioceánico Norte-Pacífico-Atlántico; (b) Inversiones en Complejos Energéticos y Gasíferos de la Región; (c) Inversiones Extranjeras para Proyectos Agroindustriales".

Además apuntan a: "coordinar los esfuerzos productivos, de transporte y distribución para optimizar la capacidad de producción del Norte Argentino, Paraguay, Bolivia, Sud-Occidente de Brasil, Norte de Chile y Sur del Perú (regiones integrantes de la ZICOSUR), especialmente a través de los Corredores Bioceánicos y aprovechando los puertos de las regiones de Chile, para conducir las hacia los mercados del Asia-Pacífico".

"Promover y facilitar los contactos entre los productores y comercializadores de la ZICOSUR con potenciales compradores internacionales, especialmente de países ribereños del Océano Pacífico. Canalizar y facilitar los intercambios comerciales entre esos mercados y el MERCOSUR, a través de los Corredores Bioceánicos, así como procurar la radicación de inversiones productivas y nuevas tecnologías en el área de Centro Oeste Sudamericano" (Revista MERCOSUR [1998]).²⁸

Si bien hemos señalado este caso, conviene resaltar que esta zona no es la única que cobra una dimensión donde se combinan múltiples niveles (local, provincial, regional y transnacional) con el propósito de fortalecer la cooperación con miras a logros en una variada gama de cuestiones que ponen énfasis en los aspectos de intercomunicación e infraestructura.

Existen otras zonas de integración como las regiones internas de Argentina (por ejemplo, la región centro considera fundamental acordar sobre la planificación en temas de infraestructura) y otros modelos de contactos como el Encuentro de Gobernadores, Intendentes y prefectos de América Latina en cuya agenda, también asignan gran importancia a los temas de Infraestructura y promueven la ejecución conjunta.²⁹

Si se cruzan las informaciones respecto de las diferentes iniciativas, espacios de cooperación y foros, en cuyo marco se desarrolla la participación subnacional, puede observarse la gestación de una matriz de vínculos crecientemente compleja y con una operatoria que puede o no ser complementaria con el estado nacional.

IV. ESPACIOS ORGANIZACIONALES DENTRO DE LA ESTRUCTURA DE LA CANCELLERÍA QUE POSIBILITAN LA PARTICIPACIÓN PROVINCIAL

Los diferentes desarrollos ya observados con referencia a ámbitos y casos concretos necesitarían complementarse con la mención -a modo de pantallazo muy general- de algunas áreas dentro de la estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, en cuyos respectivos marcos se posibilitan contactos con las provincias.

Según la diversidad de temáticas y la especificidad de las mismas, corresponde mencionar a la Dirección de Asuntos Federales y Electorales (dentro de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y en la órbita de la Secretaría de Relaciones Exteriores). La memoria sobre "El estado de la Nación", correspondiente al año 2003, documenta la implementación de las directivas de la superioridad con la finalidad de acercar los diferentes servicios que brinda la Cancillería a los gobiernos provinciales y municipales del país, para su aprovechamiento directo por todos los habitantes del territorio.

Se ha destacado que su objetivo es "profundizar la coordinación institucional y política entre la Cancillería y los demás poderes del estado y las representaciones de la sociedad civil y empresarial, atendiendo a la cooperación con las provincias, demás entes regionales y el sector privado".³⁰

También se han incorporado temas de interés provincial en las agendas de las reuniones de Comisiones Bilaterales con los países limítrofes y se han organizado encuentros entre los representantes provinciales y Embajadores argentinos designados en países de interés para las provincias. Asimismo, a través de la participación en los Comités de Frontera con los países limítrofes, se brindó apoyo a los intereses e iniciativas provinciales, municipales y regionales.

Dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores y en el marco de la Subsecretaría de Política Latinoamericana, las diferentes direcciones que tienen competencia en la temática que nos ocupa, son: Dirección de Países Limítrofes; Dirección de Asuntos Regionales, Dirección de Límites y Fronteras (donde recae el tema de Comités de Frontera, específicamente).

Por su parte, la Dirección de Coordinación de las Comisiones de la Cuenca del Plata reúne en su seno varias comisiones y comités, a saber: Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH); Comité Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo; Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP); Comité Administrador del Río Uruguay (CARU); Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (COMFM); Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTMDG); Comisión Binacional Puente Buenos Aires-Colonia; Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP); Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo; Ente Binacional Yacuyretá (EBY); Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Grande de Tarija (COBINABE).

Las instancias señaladas anteriormente conforman espacios donde puede resultar conveniente que los gobiernos provinciales, acorde con la temática respectiva, planteen las propuestas y articulen sus demandas.

V. CONCLUSIONES

El tema infraestructura constituye una cuestión particularmente sensible para las provincias, sobre todo en lo que respecta a la disponibilidad de vías de comunicación, transportes y suministros de agua y energía, por cuanto todo ello está muy ligado a la competitividad de sus economías. Las asimetrías en los niveles de inversión, los disímiles marcos regulatorios y las deficiencias en la coordinación de niveles de decisión muchas veces atentan contra la optimización de los resultados.

Como se ha visto en este trabajo, la ejecución de algunas obras de infraestructura han resultado del consenso Nación-provincia, en el entendimiento que esta relación no debe ser "un juego de suma cero" (donde uno pierde lo que otro gana), sino de beneficio integral.

En otros casos, particularmente vinculados con emprendimientos hidroeléctricos, diversos inconvenientes entre ambas esferas (y los demás actores subnacionales involucrados) ocurridos en el pasado parecen haber servido de incentivo para encarar, en la actualidad, mecanismos más armónicos de vinculación.

La cuestión de infraestructura -como potenciadora del crecimiento- puede aportar al logro de una situación más balanceada entre las diferentes regiones del país. Por ello es fundamental que se proyecte un accionar coordinado entre Nación y provincias, requiriéndose la presencia gubernamental para el diseño de la infraestructura con un criterio estratégico.

Ha ocurrido muchas veces que, los esfuerzos realizados resultan infructuosos porque responden a estímulos coyunturales, o se aceleran acorde con situaciones de crisis -como se ha visto recientemente en la cuestión energética-, o bien son proyectos que se agotan en el marco de un período gubernamental sin lograr continuidad en el tiempo.

Es probable que los objetivos y políticas que han sido anunciados recientemente por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Planificación Federal, Ingresos Públicos y Servicios, apunten a una articulación federal y de largo alcance respecto de las cuestiones de infraestructura.

Según lo previsto, el plan estratégico sería efectivizado por el gobierno nacional y las provincias, estableciéndose un Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el desarrollo territorial, y un Plan de Consultas a los gobiernos provinciales y municipales y representantes de la sociedad civil para identificar necesidades y plantear posteriormente un Plan Nacional de Obras Públicas de corto, mediano y largo plazo.

Sin dudas, un plan de esa envergadura tendrá efectos en el posicionamiento que Argentina adquiera a nivel internacional, dentro de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). También le permitirá estar en mejores condiciones para gestionar y optimizar los recursos que puedan obtenerse de las fuentes externas de financiamiento previstas para la región sudamericana.

Notas

¹ Planteaba siete aspectos para enfocar "integralmente" la cuestión de la infraestructura: (1) el valor social de la infraestructura; (2) la cuestión de reformas institucionales; (3) sistemas de regulación; (4) la infraestructura e integración económica; (5) las consideraciones ambientales; (6) el tema del mantenimiento, y (7) la infraestructura y el financiamiento del desarrollo. En cuanto a sus atribuciones para favorecer la "competitividad", resaltaba que "toda empresa por muy eficiente que sea en sí misma, verá afectado su potencial competitivo si fallan las comunicaciones con sus clientes y proveedores, si las condiciones y gestión de carreteras, aduanas y puertos agregan costos evitables o si los trámites burocráticos de bancos y servicios públicos demoran excesivamente los procedimientos de comercio exterior" (CEPAL [1994]).

² Se tomaron los aspectos específicos del Discurso de Asunción del Presidente de la Nación ante la Asamblea Legislativa (25 de mayo de 2003).

³ La secuencia ha sido la siguiente: por el Art. 1 de la Decisión Administrativa N° 2/2000 se transfirió el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional del ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros al del Ministerio de Infraestructura y Vivienda. Por el Art. 1 del Decreto N° 1044/2001 (B.O. 17/8/2001) se transfirió el presente Fondo del ámbito del Ministerio de Infraestructura y Vivienda al de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, con su respectivo Consejo de Administración, dotación y patrimonio. Por el Art. 2 del Decreto N° 408/2003 (B.O. 24/7/2003) el mismo se transfirió del ámbito de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación al del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

⁴ De acuerdo con los conceptos del presidente de la consultora *International Financial Services*, Stephen Harris, presentados en la 45° Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID: los PPP constituyen un proceso por el cual el sector público contrata al privado para que suministre un servicio. Por ejemplo, rutas, escuelas, hospitales, proyectos sociales, universidades, cárceles, tribunales, vías de tren, puentes, redes de agua potable, tratamiento de residuos, alumbrado público, provisión de energía, telecomunicaciones y transporte público. En general, no se ha utilizado este modelo para las compañías de servicios públicos. La empresa contratista se hace responsable de la construcción, operación, mantenimiento y financiamiento y provee el servicio por un plazo, usualmente entre 25 y 30 años. A cambio, el Estado le paga un canon periódico, de modo de asegurar el cumplimiento de las obligaciones. Al final del período contractual, el activo, que suele mantenerse como propiedad pública, pasa a ser gestionado por el Estado. El autor del informe diferencia a los PPP de una privatización, en la que el sector privado compra una empresa pública y sólo está sometido a determinados controles regulatorios del Estado. Entre los ingredientes esenciales para un programa de PPP menciona un compromiso político de alto nivel, líderes que lo impulsen en los sectores privado y público, un grupo de soporte para todos los proyectos, la participación de empresas de primera calidad, la disponibilidad de crédito a largo plazo, seguridad jurídica a niveles nacional, provincial y municipal, infraestructura financiera, la sustentabilidad económica del emprendimiento, el espíritu de sociedad entre las partes para desalentar los conflictos, expectativas realistas para los tiempos de la construcción, la transferencia de riesgos limitados al contratista y la consulta previa a todos los actores sociales afectados (Rebossio [2004]).

⁵ Ver, en este sentido, el apartado sobre emprendimientos hidroeléctricos.

⁶ En este trabajo la referencia CN corresponde a la Constitución de la Nación Argentina.

⁷ En esos casos, la Nación actuó a través de la Secretaría de Obras Públicas.

⁸ Merece destacarse que algunas otras provincias (no limítrofes, como Santa Fe y Córdoba), están interesadas en la obra por las potenciales ventajas que producirá para la circulación de sus mercaderías, por lo que han enviado representantes a la presentación de la consultora. Un dato significativo a remarcar es que durante la visita presidencial a China (junio de 2004) se suscribió con el gobierno chino un preacuerdo y, de firmarse el contrato definitivo, el gobierno chino prestará US\$ 250 millones y el aporte tecnológico de sus empresas para construir dicho túnel, que tendrá una longitud de 14 km. Se observa una gran actividad, tanto por parte de la provincia de San Juan como de la IV Región de Chile, para que sus respectivos gobiernos nacionales se comprometan con la realización de esa obra.

⁹ Los trabajos que realizará una empresa contratista, demandarán una inversión de \$ 12 millones, y serán fiscalizados por la Dirección Provincial de Vialidad. También, el gobernador Sobisch ha anunciado que la provincia ya cuenta con la financiación para asfaltar un tercio de los 90 km de la ruta que recorre los Siete Lagos (sur de Neuquén). Si esa obra se hiciera en su totalidad se contaría con una ruta más segura para cruzar a Chile por el Paso Cardenal Samoré que, por lo general, permanece cerrado en invierno. Neuquén tiene cuatro pasos con Chile de los cuales ninguno estaba asfaltado hasta ahora, pero en un par de años estarán todos pavimentados, según informó Rodolfo Dómina, Subsecretario de Turismo de Neuquén (Diario La Capital [2004]).

¹⁰ Ver La Razón [2003]. A fines de junio de 2004, la legislatura neuquina autorizó al gobernador a tomar un crédito en el Banco Espíritu Santo de Portugal por US\$ 48 millones, para construir 58 km de vías férreas entre Zapala y Las Lajas. Con dichos recursos se cubriría parte del proyecto del Ferrocarril Trasandino. De ese modo, podría comenzarse la construcción del tramo ferroviario que igualará a Argentina con Chile, en cuanto a la cantidad de kilómetros faltantes de vías para llegar al hito fronterizo. Como parte de este proceso, se produjeron reuniones del gobernador neuquino con los Intendentes de la Octava, Novena y Décima Región para abordar detalles del ferrocarril internacional. Sobisch, además, se reunió en Santiago de Chile, el 28 de julio de 2004, con el presidente Lagos para apurar la decisión.

¹¹ El tren unirá las localidades de Luján de Cuyo con Los Andes, en Chile, y se está trabajando sobre la idea de un llamado a licitación internacional conjunto. La inauguración de la obra se prevé para el 2006 (Los Andes On Line [2004]).

¹² Los informes específicos sobre Yacyretá, Salto Grande, Corpus Christi y Garabí, fueron realizados por el Ab. Lic. Juan José Carbajales, integrante del Comité de Provincias del CARI.

¹³ El rechazo que manifiestan los pobladores autoconvocados y autoridades locales a la posible instalación de esa planta se debe a los efectos contaminantes originados en el proceso de blanqueo del papel, ya que el cloro genera organoclorados, entre los cuales se encuentran las dioxinas, sustancias altamente cancerígenas. Preocupa, además, la irregularidad del caudal del Río Uruguay que en momentos de baja podría potenciar los efectos aludidos.

¹⁴ En 1977, el Consorcio Lahemeyer, Harza y Asociados, contratado por la COMIP, identificó tres zonas de emplazamientos posibles: (1) Itacuí-Candelaria, (2) Itacurubí-San Ignacio, y (3) Pindoí-Corpus Christi (en los tres casos se cita primero a la ciudad de Paraguay y luego a la de Argentina). Recién en 1980 se aceptó la recomendación del primer sitio, descartándose las otras dos.

¹⁵ Los antecedentes del Programa Hidrovía Paraguay-Paraná se remontan al 23 de abril de 1969, día en el que se firma en Brasilia (Brasil) el Tratado de la Cuenca del Plata. En diciembre de 1987, los Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata aprobaron la Resolución N° 210 (XVII) por la que se declarara de interés prioritario el desarrollo del sistema fluvial formado por los ríos Paraguay y Paraná. En abril de 1988, los Ministros de Transporte y Obras Públicas de los países de la Cuenca se reunieron en Campo Grande (Brasil) donde se llevó a cabo el Primer Encuentro Internacional para el Desarrollo de la Hidrovía Paraguay-Paraná; y en septiembre de 1989, en Santiago de Chile, decidieron la creación del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH). En agosto de 1989, en la Declaración de los Cancilleres en La Paz, y en mayo de 1990, en la Declaración de los Presidentes en Montevideo, los gobiernos de los países de la Cuenca del Plata reafirmaron la firme voluntad de apoyar y acelerar el proceso de desarrollo e integración de la región que significa el Programa Hidrovía Paraguay-Paraná. Asimismo, en mayo de 1990 se iniciaron las actividades del CIH, con la primera Reunión de Jefes de Delegación celebrada en la ciudad de Buenos Aires (Argentina). En octubre de 1991, en la XIX Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, el Programa de la Hidrovía Paraguay-Paraná fue incorporado al Sistema del Tratado de la Cuenca del Plata por Resolución N° 238 (XIX). Finalmente, en diciembre de 1992 por Resolución N° 244 (XX) los Cancilleres aprobaron el Estatuto del CIH.

¹⁶ Según lo expresado por el ex secretario de Obras y Servicios Públicos de la Nación y ex presidente de la Comisión del Acuerdo de la Hidrovía, José Amiune.

¹⁷ Plan de inversiones en Dragado y Balizamiento de las Vías Navegables. Más información puede consultarse en <http://www.minplan.gov.ar>.

¹⁸ Comité Federal de la Hidrovía Paraguay-Paraná, Reunión de Barranqueras, presidida por el entonces Secretario de Obras Públicas del Chaco, Oscar Bonfanti, 19 de agosto de 2003.

¹⁹ En la actualidad, la no utilización de esta vía implica un costo adicional de flete de \$ 30 millones para el rubro soja para alcanzar los puertos sobre el Río Paraná (ver plan de inversiones).

²⁰ Documento de la COBINABE. Agosto, 2004.

²¹ Declaración de la Isla de Cerrito - Chaco. 4 de marzo, 2004.

²² Ver la "Declaración de los presidentes de Argentina y Bolivia, Néstor Kirchner y Carlos Mesa Gisbert, Buenos Aires, 21 de abril de 2004". [Http://www.cedib.org](http://www.cedib.org).

²³ La extensión total de fronteras que tiene Argentina llega a 9.768 km. De ellos, corresponden al límite con Chile 5.308 km; con Bolivia se comparte una frontera extendida por 742 km; 1.699 km con Paraguay; 1.132 km con Brasil y 887 km con Uruguay. El número de pasos habilitados totalizan 157; no todos con la infraestructura necesaria.

²⁴ Respecto a la infraestructura para el transporte -indispensable para el intercambio comercial- se suscribió en 1991 un Memorando de Entendimiento sobre integración física, instrumento que dio lugar a la creación del Grupo Técnico Mixto Argentino-Chileno, que agrupa las direcciones de vialidad de ambos países y a las respectivas Cancillerías. Entre sus principales tareas se destaca la de identificar diferentes rutas de enlace entre los dos países, que sirvan de conexión entre las terminales portuarias en el Océano Pacífico y en el Atlántico y los centros de producción de la región. En este ámbito de trabajo se identificaron los pasos fronterizos que mejor servían a tales conexiones y se gestó un plan para inversiones viales que posteriormente fue recogido en el ACE 35. En base a cronogramas de inversión se trabajó en el desarrollo o mejoramiento de los accesos viales a trece pasos fronterizos priorizados, (Paso de Jama, Sico, San Francisco, Pircas Negras, Agua Negra, Cristo Redentor, Pino Hachado, Cardenal Samoré, Coyhaique, Huemules, Integración Austral y San Sebastián) culminando el primer período entre 1996 y 2000 y acordado un cronograma tentativo para el quinquenio 2001-2005. (Existen con Chile un total de 59 pasos y no se desalienta que las provincias que deseen trabajar con sus propios presupuestos en otros pasos lo puedan hacer. Algunas provincias, como se ha visto, se han hecho cargo de pasos de rutas nacionales).

²⁵ Se registra como primer antecedente la conformación del Grupo Empresario Interregional del Centro-Oeste Sudamericano (GEICOS) en 1974, cuyos integrantes provienen del norte de Argentina, norte de Chile, sur de Bolivia, Paraguay y Perú. En 1995 se incorpora el sur de Brasil.

²⁶ A ese primer encuentro asistieron, representantes diplomáticos de Japón, China, Singapur Tailandia, Filipinas, Corea del Sur, Malasia, Australia y Nueva Zelanda y, en calidad de observadores, EE.UU. y Canadá.

²⁷ Se realizan reuniones anuales, a saber: I: Antofagasta (Chile), Abril 1997, Chile presentó su potencial portuario y servicios de transporte de ultramar. II: Salta (Argentina), octubre 1998, el área central eje del Pacífico-Atlántico mostró su potencial como exportadora de materias primas y energía a los mercados asiáticos y al sur de Brasil. También, se crearon Grupos de Trabajos Permanentes con representantes de cada miembro encargados de diseñar programas de desarrollo compartido, políticas y acciones para afianzar el proyecto. Asimismo, se constituyó una Secretaría Pro-Témpore a cargo del gobierno que organice el encuentro cada año. III: Filadelfia (Paraguay), julio 1999, se agregaron temas extra económicos, fundamentando el proyecto económico en una base jurídica institucional basada en la igualdad, la soberanía e independencia de los Estados, la solidaridad, la no intervención en asuntos internos y el respeto los diferentes sistemas políticos, económicos y sociales libremente decididos por los estados. En los siguientes Encuentros en Campo Grande (Matto Grosso do Sul, Brasil), abril 2001, Resistencia (Chaco, Argentina), junio 2002, y Tucumán (Argentina), noviembre 2003, se mantuvo el accionar de las reuniones pasadas, dividiéndose en Grupos de Trabajo. Ampliando los temas abordados a infraestructura y comercio se le sumó cultura, educación, turismo y asuntos institucionales. En la última reunión, celebrada el 24 y 25 de junio de 2004 en Resistencia (Chaco) se realizó el Primer Encuentro Regional Corredor Ferroviario Bioceánico, con la participación de gobernadores, alcaldes, prefectos, intendentes, funcionarios y empresarios de Brasil, Paraguay, Bolivia, Perú, Chile y Argentina.

²⁸ También puede consultarse Secretaría de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Provincia del Chaco [2002].

²⁹ Se realizó en Formosa, en septiembre de 2004, la reunión previa al Segundo Encuentro de Gobernadores, Intendentes y Prefectos de América Latina que tendrá lugar en Ecuador, hacia fines de año en el contexto del Foro Permanente de Gobiernos Regionales (FOGORE). Dicho foro promueve el desarrollo económico y social de la región, mediante la afirmación del intercambio comercial, las relaciones académicas y la ejecución conjunta de obras de infraestructura ferroviaria, vial y aérea en la región, al tiempo que aboga por la planificación de inversiones y la coordinación permanente entre los gobernadores de los países latinoamericanos (La Nación [2004]).

³⁰ La Ministra Marta Maffei comentó en la Reunión del Comité de Provincias del CARI, del 16 de abril de 2004, que a futuro se prevé la asignación de un piso especial en la Cancillería para que las provincias tengan un espacio donde relacionarse directamente con el área respectiva y plantear sus inquietudes. Debe señalarse también que el Canciller Rafael Bielsa inauguró el Programa de la Cancillería en el interior. Una iniciativa similar había sido iniciada por el Canciller Di Tella e implementada esporádicamente.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL. "Banco Mundial discute el proyecto hidroeléctrico Yacyretá", News Release N° 2004/266/S Panel de Inspección Banco Mundial. Posadas, Misiones. <http://www.bancomundial.org.ar/archivos/yacyretasp.pdf>. 19 de enero, 2000.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. "Notas sobre la Economía y el desarrollo", N° 561. Agosto, 1994.

DEL CASTILLO, LILIAN. "Infraestructura física e Integración: Argentina y países limítrofes" en Segundo Curso de Posgrado de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, La Política Internacional, el Derecho y el Territorio Nacional, Ediciones del Copista, pp. 147-170. 1997.

DIARIO LA CAPITAL. "Nuevo cruce fronterizo asfaltado en el sur", Rosario. 18 de abril, 2004.

DIARIO NOTICIAS PORTUARIAS. "Encuentro de la Asociación Argentina de Logística Empresarial (ARLOG)", Buenos Aires. 19 de febrero, 2002.

LA NACIÓN. "Tierra adentro". Suplemento Comercio Exterior. <http://www.lanacion.com.ar/615988>. 6 de julio, 2004.

LA RAZÓN. "Negocios a través de la Cordillera", Argentina Exporta, Buenos Aires, 9° edición. 2003.

LOS ANDES ON LINE. Mendoza. 15 de julio, 2004. http://www.losandes.com.ar/2004/0715/portada/nota198713_1.htm.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Buenos Aires. 2004.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. XXIV Reunión del Grupo Técnico Mixto Argentino-Chileno, Buenos Aires. 19 y 20 de mayo, 2004.

MISIONES ON LINE. "Garabí: intendentes piden definir las regalías antes de empezar las obras", edición N° 1777, Sección MERCOSUR. <http://www.misionesonline.net/paginas/noticia.php?db=noticias2004&id=5123>. 4 de abril, 2004.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS - OEA. *Programa Estratégico de Acción Río Bermejo*. Diagnóstico Ambiental Transfronterizo de la Cuenca del Río Bermejo, Buenos Aires: OEA. Mayo, 2000.

PROGRAMA DE LA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD. Aportes para el Desarrollo Humano de Argentina/2002, Competitividad en las provincias, pp. 6-13; 46-50. Argentina. Noviembre, 2002.

PONTÓN, ROGELIO. "El agro perdió US\$ 560 millones por logística", Estudio de la Bolsa de Comercio de Rosario, Rosario. 21 de junio, 2004.

REBOSSIO, ALEJANDRO. *Diario La Nación*, Buenos Aires. <http://www.lanacion.com.ar/591940>. 13 de abril, 2004.

REVISTA MERCOSUR EN EL NOA. "ZICOSUR, Un nuevo espacio económico para la integración regional". Año 2, N° 40, pág. 9, Salta. Octubre, 1998.

SANZ DE URQUIZA, JAVIER. *Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16*. Sección VII: El proceso de integración física. Las relaciones fronterizas. Buenos Aires: BID-INTAL, pp. 140-145. 2002.

SECRETARÍA DE RELACIONES INTERNACIONALES Y COMERCIO EXTERIOR DE LA PROVINCIA DEL CHACO. Documento ZICOSUR, Secretaría Pro-témpore de la V Reunión ZICOSUR. 2002.

Páginas web consultadas:

IIRSA: <http://www.iirsa.org>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto:
<http://www.mrecic.gov.ar>

De las respectivas provincias:

Buenos Aires: <http://www.gba.gov.ar>

Catamarca: <http://www.catamarca.gov.ar>

Chaco: <http://www.chaco.gov.ar>

Córdoba: <http://www.cba.gov.ar>

Corrientes: <http://www.corrientes.gov.ar>

Entre Ríos: <http://www.entrerios.gov.ar>

Formosa: <http://www.formosa.gov.ar>

Jujuy: <http://www.jujuy.gov.ar>

La Rioja: <http://www.larioja.gov.ar>

Mendoza: <http://www.mendoza.gov.ar>

Misiones: <http://www.misiones.gov.ar>

Neuquén: <http://www.neuquen.gov.ar>

Salta: <http://www.gobiernosalta.gov.ar>

San Juan: <http://www.sanjuan.gov.ar>

Santa Fe: <http://www.santafe.gov.ar>

Santiago del Estero: <http://www.sde.gov.ar>

Tierra del Fuego: <http://www.tierradelfuego.gov.ar>

Tucumán: <http://www.tucuman.gov.ar>