



# Analiza

## La Cuenca de la Laguna Merín como Polo de Desarrollo

9

SETIEMBRE 2021

# DESARROLLO INTEGRAL DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN

*El ecosistema excepcional de la cuenca trasfronteriza de la laguna Merín, un tesoro medioambiental que une el sur de Brasil con el este de Uruguay, tiene todo el potencial para transformarse en un **polo de desarrollo integral**.*

*Ofrece la posibilidad de poner en movimiento un círculo virtuoso económico y de mejora de la calidad de vida de sus habitantes.*

Basado en indicadores macroeconómicos desagregados, información de las dinámicas económicas y sociales de los territorios involucrados y entrevistas de campo con actores de referencia, este CERES Analiza presenta un estudio sobre un **proyecto de desarrollo ambicioso en la cuenca de la laguna Merín**.

Si se comprueba su factibilidad, esta región cuenta con suficientes cualidades como para imaginar el funcionamiento de una hidrovía en el noreste del país, lo que hoy adquiere gran relevancia por la **imperiosa necesidad de aumentar el comercio y conquistar nuevos mercados**.

# INTRODUCCIÓN

El **desarrollo integral del *hinterland*<sup>1</sup>** de la **laguna Merín**, que se desencadenaría con el comercio inherente a la producción de las zonas de influencia, es un **anhelo histórico binacional**, cuyo vértice es el perfeccionamiento de la Hidrovía Uruguay-Brasil.

Los primeros acuerdos se remontan a más de 50 años. Sin embargo, pese a la buena disposición, este ambicioso proyecto no ha logrado concretarse.

El proyecto se enfoca en dos ejes:

**1** Propósito **del desarrollo de la zona**, bajo el supuesto del impacto favorable que debería tener en la producción y la mayor actividad previsible con el aumento de los negocios.

**2** Enfocado en las imprescindibles **obras de dragado de los ríos y las inversiones necesarias** para perfeccionar la navegabilidad de la Hidrovía Uruguay-Brasil.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Refiere a la zona de influencia que rodea un puerto, laguna, infraestructura o ciudad, y que se ve influenciada por la misma; en este caso la laguna Merín.

<sup>2</sup> Hoy existente jurídicamente pero no apta para la navegación.

# CARACTERÍSTICAS TOPOGRÁFICAS

## La cuenca de la laguna Merín,

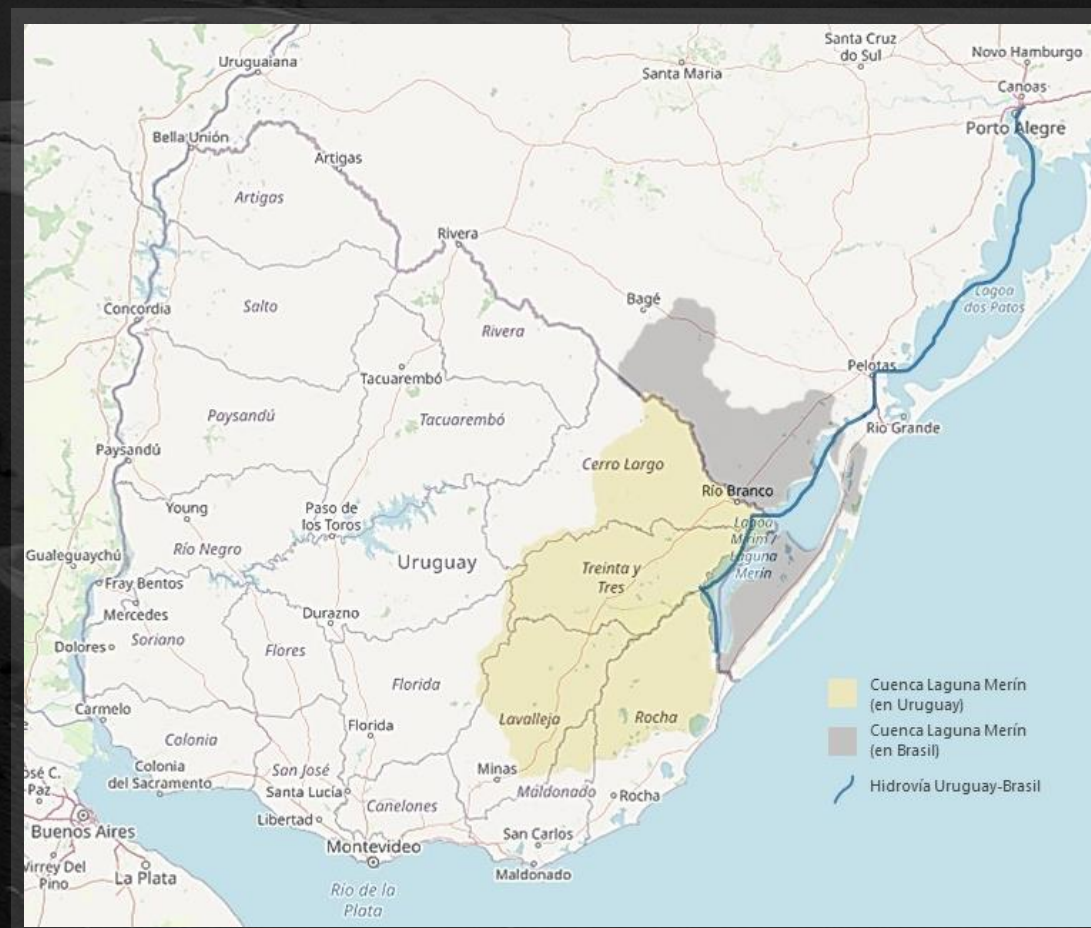
que comprende a la laguna y sus afluentes, tiene una **superficie de 62.250 km<sup>2</sup>**.

Del lado uruguayo, incluye los departamentos de **Cerro Largo, Treinta y Tres, Rocha, Lavalleja y Maldonado;** y representa aproximadamente la sexta parte de la superficie del país (33 mil km<sup>2</sup>).

Junto con la *Lagoa dos Patos*, en el estado brasileño de Río Grande del Sur, forma un ecosistema lacustre que abarca 143 mil km<sup>2</sup> e involucra la vida de 4,5 millones de personas.

La laguna Merín en territorio uruguayo, ofrece una imponente diversidad de paisajes que se reflejan en casi 50 ecosistemas propios, muy ricos en flora y fauna terrestre y acuática, de un papel destacado en el equilibrio medioambiental que se extiende más allá de los cinco departamentos de influencia.

Cuenca de la laguna Merín e Hidrovía Uruguay-Brasil



# RADIOGRAFÍA SOCIOECONÓMICA

Del lado uruguayo, la riqueza natural de la cuenca de la laguna Merín, se contrapone con la dura realidad de una

**región que presenta las mayores carencias socioeconómicas**

con relación a la media del país.

## Caracterización socioeconómica

	Cuenca	Interior	Total país
Índice de Desarrollo Humano	0,775	0,791	0,818
Pobreza	13,0%	10,3%	11,6%
Tasa de empleo	50,8%	52,6%	54,3%
Ingreso medio mensual	\$ 17.500	\$ 19.500	\$ 23.500

Fuente: Elaboración propia en base a INE (Encuesta Continua de Hogares) y OPP (Observatorio Territorio Uruguay).  
Nota: La región de la cuenca incluye los departamentos de Cerro Largo, Lavalleja, Rocha y Treinta y Tres.

**El Índice de Desarrollo Humano de la región se ubica por debajo del promedio nacional y del conjunto del interior.**

Cerro Largo, Rocha y Treinta y Tres se ubican dentro de los cuatro departamentos con peor desarrollo humano.

De las personas que viven en la región de la cuenca,

**13%**

**son pobres**

(11,6% en el total país y 10,3% en el interior).

**El ingreso medio mensual per cápita**

de los hogares de la región rondaba en 2019 los

**\$17.500,**

por debajo del promedio nacional y el del interior del país.

# EL PROYECTO DE LAGUNA MERÍN

*Una larga historia: principales hitos*

**1963**

Instalación en Montevideo de la Comisión Mixta Uruguay - Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín.

**1963-1970**

Importante estudio de viabilidad realizado por la FAO. Dado el enfoque principalmente técnico, y contexto socioeconómico desfavorable, el proyecto no pudo ser implementado en su totalidad.

**1977**

Se crea el Tratado de la Cuenca de la Laguna Merín, con el compromiso de promocionar el desarrollo integral de la cuenca.

**2009**

Se colocó la piedra fundamental en La Charqueada (a orillas del Río Cebollatí), pero no hubo mayores avances.

**2010**

Se firma acuerdo entre Brasil y Uruguay para permitir el libre acceso de empresas de ambos países. Esto llevó a la creación de una Secretaría Técnica, encargada de coordinar actividades relacionadas a la instalación de la Hidrovía, y elaborar los reglamentos y estudios necesarios.

**2011-2012**

Cinco reuniones de carácter binacional, a efectos de consolidar el estatuto de funcionamiento de la Secretaría Técnica.

**2012-presente**

Durante la última década, fueron diagramados múltiples estudios de viabilidad y planes de acción (que recogieron un amplio acuerdo entre actores), se organizaron licitaciones y hasta se llegaron a realizar obras.

# EL PROYECTO DE LAGUNA MERÍN

Los estudios realizados demostraron **amplio consenso** entre actores institucionales, sociales, académicos y del sector productivo sobre las posibilidades que el proyecto generaría.

Sin embargo, **el proyecto en su conjunto continua sin ser una realidad.**

## ¿POR QUÉ?

**Falta de voluntad política**  
y de integración binacional

**Trabas burocráticas**  
por **poca homogeneidad** entre reglamentaciones de ambos países

**Falta de financiamiento**

# BENEFICIOS

## Aumento en la competitividad

A raíz del posible **abaratamiento del costo de transporte y la posibilidad de llegar a nuevos mercados**, así como la **generación de una nueva salida al mar más accesible para productores de la zona**.

## Mejora logística del transporte

**Favorece la descentralización**, ofrece nuevas opciones a una zona con altos costos de transporte.

## Mejora ambiental

La disminución del uso de combustibles fósiles, al sustituir transporte carretero por acuático, puede resultar en una **reducción de la contaminación ambiental**.

## Aumento en la producción y el empleo

**A raíz de nuevas inversiones, mayor integración y la puesta en marcha de la Hidrovía**, en la región con mayores carencias socioeconómicas del país.

# OPORTUNIDADES

## Recursos naturales disponibles

**Cerca de 1 millón de hectáreas** en la zona de la cuenca **están hoy subutilizadas o no utilizadas**, hay espacio para impulsar producción actual y potenciales oportunidades.

### Maíz

Es **altamente demandado en el sur brasileño**, y hoy lo importan de estados del centro oeste de Brasil y de Paraguay, vía camión.

### Roca calcárea y cemento

Uruguay tiene una de las **disponibilidades más grandes de la región de roca calcárea**, -uno de los componentes principales del cemento gris-mineral de uso valioso en la construcción.

### Madera y celulosa

**Oportunidad de salida de la producción generada en las plantas de celulosa**, e incentivo para la instalación de potenciales nuevas inversiones relacionadas al sector de la forestación.

### Minerales

Es un **área rica en ciertos minerales**. Con precauciones ambientales, es otro producto con potencial.



# ASPECTOS A CONTEMPLAR

*Para un correcto desarrollo de la cuenca de la laguna Merín es importante tener presente el marco jurídico de la zona, con el objetivo de tender a **homogeneizar las normas relacionadas a los controles aduaneros** y otras regulaciones.*

*Estas **trabas burocráticas** pueden **frenar** las condiciones para el desenvolvimiento de una **frontera viva** y prestarse a decisiones arbitrarias que perjudicarían los objetivos de un plan fluvial de envergadura.*

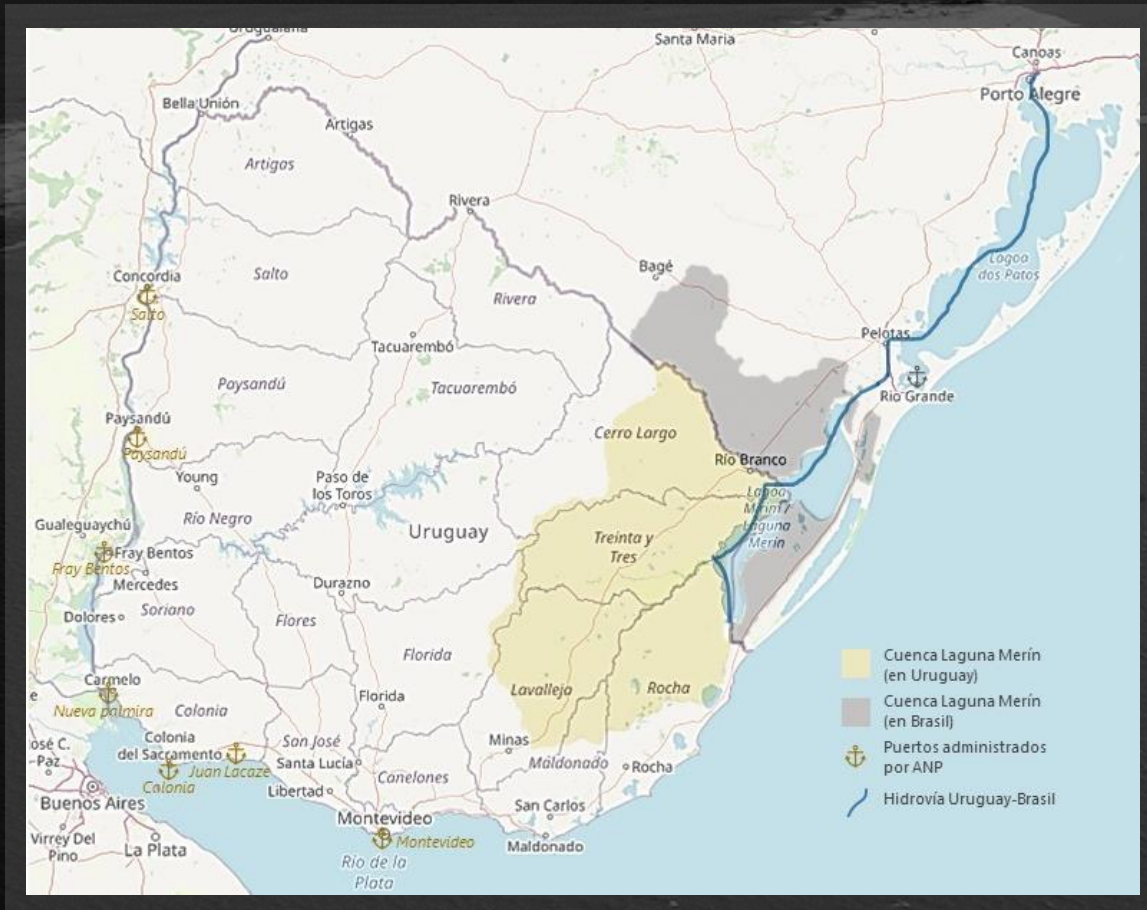
- Prestar la debida atención a la preservación de la **rica diversidad de flora y fauna**, particularmente, de las **áreas protegidas** para preservar la biodiversidad.<sup>1</sup>
- Proyectos directos, como la construcción de puertos y las tareas de dragado, aunque tienen un **efecto localizado y temporal**, igual exigen la realización de un **estudio de impacto ambiental** antes del comienzo de las obras.
- Contemplar el eventual daño indirecto que pueden provocar las producciones agrícolas o forestales, en la fertilidad del suelo, en los bosques serranos y en los recursos hídricos, entre otros.<sup>2</sup>
- Es importante incluir **acciones de planificación y control**, y encontrar el justo **equilibrio entre desarrollo y cuidado ambiental**.

<sup>1</sup> CAF (2013): "Aplicación de la metodología de evaluación ambiental y social con enfoque estratégico - EASE"

<sup>2</sup> IECA (2012): "Cuenca de la Laguna Merín. Aportes para la discusión ciudadana."

# TRANSPORTE FLUVIAL

## Puntos de comercio fluvial en Uruguay



Las principales vías de salida fluviales de mercancías de nuestro país se encuentran al sur y oeste.

A modo de ejemplo, la producción arrocerá de exportación, ubicada principalmente en Treinta y Tres, Rocha, Lavalleja y Cerro Largo, está obligada a movilizar la producción por carretera hacia el puerto de Montevideo, lo que repercute en el precio de venta, afectando negativamente la competitividad del sector.<sup>1</sup>

Esto genera que **distintos exportadores ya estén buscando y elijan opciones similares a la propuesta.**

Por lo tanto, es crucial que se concreten iniciativas de esa naturaleza.

<sup>1</sup> Sciarra, Eugenia; Tena, Federica; Martínez, Álvaro (2011): "Realidad actual del Uruguay como uno de los principales exportadores de arroz a nivel mundial, antecedentes y perspectivas".

# EL CASO DE LA HIDROVÍA PARANÁ-PARAGUAY

*Un ejemplo para aprender de experiencias similares en la región*

El proyecto se origina en **1969**, en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata, con el compromiso de los países miembros de impulsar acciones de interés común y de fomento a la navegación fluvial.

Así se concibió una **vía navegable** de 3.442 km en trechos que integran a **Brasil, Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay**, con un área de influencia directa que alcanza los 1,75 millones de km<sup>2</sup>.

*Su instalación significó una **reducción de los costos de transporte, mejorando la posición de producción de cultivos exportables e incluso estimuló la aparición de nuevas actividades económicas en la región.***<sup>1</sup>

*Uno de los principales productos producidos en el área, la **soja**, ha sido uno de los mayores beneficiarios de la nueva dinámica fluvial, **cuadruplicando la producción** para atender los crecientes negocios con China.*

# SUGERENCIAS

*La magnitud del proyecto implica la participación de actores de distintas actividades con diferentes objetivos*

**I**

## **BÚSQUEDA DE FINANCIAMIENTO**

Es necesario un plan estratégico con el horizonte puesto en captar inversiones que desemboquen en cadenas de valor relevantes, y que estén bien definidos los rubros a los que se debe apuntalar.

**II**

## **HOMOGENEIZAR LOS MECANISMOS DE CONTROL**

Generar una frontera activa que refleje el trabajo en conjunto de toda la región, que fomente un clima de cooperación e incentivos para atraer inversiones que hagan posible la concreción de la hidrovía.

**III**

## **TERMINAL LACUSTRE**

Desarrollo de la infraestructura básica para una primera terminal, con disponibilidad suficiente de carga y seguridades de conectividad, para proyectar una expansión de manera progresiva.

**IV**

## **PROYECTO BINACIONAL**

Se requiere de coordinación entre ambos países para la realización del dragado y la señalización de aguas navegables.  
Se propone aprobar un "Proyecto Binacional para el Desarrollo Integral de la Cuenca de la Laguna Merín", con la participación de expertos de ambos países.

**V**

## **PROMOCIÓN DE INVERSIONES**

Definir un plan de incentivos para captar capitales, a través de las leyes 16.906 (ley de promoción de inversiones) y 19.784 (ley de promoción y desarrollo de parques industriales).

# REFLEXIONES FINALES

- La región de la cuenca de la laguna Merín es una de las **más carenciadas del país en términos socioeconómicos**, lo cual puede comenzar a mitigarse si se aprovecha la gran cantidad de territorio subutilizado, homogéneo y apto para producir bienes altamente demandados por mercados contiguos.
- El aumento de la oferta exportable es una **oportunidad para generar fuentes de empleo e impulsar el desarrollo de la zona**. A su vez, el acondicionamiento de la Hidrovía Uruguay-Brasil significaría establecer una nueva alternativa de transporte comercial que, en cualquier escenario, desemboca en un abaratamiento de los costos y en mejoras logísticas que terminan reflejándose en la competitividad.
- La apertura hacia nuevos mercados es un pilar fundamental para lograr el crecimiento sostenible de un país. Por ello, el impulso de esta **hidrovía, un instrumento adecuado para profundizar el comercio** y que crea condiciones para aumentar y **diversificar las exportaciones de bienes primarios**, se presenta como una opción interesante de consideración.
- Si se demuestra la viabilidad económica de la hidrovía, los **gobiernos de ambos países han dado señales de interés** en avanzar en ese sentido. Ahora, pues, es el momento indicado para reforzar el diálogo binacional y pensar en conjunto las mejores estrategias para atraer capitales.



**Analiza**