



BOLETÍN 392 /

FACILITACIÓN,
COMERCIO Y LOGÍSTICA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Red Interoceánica en América del Sur: corredores bioceánicos y el rol de los estados articuladores

Introducción

La economía mundial ha pasado por grandes cambios en las últimas dos décadas. Son muy visibles la ascensión de China y del este de Asia, el desplazamiento del centro dinámico del Atlántico Norte para el Asia Pacífico y el incremento del debate sobre los desafíos climáticos y ambientales. Como es esperable,



Introducción	1
I. Cambios tectónicos	3
II. Estados articuladores: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Acre y Roraima	6
III. Institucionalidad de la integración de infraestructura	13
IV. Redes de integración interoceánica	15
V. Por una red interoceánica	19
VI. Bibliografía	20
VII. Publicaciones de interés	22

En los últimos años el sector externo del estado de Mato Grosso viene exhibiendo un impresionante dinamismo. Las exportaciones per cápita de dicho Estado son tres veces superiores a las de China. Este fenómeno parece estar a punto de superar una de las principales barreras para la integración Sudamericana: el antagonismo Atlántico-Pacífico. La hipótesis que se analiza en este número del *Boletín FAL* es que ciertos “cambios tectónicos” exógenos y endógenos están sucediendo en 5 estados de Brasil, y se han agudizado desde hace algún tiempo, van a permitir finalmente hacer viables los corredores bioceánicos. El reto es conformar una red interoceánica articulando los diferentes corredores con las hidrovías y la navegación de cabotaje en el Pacífico sudamericano.

Los autores del documento son Pedro Silva Barros, Investigador de la Dirección Internacional del Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea, Brasil); Luciano Wexell Severo, Docente de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Unila); y Helitton Christoffer Carneiro, Asistente de Investigación del Ipea. Los autores agradecen a Cristovão Henrique Ribeiro da Silva por el apoyo en la elaboración de los mapas de este *Boletín FAL*. Para mayores antecedentes contactar a Ricardo.Sanchez@cepal.org.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Brasil ha sido impactado por estos cambios, y a su vez, dentro del país, transformaciones importantes están ocurriendo, como es el caso de la producción en la frontera oeste del país y en el borde de la región amazónica desde donde, avanzan las exportaciones hacia el oeste y al norte.

En los últimos años el estado de Mato Grosso viene presentando un impresionante dinamismo en su sector externo. Las exportaciones per cápita de dicho estado son tres veces superiores a las de China. Dicho fenómeno, mundial y local a su vez, parece estar a punto de superar una de las principales barreras para la integración Sudamericana: el antagonismo Atlántico-Pacífico. La producción brasileña está cada vez más lejana de los puertos tradicionales del Atlántico, acercándose a los Andes y por ende a los puertos del Pacífico y de sus principales compradores.

Esta nueva realidad trae tanto nuevas posibilidades para superar desafíos históricos de América del Sur (desarrollar la infraestructura, agregar valor a las exportaciones y fomentar el comercio intrarregional), como la necesidad de actualizar la gobernanza regional dando centralidad a los temas ambientales y sociales.

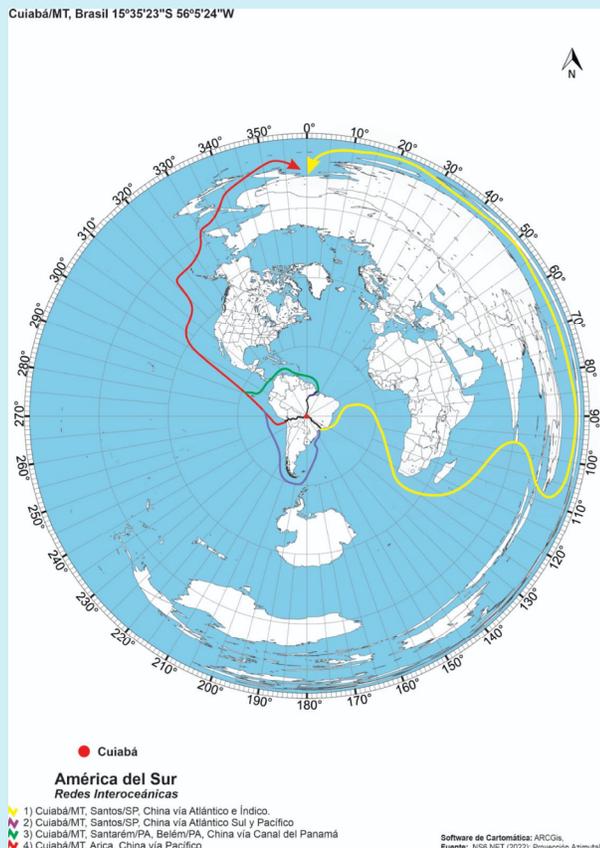
La hipótesis que se analiza en este *Boletín FAL* es que ciertos “cambios tectónicos” exógenos y endógenos que están sucediendo y que se han agudizado desde hace algún tiempo, van a permitir finalmente hacer viables los corredores bioceánicos. El reto es conformar una red interoceánica articulando los diferentes corredores con las hidrovías y la navegación de cabotaje en el Pacífico sudamericano. Los distintos corredores bioceánicos son complementarios y no hay competencia entre ellos. Por lo contrario, la realización de uno amplía las posibilidades de éxito de los otros. El mapa 1 presenta el mundo centrado en Cuiabá, capital del estado de Mato Grosso y centro geodésico de América del Sur, con cuatro alternativas de rutas para China. La ruta menos estructurada es justamente la que puede hacerse posible con la red interoceánica.

El texto está dividido en cuatro partes. La primera presenta los “cambios tectónicos” exógenos y endógenos que abren la posibilidad única para la conformación de una red interoceánica de infraestructura en América del Sur. La segunda conceptualiza los estados articuladores de Brasil, caracterizándolos y analizando su desarrollo reciente. La tercera debate la institucionalidad de la integración de la infraestructura y plantea la necesidad de actualizarla. La cuarta presenta tres de los principales proyectos de integración que involucra a 5 estados mediterráneos articuladores de Brasil (los que a su vez son fronterizos con otras naciones de América del Sur y se han caracterizado por su dinamismo exportador) y los puertos de países vecinos. Asimismo, se propone retomar la gobernanza regional en infraestructura basada en la red interoceánica.

Mapa 1

Proyección Azimutal desde el centro geodésico de América del Sur

Cuiabá/MT, Brasil 15°35'23"S 56°5'24"W



Fuente: Preparado por los autores.

I. Cambios tectónicos

El mundo contemporáneo viene pasando por aceleradas transformaciones geoeconómicas, que incluyen múltiples temáticas, como las ambientales, científicas, políticas, militares, sociales, tecnológicas y productivas. Entre los movimientos en curso se destacan los considerados como “cambios tectónicos”, de carácter exógeno y endógeno, por su dimensión e impacto (CEPAL, 2016; Barros y otros, 2021a).

Una primera transformación, en pleno curso, es el debate sobre las cuestiones ambientales y la búsqueda por superar los modelos de desarrollo productivo basados en la explotación disarmónica, predatoria y no sostenible de los recursos disponibles (Mathias *et al.*, 2021). Asociados al desarrollo están los desafíos socioeconómicos, ampliados por la pandemia, las dificultades de planificar e implementar políticas públicas eficaces para la recuperación y la retomada del crecimiento de las economías de América Latina en el escenario post-Covid-19. La polarización Occidente-Oriente y las incertidumbres provenientes de una posible escalada del conflicto en Ucrania agravan la situación.

Otro gran cambio exógeno en curso, igualmente identificado por la Cepal (2016) y que ha ocurrido más significativamente en las últimas tres décadas, es el aumento expresivo de la relevancia económico-comercial del Sureste Asiático en el escenario global y el consecutivo desplazamiento del eje más dinámico de la economía mundial desde el Atlántico Norte hacia Asia-Pacífico.

Al menos desde la década de 1970, el Pacífico se viene presentando con mayor importancia geoeconómica, convirtiéndose, en los últimos años, en el espacio más dinámico de la economía mundial. Mientras su desempeño económico gana cada vez más fuerza, esta

región se ha transformado en un espacio de disputas políticas y de proyección del poderío militar. El crecimiento económico y el avance tecnológico de las economías del Sureste Asiático, los flujos masivos de comercio e inversión, el establecimiento de acuerdos internacionales y, también, el desplazamiento geográfico de las actividades económico-productivas otorgan mayor relevancia a la región Asia-Pacífico.

Estos cambios exógenos de alcance mundial en plena marcha han provocado transformaciones endógenas en las zonas del interior del territorio brasileño. El fuerte dinamismo económico de Asia ha ejercido un innegable poder de atracción. En 2000, menos del 2% de las exportaciones de Brasil fueron hacia China, totalizando US\$ 1,1 mil millones. En 2021, el país asiático demandó el 31,3% del total de las ventas brasileñas al exterior, equivalentes a US\$ 87,9 mil millones¹.

El estado de Mato Grosso, responsable por abastecer parte importante de la demanda china de productos agrícolas, sigue siendo —con un amplio margen con relación a los demás estados— la mayor expresión de la productividad en el agronegocio brasileño. Su importancia es tal que afecta fuertemente la dinámica económica de los estados cercanos, como es el caso más reciente de Rondônia.

Brasil se mueve hacia el oeste en la demografía y la economía, especialmente en el sector exportador. El alto dinamismo agrícola en partes de la frontera occidental brasileña va más allá de los límites nacionales, ingresando a un conjunto de provincias y departamentos de los países vecinos. Sin duda, algunas economías como Argentina y Paraguay, también son impactadas por la creciente demanda de Asia-Pacífico.

La producción agrícola brasileña, en las últimas décadas, ha experimentado una fuerte reconfiguración geoespacial. Esto se debe, entre otros factores, al avance de las áreas productivas hacia el occidente del territorio nacional y, en consecuencia, al creciente alejamiento de los cultivos agrícolas con relación a los tradicionales puertos del Atlántico. Por otro lado, esta marcha productiva hacia el Oeste aproxima el producto brasileño de las alternativas logísticas disponibles en la costa del Pacífico, así como hace veinte años viene acercando la producción de granos del Centro-Oeste a las rutas multimodales de la Amazonía.

Evidentemente el debate sobre la infraestructura de integración amazónica presenta particularidades. Los problemas, posibilidades y múltiples dependencias intrarregionales de la integración física en la Amazonía, precisando las órbitas de circulación intrarregional y las escalas nacional y subnacional son abordadas por Virga, Miranda do Nascimento y Consolmagno de Marchi (2021). También es importante considerar, en la esfera ambiental, el desafío de desarrollar actividades económicas sostenibles, como la bioeconomía circular, en el entorno amazónico, cuestión planteada por Denny, Martins y Burnquis (2022).

Hace 25 años, poco se cuestionaba sobre la casi exclusividad del movimiento portuario y el flujo de la producción nacional por los puertos de las regiones sur y sudeste de Brasil. Sin embargo, a pesar de la desconfianza inicial, viene ganando intensidad el poder de atracción de la infraestructura logística de los puertos del Arco Norte, como Porto Velho-RO, Manaus/Itacoatiara-AM, Santarém-PA, Itaituba/Miritituba-PA, Barcarena-PA, Belém/Vila do Conde-PA, Santana-AP e Itaqui-MA, entre otros. El Arco Norte comprende la infraestructura de transporte que conduce a los puertos de las regiones norte y noreste ubicados sobre el paralelo 16°S (Câmara dos Deputados, 2016).

Este escenario, que expone la distribución de la producción agrícola, refuerza la necesidad de promocionar inversiones en infraestructura y adoptar políticas públicas para el



¹ Los datos son del Comex Stat, del Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (MDIC), actualmente incorporado al Ministerio de Economía de Brasil.



desarrollo regional en el Centro-Oeste y Norte de Brasil, ambos espacios con alto potencial logístico asociado a la dinámica del Pacífico.

En el mapa 2 y el mapa 3 es posible visualizar el gran dinamismo de las exportaciones de los estados occidentales de Brasil que tendrán un rol central en la articulación de la red interoceánica de infraestructura.

Mapa 2

Red interoceánica Sudamericana



Fuente: Elaboración de los autores.

Mapa 3

Variación de las exportaciones brasileñas, por estados, entre 2010 y 2021



Fuente: Comex Stat-MDIC. Elaboración de los autores.

La planificación y ejecución de proyectos de integración física formadores de una red multimodal interoceánica, estructurada por corredores bioceánicos complementarios entre sí, permitirían conectar la región más dinámica de Brasil con Asia-Pacífico, la región más dinámica del mundo. Esta compleja red de caminos no competitivos, al eventualmente vencer el secular desafío de superar la cadena montañosa de los Andes en distintas latitudes, conectará el centro-oeste de América del Sur con el mercado mundial, ampliando las posibilidades de complementación productiva, comercio circular intrarregional e integración energética².

II. Estados articuladores: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Acre y Roraima

Antes del año 1500, el llamado Qhapaq Ñan era una compleja red de caminos preincaicos, usados para el transporte de productos y la circulación de personas. Se consolidó como la red vial del Tahuantinsuyo, formando un sofisticado sistema de caminos con enormes distancias. Las rutas tenían muros de contención, canales, alcantarillas y paredes de piedra. Eran miles de kilómetros cruzando desiertos, punas, sierras, valles y selvas (Beltrán, 2016).

La conexión con Brasil se daba por el sistema de Caminos de Peabiru, que cumplieron una función primordial en las comunicaciones entre el litoral sur de Perú y el océano Atlántico. Esos caminos, según Colavite y Barros (2009), se trataban de la más importante ruta transcontinental de Sudamérica, pasando por los actuales territorios de Bolivia, Paraguay, Mato Grosso do Sul, Paraná

² Se destaca el trabajo desempeñado por la Zona de Integración del Centro-Oeste Suramericano (Zicosur).

y São Paulo. A lo largo de sus 3.000 km, los senderos unían las ciudades peruanas de Arequipa, Moquegua y Tacna con las brasileñas de Corumbá-MS, Guaira-PR, São Paulo-SP y las cercanías de Santos-SP.

Aún de acuerdo con Beltrán (2016), los españoles, utilizando las estructuras ya existentes, establecieron caminos de salida para las tierras del Altiplano hacia el Pacífico, las llamadas rutas de la Plata, en el siglo XVI, y del Pescado, en el siglo XVIII. Los colonizadores, además, reforzaron las interconexiones entre los polos dinámicos, que eran las áreas productoras de plata, con las regiones que garantizaban el suministro de insumos necesarios: alimentos, bebidas, ropas, zapatos y animales de carga. Dichos polos desempeñaron un importante rol como multiplicadores de las actividades económicas y operaban como “soles” de un sistema (Furtado, 1970, p.35; Mello Franco, 1958, p.24). Rumbo al sur del continente, las provincias argentinas de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y Buenos Aires, así como regiones de Chile, actuaban como “satélites” del polo boliviano de Potosí. En el sentido norte y este, el Lago Titicaca, las minas de mercurio de Huancavelica y los puertos de Arica y Callao, en Lima.

Desde el inicio del siglo XX, estudiosos de la geopolítica regional consideran que el centro-oeste de Brasil desempeña un papel fundamental tanto para la integración nacional brasileña, por ser un área de interconexión entre las cuencas del Amazonas y del Plata, como por su proyección en América del Sur y por estar entre los océanos Pacífico y Atlántico. Según Travassos (1935, p.129), el antiguo territorio de Mato Grosso³ se destacaba por su capacidad de atraer los países vecinos a los puertos atlánticos brasileños, extendiendo los territorios de São Paulo y Paraná y ampliando su fuerza de penetración. El territorio de Mato Grosso sería, al mismo tiempo, una plataforma de proyección brasileña hacia el Pacífico, a través del área central sudamericana⁴, y de atracción de vecinos hacia el Océano Atlántico.

Ante esta situación, el autor propuso la construcción de rutas bioceánicas conectando los puertos brasileños del Atlántico a los puertos del Pacífico de América del Sur, incluyendo la integración ferroviaria entre Santos-SP y Corumbá-MS, que se extendería por el territorio boliviano, vía Santa Cruz de la Sierra, para llegar a la costa del Pacífico. En aquel momento, Travassos (1935, p. 203) ya identificaba la región entre las actuales ciudades de Corumbá-MS, Campo Grande-MS y Ponta Pora-MS como una “Santos Mediterránea”.

Continuaron surgiendo formulaciones sobre la importancia de esta región. Couto e Silva (1965) se refirió a un “Área de Soldadura Geopolítica Continental”, que comprendería a Paraguay, a Bolivia y a los estados brasileños de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia (Freitas, 2004, p.49-50). Casi dos décadas antes, Ostria Gutiérrez (1946) ya se había pronunciado en términos muy similares e incluso utilizado la expresión “soldadura”. Se puede observar que los países y espacios mediterráneos de América del Sur, incluyendo el centro-oeste de Brasil, Bolivia y Paraguay, están ubicados en el corazón continental. Al mismo tiempo que sufren el confinamiento del interior y la lejanía de los océanos, estas “zonas soldadoras”, por su posición geográfica, tienen un enorme potencial para desempeñar el papel de plataforma de interconexión productiva y comercio regional y bioceánico, transformándose en centros logísticos y productores en cadenas regionales (Couto y Silva, 1965).

En el centro-oeste de América del Sur existirían antagonismos geográficos, relacionados con su ubicación con relación a los tres grandes rasgos geológicos de la región: la cordillera de los Andes, que divide el continente al este y al oeste, y las cuencas del Amazonas y del Plata, que condicionan una división al norte y al sur. Así, partes de los territorios del centro-oeste brasileño, de Bolivia y del Chaco paraguayo unen y amarran las vertientes norte, sur, del Atlántico y del Pacífico (Severo, 2012, página154)⁵. Para Mendoza (1935), el

³ El territorio que hoy comprende el estado de Mato Grosso do Sul fue desmembrado del estado de Mato Grosso, oficialmente a partir de 1er de enero de 1979.

⁴ En las publicaciones que se ocupan de la geopolítica regional, esta área también se conoce como Heartland Suramericano, Centro-Oeste Suramericano o Área de Soldadura.

⁵ Además de los geopolíticos brasileños, varios autores de otras nacionalidades también presentaron análisis sobre la importancia del Centro-Oeste sudamericano. En el caso de Paraguay, Philip Kelly y Julia Velilla de Arellaga. Sobre Bolivia, Jaime Mendoza, Alipio Valencia Vega, Alberto Ostria Gutiérrez, Guillermo Francovich y Valentin Abecia Baldivieso. Para Chile, véase los Generales Ramón Cañas Montalva y Julio Canessa Robert. Para más reflexiones sobre la Amazonia en el pensamiento geopolítico brasileño, véase Padula y Brozoski (2021).

denominado Macizo boliviano “constituye el eslabón más grueso y pujante de cuantos integran la cadena andina, dilatándose al oriente hacia el corazón de Sudamérica, cual si quiera darse de mano con el macizo del Brasil”.

Por su parte, Therezinha de Castro (1994, página 86) señala que, en esta región, considerada como “área de transición”, se localizan tres nacientes de cursos de agua tributarios de la cuenca del Amazonas: los ríos Madre de Dios, Mamoré y Guaporé. Al mismo tiempo, los límites del altiplano boliviano eran colindantes con el río Paraguay, con acceso directo a la cuenca del Plata.

En las últimas dos décadas, las dimensiones productiva, financiera y comercial de China y el sudeste asiático han impulsado la demanda mundial de alimentos, materias primas e insumos básicos. Esta dinámica, asociada a las políticas gubernamentales para desconcentrar espacialmente la economía y la población de Brasil, al desplazamiento interno de productores rurales, al desarrollo tecnológico de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa), y a la evolución tecnológica, permitió que el Cerrado y otras áreas se tornaron altamente productivas, estimulando intensas transformaciones geoeconómicas en algunos estados brasileños y convirtiéndolos en actores centrales para la expansión de la frontera agrícola nacional (Embrapa, 2020). Estos son los casos, principalmente, de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul y, en menor medida, de Rondônia, Acre y Roraima. De igual manera, se hace necesario considerar los costos ambientales negativos de esa expansión, en cierta medida resultante de la debilidad de los mecanismos estatales de fiscalización y preservación a lo largo de los años y consolidar un plan de recuperación verde para la Amazonía con fuerte protagonismo de los gobiernos subnacionales (Alvares, Rodrigues Y Narita, 2022).

Al observar las características de las 27 Unidades de la Federación de Brasil, se decidió subdividirlas en tres grupos: 1) 17 estados están bañados por el océano Atlántico (Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul); 2) cuatro estados mediterráneos y no limítrofes con países vecinos, es decir, no atlánticos y no fronterizos (Goiás, Minas Gerais, Tocantins y Distrito Federal); y 3) seis estados son mediterráneos y fronterizos con otras naciones sudamericanas (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Acre, Roraima y Amazonas).

En el presente análisis se priorizaron cinco de estos seis estados mediterráneos, fronterizos y articuladores, los cuales han estado experimentando recientemente intensas transformaciones en los ámbitos de la población, la producción y el comercio exterior. El estado de Amazonas no fue considerado por tener una historia industrial y por poseer una conexión fluvial con el Atlántico, que pasa por un solo estado vecino⁶.

La propia condición de frontera termina por provocar que el modelo productivo de estos estados brasileños traspase las fronteras nacionales y genere una dinámica similar en áreas contiguas de los países vecinos. Se destacan los casos de expansión hacia el oeste de la producción de soja, que traspasó las fronteras de Brasil con Bolivia y Paraguay. Un

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index?reportId=5_31564

