

# Las redes de actores en el Corredor Vial Bioceánico “Mato Grosso do Sul – Puertos del Norte de Chile”: diagnóstico y propuesta de una gobernanza multinivel<sup>1</sup>

As redes de atores do Corredor Rodoviário Bioceânico “Mato Grosso do Sul – Portos do Norte do Chile”: diagnóstico e proposta de uma governança multinível

*Actors networks in the Bioceanic Road Corridor “Mato Grosso do Sul – Ports of Northern Chile”: diagnosis and proposal for a multilevel governance*

Ledys Franco<sup>2</sup>

Julia de Souza Borba Gonçalves<sup>3</sup>

Miguel Atienza<sup>2</sup>

Pedro Silva Barros<sup>3</sup>

Recibido el 1º de julio de 2023; aceptado el 25 de julio de 2023

DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v24i4.4180>

**Resumen:** El Corredor Vial Bioceánico (CVB) entre Brasil, Paraguay, Argentina y Chile es un proyecto cuyo principal objetivo es ofrecer nuevas oportunidades de desarrollo las regiones periféricas y sin acceso al mar del trópico de Capricornio. Sin embargo, la transformación regional necesita algo más que la construcción de infraestructura. Particularmente requiere una coordinación efectiva entre distintos actores para alcanzar el desarrollo. El objetivo principal de este artículo es proporcionar una explicación detallada sobre la estructura de la red de actores del CVB, así como proponer un enfoque potencial de gobernanza que facilite una mejor coordinación entre los participantes. A través de un análisis de redes sociales (*Social Network Analysis* [SNA]) hicimos una exploración de las dinámicas de participación y toma de decisiones entre los diferentes actores involucrados. Los principales hallazgos muestran una baja participación del sector privado, pocos vínculos transnacionales (mayores interacciones entre actores del mismo país), pocos vínculos entre actores de gobierno nacional y subnacional-local, y poca participación del gobierno nacional en Argentina. Con respecto a la propuesta de gobernanza, se sugiere la creación de dos nuevas mesas (Desarrollo Social y Ambiental, y Seguridad Fronteriza), la promoción de misiones empresariales con una visión de integración regional y la preservación de los avances del Grupo de Trabajo del CVB.

**Palabras clave:** Corredor Vial Bioceánico; integración de infraestructura; América del Sur; gobernanza.

**Resumo:** O Corredor Rodoviário Bioceânico (CRB) entre Brasil, Paraguai, Argentina e Chile é um projeto cujo principal objetivo é oferecer novas oportunidades de desenvolvimento para as regiões periféricas e sem litoral do Trópico de Capricórnio. No entanto, para que ocorra uma transformação regional, é necessário mais que construir infraestrutura. Em particular, é necessário uma coordenação eficaz entre os diferentes atores para alcançar o desenvolvimento. O principal objetivo deste documento é fornecer uma explicação detalhada sobre a estrutura da rede de atores do CRB, bem como propor uma abordagem de governança potencial que facilite uma melhor coordenação entre os participantes. Por meio de uma análise de redes sociais (ARS) exploramos a dinâmica de participação e tomada de decisão entre os diferentes atores envolvidos. Os resultados revelaram uma baixa participação do setor privado, poucos vínculos transnacionais (maiores interações entre atores de um mesmo país), baixa interação entre atores governamentais nacionais e subnacionais-locais, e pouco envolvimento do governo nacional na Argentina. Em relação à proposta de governança, sugere-se a criação de duas novas mesas (Desenvolvimento Socioambiental e Segurança Fronteiriça), a promoção de missões empresariais com visão de integração regional e a preservação dos avanços do Grupo de Trabalho CRB.

**Palavras-chave:** Corredor Rodoviário Bioceânico; integração de infraestrutura; América do Sul; governança.

<sup>1</sup> Este artículo se basa en el informe titulado *Redes de actores y su rol en el desarrollo de corredores: diagnóstico y propuesta de gobernanza para el corredor bioceánico vial Mato Grosso do Sul – puertos del norte de Chile*. Publicado por el Ipea, Brasil 2023.

<sup>2</sup> Universidad Católica del Norte (UCN), Antofagasta, Chile.

<sup>3</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, DF, Brasil.



**Abstract:** The Bi-Oceanic Road Corridor (BRC) connecting Brazil, Paraguay, Argentina, and Chile is a Project designed to offer new development opportunities to peripheral regions in the Tropic of Capricorn. However, regional transformation requires more than just physical infrastructure; it particularly requires effective coordination among different actors to achieve development. The main objective of this study is to provide a detailed explanation of the actor network structure within the Bi-Oceanic Road Corridor and propose a potential governance approach that facilitates a better coordination among its participants. Using social network analysis (SNA), we explored the dynamics of participation among these actors. Our primary findings reveal a low level of private sector engagement, limited transnational links (with more interactions occurring among actors from the same country), scarce connections between national and subnational/local government actors, as well as minimal involvement of the national government in Argentina. Regarding the governance proposal, we suggest the creation of two new committees (Social and Environmental Development, and Border Security), the promotion of business missions with a regional integration approach, and the preservation of the progress made by the BRC Working Group.

**Keywords:** Bi-oceanic Road Corridor; Infrastructure Integration; South America; Governance.

---

## 1 INTRODUCCIÓN

Desde la década de los noventa, la evolución de los corredores económicos ha ido reemplazando el enfoque de polos de crecimiento, con el objetivo de promover el desarrollo a través de la infraestructura física y funcional para conectar a regiones comercial e institucionalmente, además de proveer la inserción en cadenas de valor global (CVGs). Más recientemente, se ha debatido la idea de corredores logísticos (Sanguinetti et al, 2021), los cuales se enfocan en la interconectividad entre diferentes nodos, en la promoción de conexión digital y de las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), principalmente para fomentar la integración productiva y CGVs más inclusivas (CEPAL, 2014), en la armonización de normas técnicas entre las partes (Tironi, 2020) y en el cuidado al medio ambiente (Virga; Miranda; De Marchi, 2021).

Sin embargo, los corredores son proyectos dinámicos cuya implementación y operación conlleva diversos compromisos a medida que avanza en sus etapas de desarrollo. Pasar de una ruta de transporte hacia un corredor de transporte, luego convertirlo en un corredor logístico y comercial y, finalmente, en un corredor económico y de desarrollo implica ciclos de mejora tanto en la infraestructura física como funcional (Dannenberg; Diez; Schiller, 2018). Esta evolución supone según Kunaka y Carruthers (2014, p. 23) "un conjunto de decisiones estratégicas desarrolladas y tomadas por el sector privado, inversionistas, organismos multilaterales, los municipios y los gobiernos".

Aunque varios estudios reconocen el rol de la agencia para lograr los objetivos de un corredor, todavía existe una brecha en la literatura sobre cómo las estructuras de gobernanza afectan los proyectos de corredores transnacionales y por qué estos proyectos pueden fracasar antes de su implementación (algunas excepciones son Magennis et al., 2021; Öberg, 2014). Por tanto, el objetivo de esta investigación es analizar cómo las estructuras de gobernanza favorecen o bloquean la planificación y/o implementación de un corredor. A partir de un enfoque de gobernanza multinivel y tomando como caso de estudio el corredor vial bioceánico (CVB), buscamos entender: cómo los gobiernos nacionales, regionales y locales, el sector privado, académico y la comunidad en general participan del diseño y planificación del CVB; y cuáles son las implicaciones para su gobernanza de cara a la implantación del corredor y su contribución al desarrollo regional.

El CVB se concibe como un importante mecanismo para el desarrollo de las regiones periféricas históricamente aisladas no solo de las oportunidades económicas, sino también de los

procesos políticos. Se observa que las discusiones sobre el Corredor Bioceánico han trascendido el espacio de su Grupo de Trabajo y, actualmente, también se discute el tema en otros foros como el Foro de Territorios Subnacionales del Corredor Bioceánico Capricornio. En el 3er Foro, los representantes de gobiernos subnacionales subrayaron la importancia de este proyecto para concretar un corredor de desarrollo de territorios “a partir de proyectos de integración productiva, prestación de servicios, nuevos flujos de comercio, turismo e inversiones, creación de nuevos puestos de trabajo, mayor demanda de capacitación, incorporación de nuevas tecnologías, acceso a la digitalización, entre otras” (Gobierno de Salta, 2023).

Superar desarticulaciones, evitar deficiencias institucionales, ambientales y sociales que puedan socavar el desarrollo y éxito del corredor, son desafíos que aún no están claros cómo se van a abordar desde la agenda de desarrollo e implementación del CVB. Este estudio representa una contribución al campo de la gobernanza de proyectos de infraestructura y a la comprensión de las complejidades asociadas con la coordinación de iniciativas regionales de gran envergadura. Los hallazgos y recomendaciones derivados de esta investigación tienen el potencial de guiar la toma de decisiones y las acciones futuras en el contexto del CVB, impulsando su efectividad y contribuyendo al desarrollo sostenible de las regiones involucradas y de la integración en América Latina.

Este trabajo inicia con una discusión sobre los corredores desde una perspectiva de Gobernanza Multinivel. A continuación, se describe el caso de estudio y la estrategia empírica. El siguiente apartado presenta los principales hallazgos y por último, se presentan las conclusiones.

## **2 LOS CORREDORES DE TRANSPORTE DESDE UNA PERSPECTIVA DE GOBERNANZA MULTINIVEL: EL ROL DE LOS ACTORES**

El desarrollo de corredores transnacionales refleja las cinco dimensiones clave de la gobernanza territorial: (i) coordinar las acciones de los actores e instituciones, (ii) integrar los sectores políticos, (iii) movilizar la participación de las partes interesadas, (iv) adaptarse a los contextos cambiantes y (v) analizar los impactos territoriales (Copus; Lima, 2015). En la mayoría de los corredores existe una amplia gama de actores del sector público y privado con diferentes intereses sobre su desarrollo, incluidos inversionistas, gobiernos, empresas internacionales y nacionales, transportistas y proveedores de infraestructura, sociedad civil y la academia. Sin embargo, los corredores transnacionales enfrentan desafíos claves que incluyen la falta de instituciones sólidas y coordinadas para gestionar y coordinar su desarrollo, dando lugar a retrasos en las obras de infraestructura y a conflictos en la toma de decisiones. Además, las diferencias políticas y las regulaciones contradictorias entre los países y regiones involucrados pueden dificultar la cooperación y la implementación efectiva de los corredores (Dunford; Liu, 2019).

El regionalismo o la cooperación transfronteriza, según Scott (1999), se puede entender como parte de un proceso de regulación política que opera a diferentes escalas espaciales. Este enfoque implica una integración espacial para abordar problemas que involucran a actores a nivel local, regional y nacional. La Figura 1 muestra las diferentes dimensiones en las que se gestiona y desarrolla un corredor desde el enfoque de la gobernanza multinivel (MLG, por sus siglas en inglés). Aquí se señalan cuatro dimensiones que varían según la definición espacial de cada corredor: (1) Internacional, (2) Nacional, (3) Regional y (4) Local.

Figura 1 – Lógica multiescalar para la gobernanza de corredores



Fuente: Autores.

En la primera dimensión, los presidentes, ministerios y organizaciones internacionales interactúan en particular para coordinar estrategias y finalizar acuerdos para el desarrollo de iniciativas de integración comercial. Aquí la relación es horizontal y el papel principal es la regulación, administración, facilitación del comercio e inversión en infraestructura. Ejemplo de ello es que los presidentes sudamericanos se reunieron en Brasilia en 30 de mayo de 2023 y acordaron, en el Consenso de Brasilia,

[...] trabajar por el incremento del comercio y de las inversiones entre los países de la región; la mejora de la infraestructura y logística; el fortalecimiento de las cadenas de valor regionales; la aplicación de medidas de facilitación del comercio e integración financiera; la superación de las asimetrías (Brasil, 2023).

En la segunda dimensión, se reconoce que dentro de un país, los Estados deben coordinarse con los gobiernos regionales o provinciales y locales- relación vertical- (Howlett; Kekez; Poocharoen, 2017) para el diseño de políticas basadas en el lugar, la regulación de los cruces fronterizos, los controles sanitarios y Fito zoosanitarios, las licencias para operar vehículos de transporte comercial, la regulación de la calidad y cantidad de vehículos, los permisos de planificación para construir plataformas logísticas, puertos e incluso para garantizar los servicios mínimos necesarios (electricidad y agua) y también, para anticipar problemas de planificación locales.

En las dimensiones 3 y 4, también existen relaciones horizontales que incluyen la coordinación y gestión de los corredores en función de la realidad de cada territorio. Esta comprensión debe incorporar los procesos de centralización y descentralización que ocurren en las regiones urbanas en función del uso del suelo y la disponibilidad de mano de obra, la concentración de flujos internacionales y nacionales, y la consolidación e integración de los operadores de transporte y logística. En este sentido, la integración de políticas y estrategias en diferentes niveles de gobierno y entre distintos sectores para asegurar la coherencia y la complementariedad de las acciones tomadas en relación con el corredor, abordando aspectos

como la infraestructura, la conectividad y la digitalización, el desarrollo económico, el transporte, el medio ambiente, la planificación territorial, entre otros, son elementos claves desde una perspectiva de gobernanza multinivel. Sin embargo, cuando los corredores son administrados en mayor medida por el sector público en distintas escalas, enfrentan el riesgo de que debido a cambios políticos y administrativos en los diferentes niveles de gobierno pueden afectar la continuidad y la consistencia en la implementación del corredor. Es decir, los cambios de liderazgo, las reestructuraciones institucionales y las prioridades políticas cambiantes pueden generar inestabilidad y afectar la coordinación y el avance del corredor.

Finalmente, la participación efectiva del sector privado, las universidades y la ciudadanía en el diseño y toma de decisiones también es otro desafío. Garantizar una representatividad equitativa de todos los grupos de interés y la inclusión de las voces de las comunidades locales en el proceso de gobernanza es fundamental para lograr una gestión inclusiva y legítima. Pero, los distintos actores involucrados pueden tener intereses divergentes, especialmente en términos de distribución de poder, beneficios económicos y control sobre recursos. Estos conflictos pueden dificultar la búsqueda de soluciones consensuadas y ralentizar el progreso de un corredor. Así, la coordinación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno y actores involucrados para lograr materializar un corredor y sus objetivos es una tarea compleja que requiere superar diferencias en intereses, agendas y capacidades.

### **3 CASO DE ESTUDIO Y ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN**

El marco analítico sobre gobernanza multinivel desarrollado anteriormente se aplica para analizar cómo los gobiernos nacionales, regionales y locales, el sector privado, académico y la comunidad en general participan del diseño y planificación del Corredor Vial Bioceánico (CVB). Esta iniciativa nació como un proyecto de integración física y comercial que conectará regiones periféricas sin acceso al mar (mapa 1), como Mato Grosso do Sul en Brasil, la región del Chaco paraguayo y las provincias del noroeste de Argentina con los puertos del norte de Chile. El CVB tiene una longitud de 2,290 kilómetros e incluye una población de aproximadamente 6,300,000 habitantes. Si se consideran las regiones vecinas, la población total involucrada sería de aproximadamente 20,376,000 según datos de 2021.

El CVB es un proyecto adecuado para ilustrar el valor del marco analítico por varias razones. Primero, por su proceso histórico de aproximadamente 50 años. Este proyecto surge a partir de varios intentos de integración regional: (i) en 1973 el Grupo de Empresarios del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS) para establecer un mercado regional integrando al noroeste argentino, norte de Chile, sur oriente de Bolivia y Paraguay; (ii) la movilización de gobiernos subnacionales que ya participaban en la ZICOSUR; (iii) en 2015, a partir de la propuesta de gobiernos nacionales de Brasil, Paraguay, Argentina y Chile, en el contexto de aproximación de la Alianza del Pacífico-Mercosur, firman la “Declaración de Asunción sobre Corredores Bioceánicos<sup>4</sup>”; (iv) en 2017, se reafirma el compromiso de ejecutar el CVB firmando la “Declaración de Brasilia sobre Corredores Bioceánicos”; (v) en 2020, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata) aprobó una financiación de 354 millones de dólares para el “Proyecto de Mejora y Pavimentación

<sup>4</sup> [https://www.minrel.gob.cl/minrel\\_old/site/artic/20151221/asocfile/20151221164909/declaracion\\_de\\_asuncion\\_sobre\\_corredores\\_biocenicos.pdf](https://www.minrel.gob.cl/minrel_old/site/artic/20151221/asocfile/20151221164909/declaracion_de_asuncion_sobre_corredores_biocenicos.pdf)

de Carretera PY-15, tramo Mariscal Estigarribia-Pozo Hondo y acceso a Mariscal Estigarribia, República del Paraguay”, que es un tramo integrante del CVB; y (vi) en noviembre de 2021, se creó el Frente Parlamentario para el CVB con legisladores de los cuatro países.

Segundo, es un proyecto que no cuenta con una estructura supranacional para coordinar su planificación y desarrollo, por el contrario, depende de la coordinación entre los cuatro gobiernos nacionales y un grupo de trabajo que reúne anualmente. A partir de la Declaración de Asunción, se conforma un Grupo de Trabajo (GT) integrado inicialmente por los Ministerios de Infraestructura, Obras Públicas y Transporte. Posteriormente, en 2016, en el marco del tercer encuentro del GT en la ciudad de San Salvador de Jujuy (Argentina) se establecieron cuatro mesas de trabajo: (i) mesa de gestión coordinada de fronteras; (ii) mesa de universidades; (iii) mesa de desarrollo productivo; y (iv) mesa de infraestructura, transporte y logística. En encuentros posteriores se conforma la mesa de turismo. En la IV reunión del GT desarrollada en Paraguay, en mayo de 2017, Brasil presentó una propuesta de modelo de gobernanza cuyo objetivo sería consolidar todos los temas en una sola instancia para la consecución del proyecto, a fin de superar las resistencias en su implementación. En la propuesta, se planteó la creación de un Comité Gubernamental, un Comité Directivo y un mecanismo de apoyo, con cuatro programas temáticos que incluyen estas mesas y la participación de actores públicos, privados, sociedad civil y academia. No obstante, hasta la fecha esta iniciativa no se ha materializado.

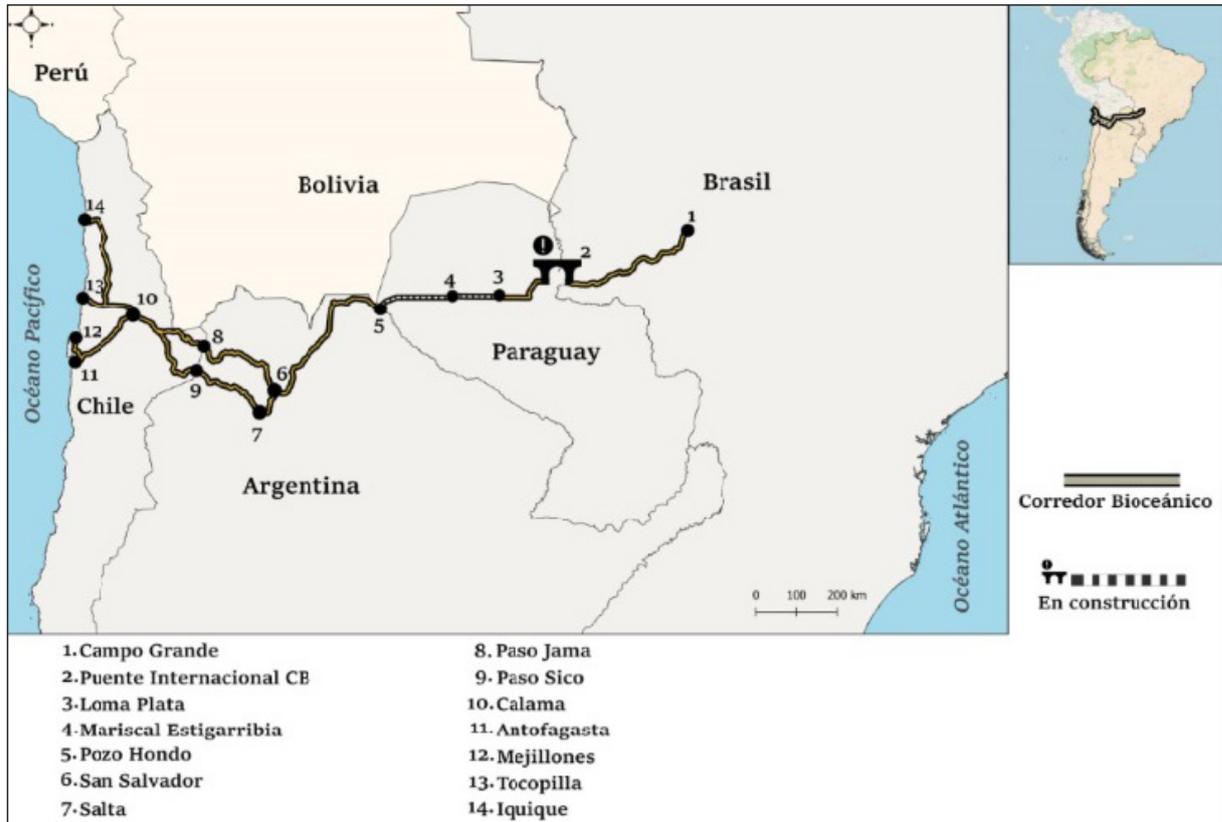
Tercero, pese a que el CVB es la única iniciativa de integración física y comercial respaldada por dos declaraciones presidenciales y cuyas reuniones anuales han permanecido hasta la fecha desde el 2015 – a excepción del año 2020 debido al contexto de pandemia covid-19 – se desconoce el seguimiento y evaluación del desarrollo de los compromisos asumidos en cada reunión. Tampoco, los integrantes de las mesas se han mantenido a lo largo de los años.

Por las razones anteriores y a fin de ampliar la discusión en la literatura acerca sobre cómo las interacciones entre actores que participan de una iniciativa de Corredor es un factor clave para la concreción de estos proyectos, tomamos como caso de estudio el CVB, y utilizamos información primaria recopilada en dos etapas sobre los actores públicos y privados involucrados en su desarrollo. La primera etapa se basó en la revisión de actas y listado de participantes de las reuniones de los GT del corredor desde la firma de la Declaración de Asunción en 2015. En la segunda, se aplicó una encuesta mediante un muestreo tipo bola de nieve donde cada uno de los actores encuestados mencionó a otros agentes con los que estaban vinculados<sup>5</sup>. Esto permitió construir la red de actores que participan del CVB y cómo se vinculan entre sí. Además, se consideran atributos clave de cada actor, como la nacionalidad, el sector productivo y los años de participación en el proyecto.

---

<sup>5</sup> La recolección de los datos tardó dos años (2020-2022), tiempo en el cual la técnica de muestreo se saturó, es decir, no apareció ningún nombre nuevo en la red. La encuesta se estructuró en cuatro secciones: (i) datos del actor encuestado; (ii) percepción del CVB; (iii) red de actores del CVB; y (iv) condiciones y posibles resultados del CVB. De esta fuente de datos, obtuvimos un total de 243 respuestas: 94 en Chile, 78 en Brasil, 42 en Argentina, 27 en Paraguay, 1 en Bolivia y 1 en Uruguay respectivamente

Mapa 1 – Trazado del Corredor Vial Bioceánico



Fuente: Franco *et al.* (2023).

Para el procesamiento y análisis de los datos, se utilizó la técnica de Análisis de Redes Sociales (ARS), la cual permitió examinar dos aspectos fundamentales: (i) el tamaño y los patrones de las relaciones sociales entre los actores involucrados en la iniciativa del CVB, y (ii) la identificación de comunidades (clústeres) con características distintivas en las relaciones dentro y entre grupos. Además, se analizaron las redes desde una perspectiva de los organismos bilaterales y/o multilaterales de la región a fin de obtener una comprensión más completa de la estructura de las interacciones en términos de individuos y organizaciones<sup>6</sup>.

#### 4 RESULTADOS

Según Grappi (2018), la cuestión de a quién involucrar en un corredor es clave: si son muy pocos actores, la gobernanza podría fracasar; mientras que, si hay demasiadas partes interesadas, la coordinación se complejiza. El CVB es un proyecto que se caracteriza por la participación de dos Repúblicas Federales (Argentina y Brasil) y dos Repúblicas Unitarias (Chile<sup>7</sup> y Paraguay) y, conecta regiones distantes de los centros nacionales. Estas características hacen que varíe el grado de autonomía y descentralización de las regiones, estados, provincias y departamentos (Barros; Gonçalves, 2021). Además, el grado de avance del corredor en cada uno de los países no

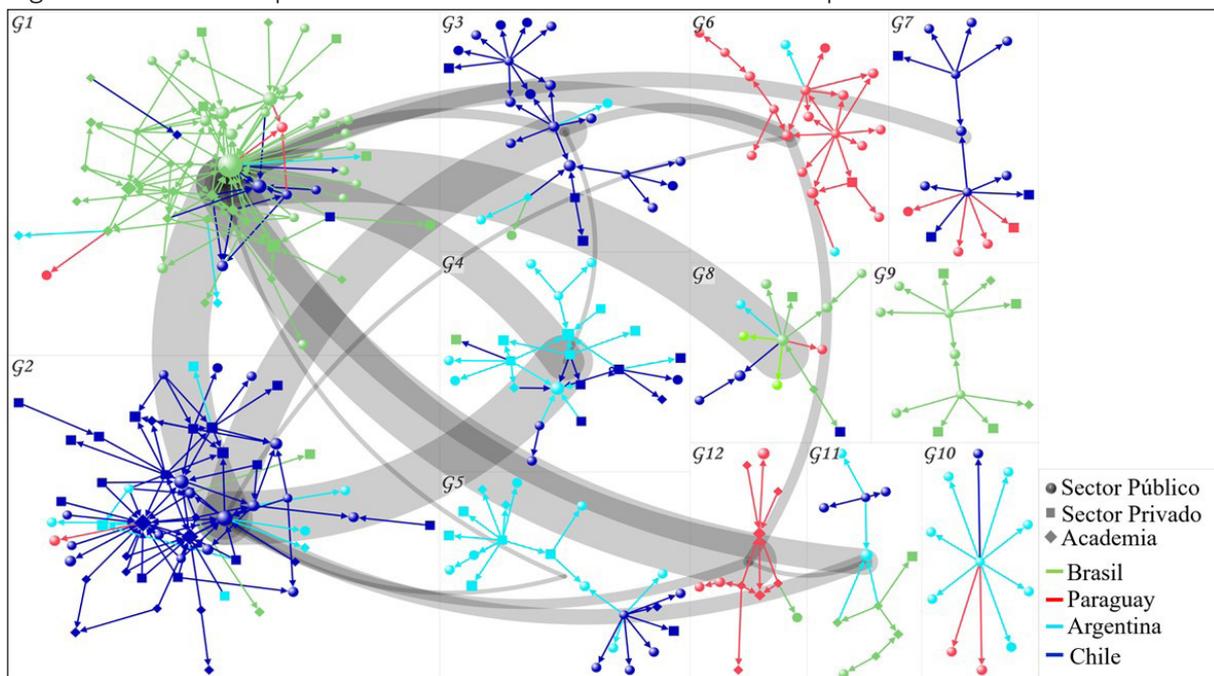
<sup>6</sup> Es importante aclarar que las redes que se construyen a partir de los datos obtenidos no son dinámicas, es decir representar los actores que han participado y/o participan hasta el periodo de recolección de los datos (2020-2021)

<sup>7</sup> Chile es una República Unitaria, sin embargo se observan acciones hacia la descentralización del gobierno nacional, como las primeras elecciones para gobernadores en 2021. Ver más en: <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/eleccion-democratica-de-gobernadores-regionales>.

es homogéneo, de forma que los actores que participan en cada país deben responder no solo a la etapa de planificación e inversión actual del corredor dentro del territorio, sino también a la estructura administrativa del país. Por eso, es importante analizar cómo las redes de actores dentro de cada país favorecen o no la consecución de esta iniciativa de integración

La figura 2, muestra el sistema de relaciones entre los actores que participan de la iniciativa del CVB. Aquí se observan los doce principales clústeres (grupos) de distintos tamaños (figura 2 y tabla 1). Aunque este sistema de redes dio como resultado 42 clústeres, aclaramos que los grupos del 14 al 42 fueron considerados como residuo, puesto que estaban integrados por menos de 10 actores. Mientras que, los clústeres del 1 al 12 concentran el 70% del total de actores y el 90% de las interacciones. Las líneas de color gris muestran las interacciones entre clústeres (el grosor de la línea da cuenta del volumen de las interacciones). Como se observa en la figura y se detalla en la tabla 1, el clúster 1 se caracteriza por su poca diversidad en la nacionalidad (fundamentalmente brasileña), pero es heterogéneo en su composición sectorial (académicos, público-nacional, público-subnacional y privados). Los clústeres 2 y 3 presentan un 80% de actores chilenos, pero con atributos diferentes en el sistema de relaciones. El clúster 2 por ejemplo, presenta interacciones entre actores privados, públicos subnacionales y académicos, mientras que, el clúster 3 muestra interacciones entre actores públicos nacionales y subnacionales. Los clústeres 4 y 5 se caracterizan por su composición de actores argentinos y chilenos del sector privado y público subnacional. El clúster 6 presenta una composición del 90% de actores paraguayos y concentra una alta participación de actores públicos-nacionales. Finalmente, los clústeres del 7-12 siguen siendo homogéneos en nacionalidad y más o menos heterogéneos en el sector.

Figura 2 – Clústeres: patrones de articulación entre los actores que rodean la iniciativa del CVB



Nota: El gráfico debe leerse en términos de lo que representan los colores (nacionalidad) y las formas (sector). Los vínculos entre clústeres están representados a través de los enlaces de color gris. El grosor de cada enlace indica la fuerza de los vínculos (siendo mayor cuantos más vínculos hay y menor lo contrario).

Fuente: Franco et al., 2023.

Tabla 1 – Clústeres en la red de actores del CVB

Grupo	Cantidad	País				Sector				
		Chile	Argentina	Paraguay	Brasil	Público Nacional	Público Subnacional	Privado	Académico	NI
G1	59	12%	3%	2%	83%	24%	22%	12%	41%	2%
G2	56	80%	14%	2%	4%	9%	27%	36%	25%	4%
G3	24	83%	13%	0%	4%	38%	17%	13%	4%	29%
G4	23	43%	52%	0%	4%	4%	26%	52%	9%	9%
G5	21	33%	67%	0%	0%	19%	29%	29%	14%	10%
G6	20	0%	10%	90%	0%	75%	10%	5%	0%	10%
G7	15	73%	0%	27%	0%	47%	20%	27%	0%	7%
G8	13	23%	8%	8%	46%	77%	0%	15%	8%	0%
G9	12	0%	0%	0%	100%	17%	33%	33%	17%	0%
G10	11	9%	73%	18%	0%	36%	55%	0%	0%	9%
G11	11	0%	0%	91%	9%	27%	0%	0%	64%	9%
G12	10	10%	10%	80%	0%	50%	10%	40%	0%	0%

Fuente: Franco *et al.* (2023).

Estos resultados son coherentes con la etapa del corredor, ya que, como se ha documentado en experiencias de corredores en Asia y África, en las primeras etapas tiende a observarse mayor interacción entre actores con características similares, sean estas nacionales, económicas, sociales y/o culturales (Sequeira; Hartmann; Kunaka, 2014; Hope; Cox 2015; Magennis *et al.*, 2021). Además, el predominio de relaciones entre actores de la misma nacionalidad en el contexto de este proyecto puede ser explicado por sus propias características, entre ellas:

1. Es un proyecto de tipo *top-down* impulsado por los gobiernos nacionales de Brasil, Paraguay, Argentina y Chile a través de la firma de la Declaración de Asunción en 2015. Hay una mirada “nacional” del corredor, pese a su característica transnacional e impacto regional y local.
2. La etapa del desarrollo del CVB en cada país – etapa inicial de inversión en infraestructuras y servicios de transporte – es heterogénea e implica una mayor participación y responsabilidad del sector público nacional representado a través de los ministerios, las cancillerías y los presidentes.
3. Este es un corredor cuyas obras están siendo financiadas por recursos de cada Estado y, en menor medida, por instituciones financieras regionales como Fonplata<sup>8</sup> y la empresa pública Binacional Itaipú<sup>9</sup>. Por tanto, este proyecto a diferencia de otras iniciativas de integración regional en Sudamérica, no se financia con recursos de otros países extrarregionales, como China o Estados Unidos (ejemplo, la modernización de la Línea Belgrano de la Argentina<sup>10</sup>). Además, tampoco hay participación de instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), ni por inversionistas privados del territorio y/o del extranjero.

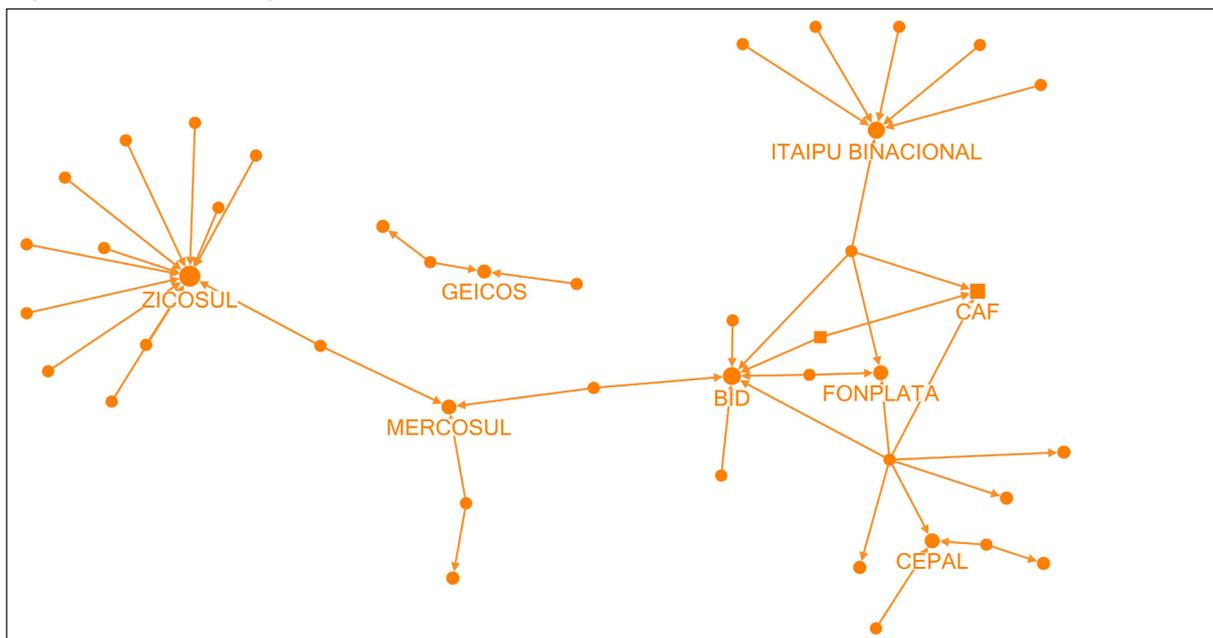
<sup>8</sup> El FONPLATA es la institución a cargo de financiar la pavimentación del tramo de Mariscal Estigarribia (Paraguay) a Pozo Hondo, frontera con Argentina. <https://www.fonplata.org/es/proyectos/proyecto-de-mejoramiento-y-pavimentacion-ruta-py-15-tramo-mariscal-estigarribia-pozo-hondo-y-acceso-mariscal-estigarribia-en-el-departamento-de-boqueron-de-la-republica-del-paraguay>

<sup>9</sup> Binacional Itaipú financia la construcción del puente Internacional Porto Murtinho-Carmelo Peralta con una inversión base es de aproximadamente USD 75.000.000. <https://www.itaipu.gov.br/es/sala-de-prensa/noticia/itaipu-lanza-esta-manana-en-carmelo-peralta-la-licitacion-con-miras-la-constr>

<sup>10</sup> Para mayor información revisa aquí: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/meoni-junto-al-presidente-fernandez-anuncio-prestamos-chinos-para-transporte-ferroviario>

Otro aspecto a considerar son los vínculos con los organismos multilaterales y bilaterales, dada la dimensión nacional-regional-global del CVB. Este tipo de organismos desempeñan un papel importante en el desarrollo de corredores económicos en las áreas de financiamiento, asistencia técnica, coordinación, facilitación, marcos normativos y promoción de inversiones. Su participación contribuye a superar desafíos, impulsar la integración regional y promover el desarrollo sostenible en los corredores económicos (ver, el Banco Asiático de Desarrollo (ADB) y el Banco Africano de Desarrollo (AfDB). Sin embargo, en el contexto del CVB, aunque, encontramos instituciones como Zicosur, Binacional Itaipú, Mercosur, el BID, la Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), y Grupo Empresario Interregional del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS). Esta es una red poco densa y con escasa articulación entre estas instituciones (figura 3). Este resultado, es congruente con la gestión del Corredor, como se mencionó anteriormente esta es una iniciativa en mayor medida promovida por gobiernos nacionales de los cuatro países (política *top-down*). Sin embargo, se identifica a ZICOSUR y Binacional Itaipú como organismos clave para el desarrollo del corredor debido a su relevancia en el área de influencia.

Figura 3 – Red de organismos internacionales entorno al CVB



Fuente: Franco *et al.* (2023).

Los organismos multilaterales suelen ser fuentes importantes de financiamiento para proyectos de corredores económicos. Su ausencia puede resultar en una escasez de recursos financieros y dificultades para obtener el capital necesario para el desarrollo de infraestructuras y otras actividades relacionadas. Esto puede retrasar o incluso detener la implementación de proyectos de corredores, limitando su potencial de desarrollo económico o dando lugar a elefantes blancos. La escasa articulación y participación que se observa por parte de organismos multilaterales en iniciativa del CVB puede implicar algunos riesgos:

- Mayores dificultades para la coordinación y armonización de normas: los organismos

multilaterales y la gobernanza intergubernamental pueden desempeñar importante papel en la coordinación y armonización de políticas entre los diferentes actores involucrados en los corredores económicos. Su ausencia puede llevar a la falta de alineación entre las políticas y estrategias de los países y regiones participantes, lo que dificulta la implementación efectiva del corredor. La falta de coordinación también puede generar duplicación de esfuerzos, ineficiencias y conflictos entre los actores involucrados.

- Menor capacidad técnica: estos organismos y la gobernanza intergubernamental a menudo brindan asistencia técnica en áreas clave relacionadas con los corredores, como la planificación de infraestructuras, la gestión del tráfico y la logística, y la evaluación de impacto ambiental y social. Su falta de participación puede significar una pérdida de conocimientos especializados y dificultades para abordar los desafíos técnicos y operativos que surgen en la implementación de los corredores.
- Debilitamiento de la gobernanza y la cooperación regional: La participación de organismos multilaterales puede fortalecer la gobernanza y la cooperación regional en proyectos de integración económica. Su ausencia puede debilitar los mecanismos de gobernanza y la capacidad de los países y regiones para colaborar y resolver problemas comunes. Esto puede dificultar, además, la toma de decisiones y la gestión de conflictos.

En resumen, aunque un corredor económico comprende un conjunto de infraestructuras que ayuda a facilitar las actividades económicas, sin instituciones y una estructura de gobernanza para resolver los aspectos del software, como las instalaciones comerciales (normas, costumbres, tiempo y costo gastado en las fronteras), el hardware no funcionará de manera eficiente. Tanto los aspectos duros como blandos que comprende un corredor necesitan una intervención activa y continua de los gobiernos, los formuladores de políticas y una participación activa de los actores directamente afectados por estas iniciativas (ej., sector privado, comunidades locales, instituciones intergubernamentales y organismos multilaterales). Al mismo tiempo, una asociación estratégica para el desarrollo de políticas y un plan de acción, evaluación y control para fomentar la cooperación, la integración y el desarrollo de nuevas actividades económicas alrededor de estos proyectos y así lograr la atracción de nuevas industrias que impacten en el desarrollo regional.

## **5 CONCLUSIONES**

Desde la firma de los acuerdos de la Declaración de Asunción en 2015 el proyecto del Corredor Bioceánico ha mostrado su resistencia a los cambios en los gobiernos y a los distintos problemas que han afectado a la gobernanza regional. Durante este periodo, el proyecto ha logrado avances significativos en sus infraestructuras, y se espera que a corto plazo se complete la construcción de una carretera que conecte los cuatro países que conforman el corredor. Si bien este hito representa un primer paso importante, es necesario reconocer que no es suficiente para un proyecto de largo plazo con objetivos orientados hacia el desarrollo regional. En la actualidad, el proyecto enfrenta desafíos significativos en términos de diseño institucional y la necesidad de una mayor interacción y cooperación entre los diferentes participantes. Estos aspectos presentan debilidades que deben ser abordadas para garantizar el éxito y la sostenibilidad a largo plazo del proyecto.

Como se evidenció en la sección de resultados, este proyecto enfrenta debilidades en cuanto a las relaciones entre los actores que conforman el corredor. La red de actores es todavía frágil y

muestra poca densidad, se evidencia poca participación del sector privado, escasa articulación entre el sector público Nacional y Subnacional y particularmente en Argentina, ausencia del sector público Nacional. Aunque estos resultados son coherentes con la etapa de desarrollo del corredor, podrían convertirse en un cuello de botella para el diseño del conjunto de normas que deberán acompañar la puesta en marcha del corredor (acuerdos aduaneros, de tránsito, sanitarios, fitosanitarios, entre otros) ya que requieren de una mayor cooperación para el diseño y/o acciones de adaptación de las normas a los sistemas ya existentes en cada país. También es preocupante que el sector privado esté ausente del diseño y avance de la iniciativa, puesto que como se ha documentado en distintos estudios sobre corredores, estos proyectos no son exitosos si se garantiza solo el conjunto de infraestructuras, requieren de actores interesados tanto en el transporte de mercancías como en el establecimiento de encadenamientos productivos regionales y a través de estos. Es decir, no es suficiente con crear las condiciones para el desarrollo de un nuevo mercado, debe de integrarse a los actores que participarán de ese mercado. Además, es necesario fomentar la conectividad y la digitalización tanto para el buen uso de la logística como para la adecuada inclusión de la población local al proyecto del corredor.

La situación que vive en estos momentos el Corredor Bioceánico es propicia para tomar decisiones que contribuyan a consolidar la tendencia que parece haberse iniciado. Para ello es central repensar la gobernanza del corredor con dos fines principales: avanzar hacia *acuerdos más complejos que permitan construir un software que garantice resultados a largo plazo; e integrar a todos los actores involucrados*, avanzando desde un diseño desde arriba hacia abajo a otro que considere las propuestas de las regiones participantes y la población y genere mecanismo de gestión del corredor desde abajo hacia arriba. Por lo tanto, se plantea un modelo de gobernanza que incluye, además del Comité Gubernamental, la operación de un Comité Consultivo y un Comité de Control y Seguimiento, así como la integración de una instancia dedicada al desarrollo social y ambiental y otra enfocada en la seguridad fronteriza.

Esta propuesta de gobernanza del CVB apunta a la “preservación de la red y de los avances del Grupo de Trabajo, con el funcionamiento de un sitio web que concentre la información sobre el contacto institucional, como un repositorio para preservar la memoria institucional y contar con la información de los actores que participan en cada país” (Franco *et al.*, 2023, p. 71). También se sugiere la creación de dos nuevas mesas en el marco del Grupo de Trabajo: la Mesa de Desarrollo Social y Medioambiental y la Mesa de Seguridad Fronteriza (Franco *et al.*, 2023).

Además, deberá procurar la “promoción de una visión de integración regional para la prospección global del CVB, con misiones empresariales y capacitación técnica, fomentando al encadenamiento productivo de las PYME; que en las páginas oficiales de los gobiernos locales y sus respectivas agencias haya un link destacado que direcciona el usuario al sitio web del CVB; proporcionar información a los usuarios sobre las ventajas regionales del CVB, como el fomento al turismo, al intercambio universitario y a la producción local” (Franco *et al.*, 2023, p. 71), entre otros.

## REFERENCIAS

ACTA DECLARACIÓN DE ASUNCIÓN SOBRE CORREDORES BIOCEÁNICOS. Assunción, Paraguay, 2015.

ACTA DECLARACIÓN DE BRASÍLIA SOBRE CORREDORES BIOCEÁNICOS. Brasília, DF, Brasil, 2017.

BARROS, P. S; GONÇALVES, J. S. B. O protagonismo do Mato Grosso do Sul para a resiliência do Corredor

- Rodoviário Bioceânico. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 10, n. 19, p. 105-28, 2021.
- BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B. O protagonismo do Mato Grosso do Sul para a resiliência do Corredor Rodoviário Bioceânico. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 10, n. 19, p. 105-28, 2021.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Nota a la prensa n. 217*. Consenso de Brasília. Brasília, DF, 30 maio 2023.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA Y EL CARIBE [CEPAL]. *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. [s.l.]: CEPAL, 2014. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/24749>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- COPUS, A. K.; DE LIMA, P. Territorial cohesion in rural Europe. [s.l.]: Routledge, Taylor y Francisc Group, 2015.
- DANNENBERG, P.; DIEZ, J. R.; SCHILLER, D. Spaces for integration or a divide? New-generation growth corridors and their integration in global value chains in the Global South. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, [s.l.], v. 62, n. 2, p. 135-51, 2018.
- GOBIERNO DE SALTA. Tercer Foro de los Territorios Subnacionales del Corredor Bioceánico de Capricornio: Declaración De Salta. Salta, 2023. Disponível em: <https://www.semadesc.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/Declaracion-de-Salta-Tercer-Foro-de-los-Territorios-Subnacionales-el-CBC.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- DUNFORD, M.; LIU, W. Chinese perspectives on the Belt and Road Initiative. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, [s.l.], v. 12, n. 1, p. 145-167, 2019.
- FRANCO, L.; GONÇALVES, J. D. S. B.; ATIENZA, M.; BARROS, P. S. *Redes de actores y su rol en el desarrollo de corredores: diagnóstico y propuesta de gobernanza para el corredor bioceánico vial Mato Grosso do Sul – puertos del norte de Chile*. Brasília: Ipea, 2023. 79 p.
- GRAPPI, G. *Asia's era of infrastructure and the politics of corridors: decoding the language of logistical governance*. *Logistical Asia: The labour of making a world region*, 2018. p. 175-98.
- HOPE, A.; COX, J. Development corridors. *Coffey International Development*, [s.l.], n. 12, 2015.
- HOWLETT, M., KEKEZ, A.; POOCHAROEN, O. O. Understanding co-production as a policy tool: Integrating new public governance and comparative policy theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 19, n. 5, p. 487-501, 2017.
- KUNAKA, C.; CARRUTHERS, R. *Trade and transport corridor management toolkit*. [s.l.]: World Bank Publications, 2014.
- MAGENNIS, E.; CORRIGAN, J.; BLAIR, N.; BROIN, D. Ó. Planning a Dublin-Belfast Economic Corridor: Networks, engagement and creating opportunities. *Administration*, [s.l.], v. 69, n. 4, p. 57-82, 2021.
- ÖBERG, M. Governance structure for transport corridors. Dissertation (Doctoral) – Luleå Tekniska Universitet, 2014.
- SANGUINETTI, P.; MONCARZ, P.; VAILLANT, A, ALLUB, L.; JUNCOSA, F.; BARRIL, D.; CONT, W.; Y LALANNE, Á. *Caminos para la integración: facilitación del comercio, infraestructura y cadenas globales de valor*, 2021
- SCOTT, J. W. European and North American contexts for cross-border regionalism. *Regional studies*, v. 33, n. 7, p. 605-17. 1999.

SEQUEIRA, S.; HARTMANN, O.; KUNAKA, C. *Reviving trade routes: evidence from the maputo corridor*. Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP) discussion paper, n. 14. World Bank, 2014.

TIRONI, L. F. Harmonização de regulamentos e normas técnicas no mercosul. *Revista Tempo do Mundo*, [s.l.], n. 23, p. 235–53, 2020. DOI: <https://doi.org/10.38116/rtm23art9>

VIRGA, T.; MIRANDA, H.; DE MARCHI, B. Integração física na Amazônia sul-americana: a inclusão das órbitas de circulação intrarregionais na agenda pública. *Revista Tempo Do Mundo*, [s.l.], v. 27, p. 215-46, 2021. DOI: <https://doi.org/10.38116/rtm27art8>

### **Sobre los autores:**

**Ledys Franco:** Master en Economía Aplicada con Mención en Estudios Regionales de la Universidad Católica del Norte, Chile. Investigadora del Instituto de Economía Aplicada Regional de la Universidad Católica del Norte de Chile (IDEAR/UCN). **E-mail:** [ledys.franco@ce.ucn.cl](mailto:ledys.franco@ce.ucn.cl), **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-2091-9634>

**Julia de Souza Borba Gonçalves:** Estudiante de doctorado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia (UnB) y master en Relaciones Internacionales por el Programa Interinstitucional (UNESP, UNICAMP y PUC-SP) de Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas. Investigadora en el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, Brasil). **E-mail:** [julia.goncalves@ipea.gov.br](mailto:julia.goncalves@ipea.gov.br), **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-3148-4808>

**Miguel Atienza:** Doctor en Economía de la Universidad Autónoma de Madrid y MPhil en Estudios de Desarrollo del Institute of Development Studies (IDS), Universidad de Sussex. Académico del Departamento de Economía de la Universidad Católica del Norte en Antofagasta (Chile). Especializado en economía regional y urbana y sus principales temas de investigación son la evolución de las concentraciones espaciales, el emprendimiento y el desarrollo regional, el desarrollo de regiones ricas en recursos naturales y la interacción entre multinacionales y regiones. **E-mail:** [miatien@ucn.cl](mailto:miatien@ucn.cl), **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-3202-574X>

**Pedro Silva Barros:** Doctor en Integración Latinoamericana por la Universidad de São Paulo (USP). Investigador del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, Brasil). **E-mail:** [pedro.barros@ipea.gov.br](mailto:pedro.barros@ipea.gov.br), **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-1325-2461>