

Laura Maira Bono. *Sudamérica: infraestructura e integración. La Hidrovía Paraná-Paraguay*. Buenos Aires: Teseo, 2015.

Emiliano Dreón (CENSUD, IRI, UNLP)

Este libro significa la cristalización de un proceso de análisis que tuvo su puntapié inicial y fundamental en el marco de la tesis presentada en la Maestría en Relaciones Internacionales impartida en el Instituto de Relaciones Internacionales en la Universidad de La Plata. El ejemplar tiene como objeto primordial indagar sobre uno de los proyectos de mayor ambición a escala regional en relación a la infraestructura y los aspectos que ésta conlleva, hago referencia al proyecto denominado Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA)¹—creada a partir del Comunicado de Brasilia del año 2000²- y hacia su interior la descripción de uno de los actuales ejes del proyecto el cual es la Hidrovía Paraná-Paraguay. El período objeto de análisis fue 2000-2010, tomando como variables el examen de la integración comercial en relación al proyecto y la influencia política de Brasil en su gestación y desenvolvimiento. A su vez, desde un primer momento se revelan las preguntas que actuarán de guía en el transcurso de la lectura: ¿Los proyectos de infraestructura deberían ser rediseñados? ¿A qué tipo de integración – exógena o endógena- responden las iniciativas en materia de infraestructura?, siendo esta última interpelación la que adquiere mayor atención.

A manera de delimitación conceptual, en un primer estadio Bono desarrolla y distingue las construcciones teóricas referidas a dos vocablos: territorio y región. En primer lugar se procede a destacar que el territorio como resultado de un proceso de construcción social es un concepto móvil, flexible en razón que cambia conforme se producen los cambios sociales que se presentan en el tiempo. Frente a ello, la autora remarca la necesidad de estudiar y analizar las políticas tendientes a la modificación y/o restructuración del territorio a la luz de las concepciones de poder vinculadas a las políticas públicas de índole regional y nacional. A región seguido, Bono procede a la demarcación del significado del vocablo región teniendo en cuenta las diversas lógicas de pensamiento, adoptando la conceptualización esbozada por François Perroux, autor según el cual las regiones, como espacios económicos, podrían constituirse bajo las denominaciones de “regiones plan” de características retrospectivas, “regiones polarizadas” de influencia industrial y comercial y “regiones homogéneas” de raigambre agrícola. Al margen de los diferentes enfoques señalados y el concretamente adoptado, es oportuno señalar que los paradigmas en torno al territorio y a la región son complementarios y es en este punto –la dinámica entre ambos paradigmas- en donde la autora repara sobre a qué tipo de regionalismo responde el proyecto IIRSA, es decir, si al catalogado “primer regionalismo” –hacia dentro- o en cambio, se vincula de una manera más estrecha con el denominado “segundo regionalismo” –de carácter exógeno-. La autora adelantando las respectivas conclusiones sitúa al proyecto en el segundo tipo de regionalismo mencionado. Retomando la distinción pero la complementariedad entre

1En su origen el proyecto se denominó “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana” (IIRSA).

2 En el año 2000 se llevó a cabo la Primera Reunión de Presidentes Suramericanos en Brasilia, Brasil.

territorio y región, Bono atribuye al primero un sentido amplio –en el presente caso Sudamérica- mientras que a la región la entiende como un espacio reticular donde se da la economía en redes –en el presente análisis la región sería la Cuenca del Plata en razón de indagar la autora sobre la Hidrovia Paraná-Paraguay como parte integrante de IIRSA-.

Habiendo transcurrido la década del ochenta –con los inicios del deterioro de las redes de comunicación- y la última década del siglo XX –con el surgimiento de potenciales mercados y polos de desarrollo como China, Japón e India- la autora, amparándose en lo esgrimido por la CEPAL, destaca como imprescindible el logro de una integración física en la región consistiendo ésta en un instrumento facilitador para la integración y competitividad regional.

A tal efecto, Bono en su análisis presta principal atención al aporte de la “nueva geografía económica” cuyos principales autores son Paul Krugman y Anthony Venables centrando el análisis en tres aspectos puntuales, a saber: la dotación de factores en el ámbito internacional, el estudio de los patrones de la producción y el estudio del comercio internacional en el marco de los procesos de integración en la región sudamericana. Otro de los sustentos teóricos adoptados por la autora consiste en la contribución del transaccionalismo de los autores Keohane y Nye analizando los proyectos de infraestructura en el marco de IIRSA como una retroalimentación entre un sinnúmero de actores más allá del Estado.

A continuación, Bono nos introduce al tema en concreto mediante un pormenorizado análisis de los antecedentes del proyecto en cuestión resaltando así la relevancia de lo ideado en la región en el preludio del nuevo siglo. Se desprende la necesidad de vincular íntimamente los conceptos de infraestructura –en torno a la energía, transporte y comunicaciones- e integración –principalmente en el sentido comercial-. La gestación de la idea fue forzada, como se mencionaba anteriormente, en razón de la gran evolución de los países asiáticos en materia de energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte terrestres en el periodo de 1980-2005.

En este sentido, la autora recalca que el año 2000 significó un punto de inflexión para la región sudamericana, marcada por la asunción de un rol protagónico excluyente por parte de Brasil haciendo a un lado a México, considerado su principal competidor en pos del liderazgo regional. A su vez, el crecimiento sostenido de la región en el periodo 2000-2010 causó la demanda de infraestructura física en términos cuantitativos pero principalmente cualitativos. Ello es así debido a que hacia el centro de la región pueden advertirse áreas rurales, con menor densidad poblacional en comparación con los grandes centros urbanos de la región y la circulación en este sentido dista de ser ágil y eficiente. Sin embargo, el déficit de infraestructura no obedece sólo a la ausencia de planificación efectiva sino también a un factor clave como lo representa el financiamiento en razón de haberse constatado una disminución en la inversión por infraestructura del sector privado fundamentalmente debido a las graves crisis económicas transitadas.

El análisis de IIRSA –proyecto multinacional, multisectorial y multidisciplinario-, el cual la autora considera el proyecto de infraestructura de mayor envergadura a nivel regional, da lugar a reflexionar –como lo hace Bono hacia el final del Capítulo II- si existe en la región sudamericana una estrategia de integración por infraestructura regional o si la estrategia está encaminada a la integración de la región en el mundo. Sin duda, la infraestructura ha sido vista este último tiempo como un factor clave en aras a una mayor integración de la región sudamericana, entendida ésta por la autora como un espacio

económico integrado. En el mismo sentido expone, que la ausencia de infraestructura es causa directa de más trabas al comercio intrarregional que los propios aranceles que establecen los países parte. Si bien en el periodo 2000-2009 la iniciativa no estuvo vinculada a ningún proceso de integración, con una estructura limitada y reducida, ello se modificó con el surgimiento de UNASUR. No obstante las diferencias de las agendas de IIRSA y UNASUR, la autora les atribuye la particularidad de ser complementarias, concretándose ello en el año 2011 a través de la incorporación del proyecto IIRSA al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) –creado en el año 2009 durante la Tercera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR- con carácter de Foro Técnico. Dicho cambio estructural en IIRSA, señala la autora, fue gradual. En un momento anterior, a fin de hacer posible el logro de los resultados planteados en los inicios del presente siglo en materia de infraestructura regional, se había establecido la “Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010”, de una gran significancia en el detallado análisis realizado por Bono debido a que esta Agenda puso el acento en los proyectos que estaban dirigidos hacia el Pacífico, significando ello un gran error a la hora de intentar una integración a escala regional en materia de infraestructura. Es por ello que la autora determina que en temas relativos a la infraestructura encuentran en el desarrollo de la infraestructura la posibilidad de consolidar su posicionamiento estratégico (el caso de Brasil); otros, la ampliación de sus mercados y el perfeccionamiento de su salida al mar (Argentina, Paraguay y Bolivia); o la reestructuración de la infraestructura existente, principalmente de índole portuaria (el caso de Uruguay).

A través del estudio del proyecto IIRSA –mediante sus tres pilares, Ejes de Integración y Desarrollo (EID), Procesos Sectoriales de Integración (PSI) y Agenda de proyectos Prioritarios de Integración (API)- Bono advierte uno de las principales falencias de la iniciativa regional, consistente en la concentración de proyectos en áreas ya desarrolladas, causa de una potencial fragmentación regional. No obstante, la diagramación del IIRSA no solo recorre las regiones de mayor desarrollo, sino que profundizó la interdependencia hacia el exterior no produciendo similares resultados hacia el interior de la región, siendo los principales corredores de carácter bioceánico. En este sentido, la autora planteando la pregunta ¿interdependencia o interconexión? Distingue dos cuestiones: la región sudamericana por un lado y la relación intrarregional planificada desde la visión de IIRSA por el otro, advirtiendo una interdependencia significativa en la primera mientras que en el caso de la relación intrarregional se vislumbran diversos grados de interdependencia en razón que no repercute de igual manera para países como Chile, Brasil o Venezuela que para Bolivia y Paraguay, sumamente dependientes estos del logro de una integración real en términos de infraestructura debido principalmente a su compleja situación frente a la posibilidad de tener acceso a los Océanos lindantes al continente.

En el marco de IIRSA, la autora puntualiza en uno de sus Ejes, el cual es la Hidrovía Paraná-Paraguay –que incluye a Bolivia, Paraguay, Brasil, Argentina y Uruguay-, eje vertical que interconecta el espacio de mayor riqueza de la región sudamericana e impulsa la dinamización de áreas que presentan altos niveles de crecimiento y desarrollo. Su análisis lo hace considerando a dicho proyecto como parte de IIRSA y no en su individualidad. Mediante una descripción de los principales antecedentes del proyecto en cuestión Bono arriba al año 2000 en el cual el Programa de la Hidrovía Paraná-Paraguay ingresó como parte de la cartera de proyectos de IIRSA. La impronta de Brasil en la iniciativa provocó que

IIRSA reforzara su prioridad por los ejes transversales en detrimento de los longitudinales. En base a lo que mencionábamos en un apartado anterior, el interés por parte de los países en este Eje no fue similar, imponiéndose finalmente la visión de Brasil acerca de que el proyecto no resulta viable ni atractivo. Frente a ello, se desprende que el EID Hidrovia Paraná-Paraguay no propicia la integración comercial entre los países de la región sino que es el sostén de algunos de ellos para la inserción internacional en el mercado global en palabras de la autora. Sin embargo, teniendo en cuenta su trazado y las regiones que atraviesa el EID en cuestión requeriría un esfuerzo conjunto concibiéndolo como un motor de la integración regional. El principal obstáculo ab initio para su desarrollo consiste en que el EID Hidrovia Paraná-Paraguay no posee similares beneficios para todos los países que la integran puntualiza la autora en la parte de su libro inmediatamente anterior a las conclusiones finales. La dinámica del comercio en la Cuenca del Pacífico en la actualidad menoscaba aún más la importancia de aunar esfuerzos para el desarrollo efectivo de un EID con miras al Océano Atlántico. No obstante, más allá de la falta de interés en su logro, Brasil, lejos de haber hecho caso omiso al proyecto, ha asumido una actitud activa priorizando los Ejes destinados a la Cuenca del Pacífico teniendo en cuenta entre otros factores –ya mencionados- la problemática ambiental, cuestión esta última que la autora ha señalado en el transcurso de su trabajo sin darle una mayor exhaustividad a su análisis planteándolo como posible temática para posteriores avances en la investigación.

Bono concluye su investigación aportando varias aristas sujetas a problematizar en un futuro no muy lejano, entre ellas: la (no)dinámica entre las variables territorial y poblacional, evidenciando una heterogeneidad en la distribución; la distinta visión entre la agenda de integración y las agendas nacionales, poseyendo la primera de ellas a la infraestructura como parte de la columna vertebral de UNASUR –enfrentamiento entre un criterio nacional y uno con miras a la integración regional-; el territorio como un concepto el cual dista de ser neutro y por último el paso de una idea latinoamericana impulsada principalmente por el Proceso de Montevideo –a través de la ALAC y ALADI- hacia una idea de Sudamérica como región núcleo en razón del surgimiento de UNASUR, discusión esta que podría complejizarse si tenemos en cuenta el rol desempeñado por la CELAC.

